

Yttrande över betänkandet Vägen tillbaka för överskuldssatta (SOU:2008:82)

Dnr 801-27760-08/112

2009-01-09

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten är mycket positiv till de förslag om ändringar i skuldsaneringslagen som nu läggs fram. Förslagen kommer att leda till att fler överskuldssatta ansöker om och beviljas skuldsanering. F.d. enskilda näringsidkare kommer också snabbare än idag efter en konkurs att kunna komma tillbaka i nytt företagande eller till en tillvaro som fungerande samhällsmedborgare med allt vad det innebär vad gäller möjligheter till arbete, hälsa och konsumtion.

KFM hade gärna sett förslag även på förebyggande åtgärder eftersom sådana är nödvändiga för att minska riskerna att hamna i överskuldssättning.

Under 2009 beräknas resursbehov för förberedelser uppgå till 14,1 mkr. Under 2010 beräknas ett ytterligare resursbehov om 89,7 mkr. Det är 14,2 mkr utöver de 75,5 mkr som framgår av den analys som lämnades till 2007 års insolvensutredning.

Vad gäller detaljerna i vissa av lagförslagen framför Kronofogdemyndigheten (KFM) följande synpunkter.

1 Vägen från konkurs till skuldsanering

Utredarens förslag att konkursförvaltaren, genom att kommentera de av gäldenärens förhållanden som kan tala för eller emot att bevilja gäldenären skuldsanering, är bra. Förvaltarens kommentarer syftar till att uppmärksamma i första hand de före detta näringsidkare som genomgått ett konkursförfarande på möjligheterna till skuldsanering och att gäldenären, så snart som möjligt efter konkursens avslut, ska ansöka om skuldsanering för att få prövat om en sådan kan beviljas.

Det är mycket viktigt att förvaltarens uttalanden är av sådan art och görs på ett sådant sätt att de inte av gäldenären kan uppfattas som en rekommendation eller en utfästelse om hur en ansökan om skuldsanering kan komma att behandlas av KFM. Det är också av största vikt att en sådan sammanfattning av gäldenärens förhållanden görs utifrån den kunskap som förvaltaren fått genom sitt förvaltaruppdrag i konkursen. Om förvaltaren anser sig behöva göra ytterligare utredning för att uttala sig om gäldenären kan komma att bli föremål för skuldsanering, finns det en risk att kostnaderna för konkursförvaltningen kommer att öka. Då kommer förvaltarens arvode i många fall inte att kunna fastställas enligt taxan för arvode till konkursförvaltare. För att kostnaderna för konkursförvaltningen inte ska stiga är det väsentligt att det, med fördel direkt av lagtexten, framgår att förvaltaren, för att fullgöra sin uppgift i detta avseende, inte ska göra någon utredning som går utöver den utredning som är nödvändig för att utföra förvaltaruppdraget i konkursärendet. Ett sätt att åstadkomma en ökad tydlighet i detta avseende är att begränsa förvaltarens uttalanden till att omfatta förhållanden som talar för eller emot skuldsanering. Uttalandena bör inte, som nu föreslås, innehålla en redogörelse för om gäldenären är att betrakta som kvalificerat insolvent. För att förvaltaren ska ha tillräcklig information om gäldenärens förhållanden och därför ha anledning att göra ett sådant antagande torde krävas en utredning som går utöver ramen för vad utredningen i konkursärendet kräver. Detta gäller särskilt i de fall förvaltaren inte har haft någon närmare kontakt med gäldenären efter att förvaltarberättelsen har lämnats.

2 Galdenärens ansträngningar att göra rätt för sig

Enligt nuvarande lagstiftning ska de ansträngningar som galdenären gjort för att göra rätt för sig särskilt beaktas vid prövningen av om det är skäligt att bevilja galdenären skuldsanering. Bakom bestämmelsen ligger tanken att galdenären innan ett regelrätt skuldsaneringsförfarande inleds själv på olika sätt ska ha försökt att reda ut sina ekonomiska problem. Om galdenären har uppträtt illojalt mot borgenärerna ska det tala mot att skuldsanering beviljas. Har galdenären varit tillgänglig vid KFM:s tillgångsundersökning och därpå följande försök till verkställighet talar det för att skuldsanering ska beviljas.

KFM ser gärna att formuleringen "de ansträngningar som galdenären har gjort..." ändras på så sätt att det tydliggörs att det är en bred bedömning som ska göras i detta avseende. Förslaget att istället utgå ifrån det sätt på vilket galdenären har förhållit sig till sina borgenärer ger en klarare indikation om att det är galdenärens totala beteende med bakomliggande orsaker som ska ligga till grund för skälighetsbedömningen. Härvid ska omständigheter som talar såväl för som emot beaktas. Den föreslagna skrivningen stämmer därför bättre överens med den bedömning som lagstiftaren avser ska ligga till grund för beslutet än vad det nu gällande begreppet "ansträngningar" gör. KFM ser det emellertid som angeläget att det av författningskommentaren till bestämmelsen framgår att det är en fullständig bedömning som ska göras och att ett passivt beteende som kan ha sin grund i den handlingsförklaring som många galdenärer drabbas av, inte ska läggas galdenären till last vid skälighetsbedömningen.

