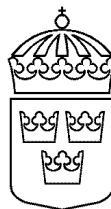


Förslag till riksdagen 1995/96:RR9

Riksdagens revisorers förslag angående
tillämpningen av skuldsaneringslagen



1995/96
RR9

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av tillämpningen av skuldsaneringslagen.

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat tillämpningen av den nya skuldsaneringslagen. Utgångspunkten var de svårigheter som rapporterats föreligga i samspelen mellan Skattemyndigheten och Kronofogdemyndigheten i Stockholms län.

Efter remissbehandling av en tidigare publicerad rapport föreslår revisorerna vissa åtgärder som kan rationalisera och underlätta tillämpningen av skuldsaneringslagen. Förslagen handlar om resursfördelningen mellan länen för handläggning av skuldsaneringsärenden, Riksskatteverkets styrfunktioner gentemot sina underliggande myndigheter samt vissa lagstiftningsfrågor. Förslagen innebär inga förändringar i själva skuldsaneringsinstitutet.

Härutöver föreslås åtgärder som kan förebygga behov av skuldsanering. En skärpt tillsyn av konsumentkreditlagen förordas. Erfarenheterna av den hittillsvarande tillsynen bör därför undersökas, och regeringen bör redovisa resultatet härav för riksdagen. Revisorererna föreslår också att regeringen utreder frågan om vilka åtgärder som är lämpliga för att långsiktigt förebygga behoven av skuldsanering.

1 Granskningen

Tillämpningen av skuldsaneringslagen har undersökts av Riksdagens revisorer. Initiativet härtill kom från en av revisorererna, ledamoten i lagutskottet Bengt Harding Olson. Motivet var de tillämpningsproblem som hade rapporterats föreligga i Stockholms län till följd av bristande samordning mellan Skatte- och Kronofogdemyndigheten i länet.

Revisorererna genomförde två informationsbesök, ett hos Riksskatteverket och ett hos Skattemyndigheten i Stockholm. För besöken svarade revisorererna Bengt Silfverstrand och Ulf Kristersson. Besöken kompletterades med skriftlig information samt vissa intervjuer. Ärendet har beretts inom revisorerernas första avdelning.

Revisionsrapporten

1995/96:RR9

Granskningen hade begränsad omfattning men rapporten från besöken kom ändå att beröra många förhållandevis komplexa frågor. Rapporten *Tillämpningen av skuldsaneringslagen* (1995/96:3) publicerades i slutet av oktober 1995.

Revisorernas rapport visar att lagen hittills inte har fungerat tillfredsställande. Med anledning härav diskuterades olika slag av reformbehov. För en närmare beskrivning av dessa frågor hänvisas till rapporten, som återfinns som *bilaga 1* till denna skrivelse.

Remissbehandlingen

Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren, som i några fall varit utförliga, har använts som kompletterande informationskälla för denna skrivelse. Totalt har 17 yttranden inkommit, varav 11 från myndigheter som hade anmodats yttra sig och 4 från organ som getts tillfälle att yttra sig. Två yttranden har avgetts på eget initiativ.

En förteckning över remissinstanserna och en sammanfattning av remissyttrandena redovisas i *bilaga 2*. Arbetet med skuldsanering i de tre storstadslänen redovisas där på grundval av den information som getts i remissvaren. Därmed erhålls ett komplement till den bild som getts i revisionsrapporten. Därefter sammanfattas remissinstansernas synpunkter på lagen och dess tillämpning i stort. De synpunkter som berör skatte- och kronofogdemyndigheterna har samlats i ett särskilt avsnitt. Några ytterligare administrativa och lagtekniska frågor tas upp sist i bilagan.

Inför utarbetandet av förslaget till riksdagen har revisorerna i första avdelningen haft ett möte med generaldirektören för Konsumentverket med medarbetare. Därvid diskuterades innehållet i verkets nu pågående utvärdering av skuldsaneringslagen. Konsumentverket skall avrapportera sitt arbete till regeringen hösten 1996.