3 Avrunda betalningsplanen

Den möjlighet som finns att inom den nuvarande femåriga huvudregeln avrunda betalningsplanen till närmaste kvartal eller halvår har i praktiken inte använts av KFM. De särskilda skäl som krävs för att korta den femåriga betalplanen föreslås nu ändras till synnerliga skäl i linje med att planen som huvudregel föreslås löpa i tre år. I ljuset av att betalningsplanen kortas till tre år är det ett rimligt antagande att möjligheten att avrunda planen inte heller i framtiden kommer att användas av KFM. Mot denna bakgrund och för att skapa tydlighet kring under vilka omständigheter det är tänkbart att påverka planens löptid anser KFM att möjligheten att avrunda planen kan tas bort.

För att skapa bra möjligheter att i det enskilda fallet anpassa betalplanen till galdenärens förhållanden anser KFM att bedömningsnivån även fortsättningsvis bör vara särskilda skäl när en plan kan kortas av. Om bedömningen skärps till synnerliga skäl blir tillämpningen betydligt mindre flexibel.

4 Skuldsanering för aktiva enskilda näringsidkare

I utredningen lämnas det inga förslag på hur överskuldssatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder ska kunna få sina skulder nedsatta i syfte att skapa förutsättningar för företagaren att snabbt komma tillbaka till ett ekonomiskt aktivt liv. Det innebär att enskilda näringsidkare även fortsättningsvis kommer att ha sämre möjligheter att få sina skulder nedsatta än privatpersoner har. Det är inte rimligt att småföretagare ställs utanför de möjligheter skuldsaneringslagen ger.

Det finns betydande likheter mellan en enskild småföretagares och en löntagares ekonomiska förhållanden. Det är inte tillfredsställande att personer med snarlika försörjningsförhållanden och orsaker till överskuldssättning behandlas olika. Om skuldsaneringslagen skulle bli tillämplig även på aktiva enskilda näringsidkare öppnas en reell och snabb väg för dem att komma tillbaka som företagare.

Troligen behövs vissa särregler för att kunna hantera en aktiv enskild näringsidkare i ett skuldsaneringsssammanhang. T.ex. kan frågan om näringsidkarens förbehållsbelopp behöva regleras särskilt. För att skuldsanering ska kunna komma i fråga måste verksamheten vara av enkel karaktär. Har galdenären exempelvis utestående åtaganden av betydelse eller annat än rent bagatellartade brister i sin bokföring talar det för att skuldsanering inte bör komma i fråga. Samma sak gäller om galdenären i anledning av den bedrivna näringsverksamheten har uppklarade förhållanden med Skatteverket. Det kan också finnas utestående tillgodohavanden som är oklara

eller svårbedömbara. Inte heller i sådana fall bör skuldsanering komma i fråga. För att skapa en väg ut ur överskuldsättningssituationen för denna hitintills uteslutna grupp, anser vi att kravet i 5 § skuldsaneringslagen på att verksamheten får vara endast av ringa omfattning bör strykas. Det enda som då ska prövas är om den aktive näringsidkarens rörelse är av enkel beskaffenhet.

Dagens huvudregel i 7 § skuldsaneringslagen, att samtliga skulder ska omfattas av en skuldsanering, bör gälla även för de aktiva enskilda näringsidkarna. Inom ramen för samma regel kan man göra undantag för skulder som inte har förfallit till betalning. Det kan vara skulder som gäldenären behöver för att driva sin näringsverksamhet vidare, t.ex. en checkkredit. Förbehåll för betalning av just dessa fordringar kan göras inom ramen för 9 § skuldsaneringslagen.

Betalningsplanen bör anpassas till det enskilda fallet. För aktiva näringsidkare med oregelbundna inkomster kan det vara lämpligt att fastställa ett belopp som betalas på hel- eller halvårsbasis. På så sätt blir näringsidkaren mindre känslig för tillfälliga variationer i näringsverksamhetens resultat.