Skrivelsen

I det följande diskuteras först de allmänna intryck av tillämpningen av skuldsaneringslagen som erhållits via rapporten och remissvaren (avsnitt 2). Därefter behandlas några speciella frågor som är viktiga för effektiviteten i myndigheternas handläggning av skuldsaneringsärenden, utan att för den skull beröra några centrala delar av skuldsaneringslagen (avsnitt 3). Det gäller den länsvisa resursfördelningen, Riksskatteverkets roll samt vissa modifieringar i lagstiftningen. Dessa frågor ligger vid sidan av dem som tas upp i Konsumentverkets pågående utvärdering av skuldsaneringslagen.

Med utgångspunkt i rapporten och remissvaren framförs även vissa synpunkter på det administrativa systemet och kommunernas roll vid skuldsanering (avsnitt 4). Några förslag framförs inte i dessa delar eftersom de berör centrala aspekter av Konsumentverkets utvärdering.

Frågan om åtgärder som kan förebygga behov av skuldsanering tas också upp i skrivelsen (avsnitt 5). Revisorernas förslag i sammandrag återfinns i avsnitt 6.

1995/96:RR9

Skuldsaneringslagens tre steg

Skuldsaneringslagen infördes den 1 juli 1994. Dess uppläggnings och förhistoria beskrivs i rapporten (*bilaga 1*). Av stor betydelse är förfarandets uppdelning i olika "steg":

1. Gälldenären skall själv försöka träffa en uppgörelse med sina borgenärer (*steg 1*). Detta är en förutsättning för att gälldenären senare skall kunna få skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. Det allmänna kan här bidra med information och rådgivning, bl.a. genom kommunernas försorg.
2. Om gälldenären inte lyckas nå en uppgörelse kan han eller hon hos kronofogdemyndigheten ansöka om frivillig skuldsanering enligt skuldsaneringslagen (*steg 2*). Myndigheten utarbetar då, tillsammans med gälldenären, ett förslag till skuldsanering som kan fastställas om det godkänns av samtliga borgenärer.
3. Om någon borgenär motsätter sig detta förslag skall ärendet överlämnas till tingsrätten, som kan besluta om tvingande skuldsanering (*steg 3*).

Vem är berättigad till lagreglerad skuldsanering?

För att kunna få skuldsanering enligt lagen skall gälldenären vara en fysisk person som är insolvent och så skuldsatt att han inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder. Flera andra villkor krävs, bl.a. får gälldenären inte ha gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, speciellt inte ekonomisk brottslighet. Det krävs också att det vid en allmän bedömning framstår som skäligt att bevilja gälldenären skuldsanering.

En förändring som framförts i förslaget till lag om företagsrekonstruktion är att även näringsidkare skall kunna beviljas lagreglerad skuldsanering, om det finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet. Förslaget bereds i lagutskottet under våren 1996.

2 Allmänna intryck från granskningen

2.1 Är tillämpningen på rätt väg?

Rapporten

Skuldsaneringslagen är en helt ny lag som lämnar många frågor att lösas i rättspraxis. Den förutsätter också en administrativ hantering i flera steg. I rapporten konstateras att utvecklingen av rättspraxis gått långsamt och att handläggningstiderna varit mycket längre än vad man på förhand hade räknat med. Antalet gäldenärer som sökt skuldsanering hos kronofogdemyndigheterna var däremot betydligt mindre än förväntat. I rapporten diskuterades också en rad praktiska och juridiska svårigheter i tillämpningen, främst i samspelet mellan skatte- och kronofogdemyndigheterna.

Av rapporten framgick att en del av svårigheterna kunde antas vara av övergående natur. De hade att göra med att nya rutiner måste utvecklas, att ny personal skulle lära sig att tillämpa lagen och att juridiska tolkningar måste göras. Till det kom den fördröjning som orsakades av att skuldsanering i kronofogdemyndigheternas regi (steg 2) förutsatte att gäldenären först gjort egna ansträngningar att komma överens med sina borgenärer (steg 1).

En betydande tröghet i starten kunde därför ses som naturlig vid tillämpningen av denna nya lagstiftning. Ändå gav revisorernas rapport underlag för slutsatsen att det fanns en rad problem som inte i första hand borde ses som "barnsjukdomar" utan snarare som tecken på brister som kräver åtgärder. Det fanns knutar i rättstillämpningen som verkade bero på motsägelser i lagstiftningen snarare än bristande kunskap hos myndigheterna. Det administrativa systemet föreföll också onödigt komplicerat och förhållandet mellan steg 1 och 2 i skuldsaneringen var oklart.

Remissinstansernas allmänna synpunkter

Ett flertal av remissinstanserna instämmer i revisorernas allmänna slutsats att lagen är svår att tillämpa och att den administrativa hanteringen är invecklad och resurskrävande. De flesta är också positiva till att man snarast löser de särskilda problem som är förknippade med skattefordringarnas ställning, liksom även vissa andra frågor av lagteknisk karaktär.

Flera centrala myndigheter – Domstolsverket, Riksskatteverket, Konsumentverket och Socialstyrelsen – framhåller att väsentliga lagändringar inte bör göras innan Konsumentverket har genomfört sin brett upplagda utvärdering. Uppläggningsen av Konsumentverkets utvärdering beskrivs i rapporten, se *bilaga 1*.

Skatte- och kronofogdemyndigheterna, som själva arbetar direkt med att tillämpa skuldsaneringslagen, har lämnat förhållandevis utförliga remissyttranden som även innehåller en del reformförslag. Särskilt utförliga yttranden har inkommit från Skattemyndigheten och Kronofogdemyndigheten i Stockholms län.

Skattemyndigheten i Malmöhus län påminner i sitt remissvar om omständigheterna omkring skuldsaneringslagens tillkomst. Det slutliga lagförslaget var aldrig föremål för någon remissbehandling. Det gjordes heller ingen

översyn av det regelsystem som styr hanteringen av skatter och avgifter, trots den förändring i skattefordringarnas ställning som lagen innebar.

Några av de remissinstanser som själva arbetar med skuldsanering ”på fältet”, bl.a. Konsument Göteborg och Konsumentvägledarnas förening, uttrycker sig genomgående positivt om revisorernas rapport och de reformförslag som där diskuteras.

Kompletterande information

Riksskatteverkets statistik över kronofogdemyndigheternas (KFM:s) hantering av skuldsaneringsärenden visar att antalet *inkomna* ärenden har varit ganska stabilt under de senaste kvartalen – strax under 1 200 ärenden per kvartal. De flesta inkomna ärenden avslås, avvisas eller avskrivs av KFM. Antalet *inledda* skuldsaneringsärenden har ökat långsamt (enligt de kvartalsvisa uppgifter som finns att tillgå), men antalet av KFM *beslutade* skuldsaneringar är fortfarande mycket lågt. Antalet ärenden som *överlämnas till tingsrätt* är betydligt större än antalet av KFM beslutade skuldsaneringar.

Tabell 1 Skuldsaneringsstatistik för perioden januari – december 1995

Antal ärenden	Stockholms län	Malmöhus län	Göteborgs och Bohus län	Riket
Ingående balans	508	194	56	1 282
Inkomna ärenden	1 432	484	379	4 291
Återförvisade från tingsrätt	18	0	0	38
Avslag	707	231	89	1 791
Avvisade	90	64	31	308
Avskrivna	82	46	71	359
Inledda ärenden	490	145	100	1 479
Beslut av KFM	42	15	35	259
Överlämnade till tingsrätt	211	69	50	673
Utgående balans	826	253	159	2 221

Källa: Riksskatteverket

I *tabell 1* redovisas sifferuppgifter för antalet ärenden i de tre storstadslänen samt i riket som helhet. Uppgifterna avser kalenderåret 1995. Här framgår bl.a. att balansen av ärenden som ännu ej behandlats av KFM har ökat kraftigt under året – från 1 282 till 2 221. Vidare framgår att Stockholms län under 1995 mottog 33 % av antalet inkomna skuldsaneringsärenden i landet, medan Malmöhus län mottog 11 % och Göteborgs och Bohus län knappt 9 %.