5 Förebyggande åtgärder m.m.

De förslag som nu läggs fram är, som vi tidigare sagt, ett steg i rätt riktning för att komma till rätta med problemen med överskuldsättning. KFM hade gärna också sett förslag på åtgärder som verkar förebyggande. Detta är nödvändigt för att människor inte ska hamna i en överskuldsättningssituation. Dagens lättillgängliga krediter ökar risken att hamna i överskuldsättning. Vår lagstiftning är inte anpassad till det moderna kreditsamhället. Det är därför angeläget att ett brett anslag görs för att effektivt kunna motverka riskerna för överskuldsättning. Det betyder att regeringen bör ha en tydlig viljeinriktning och politik på detta område. Flera myndigheter behöver också få i uppdrag att i samverkan och inom sina respektive områden arbeta med frågan.

De förväntade effekterna av de förslag till åtgärder som KFM m.fl. fört fram i olika sammanhang behöver utredas ytterligare. Detta för att de förslag som har bäst effekt ska väljas, användas och utvecklas ytterligare.

Kunskapen om överskuldsättning, hur den uppkommer, påverkar och kan minimeras är idag bristfällig i Sverige. Kunskapen om fenomenet är viktig eftersom just kunskap om ett problem påverkar hur vi uppfattar det. Människor som är överskuldssatta beskriver ofta att de upplever att samhället inte reagerar på deras situation, inte fullt ut förstått problemet och hur det drabbar dem. Mot bakgrund av det antal människor som är utsatta och vad detta kostar samhället är det av största vikt att vi försöker skaffa den kunskap som är nödvändig för att kunna adressera problemet med överskuldssättning. Resurser för forskning behöver därför tillsättas.

6 Sammanfattning av konsekvenserna för KFM

Vi bedömer att 13 300 till 26 600 personer kommer att ansöka om skuldsanering det första året med de nya reglerna. Ansökningarna blir färre om de med långvariga skuldproblem inte kan förmås att söka skuldsanering. Görs riktade insatser för att få dessa personer att ansöka stiger antalet mot 26 600 ansökningar. Det är sannolikt att antalet ansökningar blir störst under det första året med nya regler för att sedan minska något efterföljande år.

Det ökade behov av resurser som de föreslagna förändringarna skapar ryms inte inom KFM:s nuvarande anslagstilldelning. Större krav ställs också på KFM i form av utredningsinsatser, råd och stöd till sökandena under handläggningstiden och i rehabiliterande dialoger för att de ska klara skuldsaneringsperioden.

Resurser kommer också att krävas för att utöka samarbetet med kommunernas budget- och skuldrådgivare för att ge de sökande som blivit beviljade skuldsanering de bästa förutsättningarna att klara skuldsaneringsperioden. Under 2007 och 2008 uppgav ca 70 procent av de sökande att de haft kontakt med en budget- och skuldrådgivare innan ansökningen lämnades in till KFM. Vi vet dock inte hur omfattande dessa kontakter har varit. Statistikuppgifterna baserar sig på att gäldenären i sin ansökan om skuldsanering kryssat i en ruta att kontakt har förekommit. Denna uppgift säger inget om omfattningen av de kontakter med budget- och skuldrådgivare som

förevarit eller den hjälp man har fått. Kontakterna kan därför ha inneburit allt från att gäldenären fått hjälp med att fylla i ansökan till att endast fått information om att gäldenären själv kan ansöka om skuldsanering och vart han eller hon då ska vända sig. Vidare är det intressant att beakta att antalet som har sökt skuldsanering på egen hand utan att uppge att de varit i kontakt med budget- och skuldrådgivare nästan fördubblats i takt med det ökade antalet ansökningar. Under 2006 ansökte 3 800 personer om skuldsanering. Under 2007 var motsvarande siffra 6 800. Trenden att ca 30 procent av sökandena ansöker själva håller i sig även under 2008. Det innebär att allt fler ansökt om skuldsanering utan att först ha kontaktat budget- och skuldrådgivare.

De förslag som nu läggs kommer med stor sannolikhet att innebära att fler människor kommer att ansöka om skuldsanering. Detta kommer i sin tur att innebära att fler människor ansöker om skuldsanering direkt hos KFM, utan att först ta hjälp av budget- och skuldrådgivare. Det är därför av stor vikt att KFM tilldelas de resurser som behövs för att kunna fatta beslut inom en acceptabel tid från ansökningsdagen. Det är också angeläget att Konsumentverket och kommunernas budget- och skuldrådgivare ges de resurser som behövs för att budget- och skuldrådgivarna ska kunna uppfylla lagens krav på att vara ett stöd under hela skuldsaneringsprocessen inklusive under den tid betalningsplanen löper.