Revisorerna

1995/96:RR9

Revisorernas uppfattning efter remissbehandlingen är att tillämpningen av skuldsaneringslagen har kommit ett stycke på väg, men att väsentliga svårigheter kvarstår. En del av de inledande informations- och utbildningsinsatserna hos de berörda myndigheterna är avklarade, och myndigheter och domstolar har också löst en del av de svåra juridiska frågor som är förknippade med tillämpningen. Det är dock inte klarlagt om dessa lösningar är gemensamma över landet. Statistiken visar en ökad anhopning av skuldsaneringsärenden hos KFM. Eftersom inflödet av nya ärenden samtidigt varit konstant tyder detta på förlängda handläggningstider. Remissbehandlingen visar också att det finns ett antal återstående problem vars lösning förutsätter ett fortsatt reformarbete.

2.2 Samarbetsfrågor

Rapporten

Samarbetsproblemen mellan Kronofogdemyndigheten (KFM) och Skattemyndigheten i Stockholms län var utgångspunkten för revisorernas informationsbesök. Vid besöket hos *Skattemyndigheten* framkom framför allt en stark kritik mot ett antal svårtolkade punkter i den berörda lagstiftningen, men även viss kritik mot utredningsmetoderna vid KFM. *Kronofogdemyndighetens* synpunkter redovisades dels vid besöket hos Riksskatteverket, dels i ett utförligt remissvar (se bilaga 2). Här framkom också en rad synpunkter på lagtekniska frågor. Dessutom hävdades att Skattemyndighetens agerande hade utgjort ett allvarligt hinder för KFM:s arbete med att tillämpa skuldsaneringslagen. Bägge myndigheterna betonade samtidigt att en del av svårigheterna förklarades av deras olika roller i systemet: Skattemyndighetens roll är att företräda staten som borgenär, medan KFM har att företräda gäldenärens och samtliga borgenärens rätt.

I rapporten redovisades även Riksskatteverkets egen utvärdering av samspelet mellan skatte- och kronofogdemyndigheterna generellt i landet när det gäller skuldsaneringslagen. Denna RSV-rapport visade att situationen i Stockholms län var exceptionell, även om det fanns svårigheter också i vissa andra län.

Av rapporten framgick även att Stockholms län stod för en mycket stor andel av samtliga skuldsaneringsärenden som inkom till KFM (32 % under 1994/95). Problem med att tillämpa lagen i detta län måste därför betraktas som viktiga även i ett riksperspektiv.

Remissinstanserna

Av remissvaren framgår att samarbetet mellan skatte- och kronofogdemyndigheterna fungerar bra både i Malmöhus län och i Göteborgs och Bohus län. Problemen i Stockholms län kvarstår emellertid när det gäller samspelet mellan skuldsaneringsenheten vid KFM och rättsenheten vid Skattemyndigheten i länet.

KFM i Stockholms län har i sitt remissvar gett en utförlig beskrivning av sin arbetssituation under det gångna året (se bilaga 2). Bl.a. framhålls att personalresurserna har varit mycket mindre i förhållande till antalet skuldsaneringsärenden i Stockholms län än i resten av landet.

Revisorerna

Med anledning av de kvarstående svårigheterna i Stockholms län vill revisorerna först peka på resursfrågan. Personalresurserna vid skuldsaneringsenheten inom KFM i Stockholms län är inte alls i paritet med den stora mängden skuldsaneringsärenden i länet. Det innebär dels att personalen vid Stockholmsmyndigheten haft en mycket större arbetsbelastning än personalen vid KFM i andra län, dels att gäldenärerna i Stockholms län fått en långsammare handläggning av sina ärenden än gäldenärerna i övriga delar av landet. Den länsvisa resursfördelningen diskuteras vidare i nästa avsnitt.