I maj 2008 lämnade KFM en konsekvensanalys till 2007 års insolvensutredning. Av analysen framgår att behovet av ökade resurser om lagförslagen blir verklighet uppskattas till 75,5 mkr, varav 72 mkr utgör personalkostnader och 3,5 mkr i driftskostnader. Det har nu gått nästan åtta månader sedan analysen gjordes. Antalet gäldenärer i KFM:s register har under denna tid ökat med ca 26 000. Förändringen har dock inte påverkat analysen av det antal personer som kan komma att ansöka om skuldsanering. Bedömningen är alltså mellan 13 300 och 26 600 personer kommer att ansöka om skuldsanering under 2010. Vi kan i dagsläget, bl.a. utifrån 2009 års löneläge och bättre möjligheter att överblicka kostnader för skuldsaneringsprocessens it-stöd, se ytterligare behov av resurser. Till de siffror som presenterades i analysen i maj 2008 ser KFM i nu följande tillkommande behov:

- Redan året innan den nya lagen träder i kraft behöver KFM inleda uppbyggnaden av en organisation med kapacitet att hantera ett väsentligt ökat inflöde av ansökningar. Nuvarande organisation leds av processägaren som är direkt underställd rikskronofogden. Under processägaren finns endast ett chefsled bestående av fem teamledare. De leder var sitt team om 10-15 medarbetare. De har såväl det operativa ansvaret som personalansvaret för sina respektive teammedlemmar. Det ökade antalet medarbetare i processen nödvändiggör ett införande av ett chefsled på mellannivå. Den exakta utformningen av den nya organisationen är ännu inte klar. Initialt bedömer vi att en ledningsstruktur på ca tre till fem personer behöver rekryteras omedelbart efter sommaren. Den kommer sedan i sin tur ha ansvar för rekryteringen av nya handläggare under resten av året. En första rekryteringsomgång under 2009 behöver omfatta cirka 35 personer till en kostnad av 9 mkr, varav personalkostnader uppgår till 7,9 mkr och rekryteringskostnader till 1,1 mkr. Under 2009 krävs ett omfattande arbete för att förbereda verksamheten på de förändringar som lagen innebär. Exempel på dessa aktiviteter är utbildning, uppdatering av informationsmaterial men också samverkan med andra intressenter t.ex. Konsumentverket och kommunernas budget- och skuldrådgivare. Arbetet kommer att bedrivas i projektform och kostnaderna härför uppskattas till 5 mkr. Under 2009 är således det sammanlagda resursbehovet 14,1 mkr.
- Driftskostnaderna för 2010 har räknats upp med 7,3 mkr, från 3,5 till 10,8 mkr. Till grund för ökningen ligger en prisuppräkning om 3 procent (200 000 kr) till 2009 års prisnivå och tidigare inte identifierade kostnadsposter. Dessa poster består av 2,1 mkr avseende ökade volymer av postutskick, 1 mkr avseende ökade kostnader för fastighetsvärderingar och ökade resekostnader till följd av ett ökat inslag av muntliga förhandlingar samt 4 mkr avseende ökade driftskostnader för ett nytt IT-stöd.
- Under 2010 ska resterande personalstyrka, 99 personer, rekryteras. Kostanden för rekryteringsarbetet beräknas till 2,9 mkr. Vidare har personalkostnaderna uppdaterats med 4

mkr från 72 mkr i den tidigare beräkningen till 76 mkr med hänsyn tagen till ökade lönekostnader

- 2010 beräknas således kostnader om 14,2 mkr tillkomma utöver tidigare gjord beräkning om 75,5 mkr. När de nya reglerna trätt i kraft beräknas kostnaderna för skuldsaneringsprocessen uppgå till 89,7 mkr.

Kostnaden för förslagen måste ställas i relation till de uppskattade kostnaderna för de problem som följer av överskuldsättning som gjordes i KFM:s rapport från 2008 "Alla vill göra rätt för sig". I rapporten uppskattades att 17 000 överskuldssatta kostar samhället mellan 1,3 och 2,1 miljarder kr årligen. Precis som antogs i den proposition som låg till grund för 1994 års skuldsaneringslag, prop. 1993/94:123 (sid. 189 ff), tror vi att det finns skattemässiga effekter att hämta avseende de personer som nu kommer att beviljas skuldsanering. I propositionen gjordes beräkningen att det allmänna, på grund av dessa effekter, skulle tillföras minst 36 mkr årligen om ca 4000 personer beviljades skuldsanering. KFM kommer att få minskade kostnader i det verkställande arbetet när handläggningen av dessa gäldenärer kan avvecklas. Även annan offentlig verksamhet som t ex socialtjänst, hälso- och sjukvård kommer att minska sina kostnader när dessa personer inte längre behöver nyttja deras tjänster.

Beslut i detta ärende har fattats av rikskronofogden. I handläggningen har tf bitr rikskronofogden Annika Stenberg, processägaren Anna-Carin Gustafsson-Åström och verksjuristen Charlotte Carrborg medverkat, den sistnämnda som föredragande.

Eva Liedström Adler
rikskronofogde