KFM har emellertid haft ansvaret för att lagen skall få alla inblandade parter förtroende, inkl. Skattemyndighetens. Det kan ur denna synpunkt betraktas som olyckligt att KFM:s utredningar, enligt vad som sägs i myndighetens remissvar, inte har bedrivits med hög grad av systematik utan i stället anpassats efter de enskilda handläggarnas bedömning av utredningsbehovet. Även detta förhållande torde i viss mån kunna förklaras av resurssituationen.

Skatteskulder förekommer inte i någon större utsträckning bland de gäldenärer som är aktuella för skuldsanering. Det är därför svårt att förstå att Skattemyndigheten har kunnat försvåra tillämpningen av skuldsaneringslagen i så hög grad som påstås. Själva det förhållandet att olika lagtolkningar varit möjliga, och att flera myndigheter haft att fatta beslut i samma ärenden, tyder emellertid på att det finns inneboende problem i systemet.

Vissa av svårigheterna med skuldsaneringslagen tycks ha ställts på sin spets i den situation som uppstått i Stockholm. Revisorerna vill här särskilt peka på den länsvisa resursfördelningen, Riksskatteverkets samordnande roll samt vissa administrativa och lagtekniska frågor som berör skatte- och kronofogdemyndigheterna. Dessa frågor tas upp i det följande.

3 Effektivitetsfrågor

3.1 Resursfördelningen mellan länen

Rapporten

Rapporten innehåller inga uppgifter om resursfördelningen. Däremot noteras de stora regionala olikheter som finns vad gäller ärendeanhopningen hos kronofogdemyndigheterna under 1994/95. De tre storstadslänen svarade tillsammans för över hälften (52 %) av antalet inkomna skuldsaneringsärenden, men endast för 25 % av antalet beslutade skuldsaneringar. I Stockholms län – med över 1600 inkomna ärenden – hade KFM beslutat om skuldsanering i endast 7 fall, medan 80 överlämnats till tingsrätt.

Remissinstanserna

Kronofogdemyndigheten i Stockholms län framhåller att länet mottar 35–40 % av det totala antalet skuldsaneringsärenden i landet. Länets andel av de medel som budgeterats för ändamålet (totalt 36 miljoner kronor för landet som helhet under 1994/95) var emellertid knappt 16 % (5,7 miljoner kronor) under 1994/95. Under 1995/96 har medlen krympt ytterligare. Arbetsbelastningen på personalen uppges vara mycket stor. Under de första 17 månader som lagen varit i kraft har det kommit in 2300 ansökningar till KFM i Stockholms län. Det motsvarar drygt 160 ärenden per handläggare. Varje handläggare har ca 50–60 öppna ärenden att hantera samtidigt.

Kompletterande information

Kompletterande statistik om antalet skuldsaneringsärenden har erhållits från RSV (se *tabell 1* ovan). Dessa uppgifter visar att den ojämna fördelningen av ärenden mellan länen består.

Från RSV har även inhämtats uppgifter om KFM:s resurser för handläggning av skuldsaneringsärenden. Anslaget till KFM var ursprungligen 36 miljoner kronor. Av detta fördelades dock inte hela beloppet eftersom KFM samtidigt var ålagd ett anslagssparande. Den totala kostnaden för skuldsanering under 1994/95 blev enligt RSV:s uppgifter knappt 19 miljoner kronor för samtliga län, varav 25 % föll på Stockholms län, 11 % på Malmöhus län och 8 % på Göteborgs och Bohus län.

Uppgifterna från RSV överensstämmer således inte helt med uppgifterna från Kronofogdemyndigheten i Stockholm. Ändå kan konstateras en skillnad mellan länets andel av antalet skuldsaneringsärenden och dess andel av kostnaderna (32 respektive 25 % 1994/95).

Revisorerna

De förhållandevis knappa resurserna för utredning av skuldsaneringsärenden vid KFM i Stockholms län kan enligt revisorerna vara en viktig anledning till de svårigheter som har uppstått i samspelet gentemot Skattemyndigheten i

länet. Denna fördelning av resurserna innebär dessutom att handläggningen av skuldsaneringsärenden blir trögare i Stockholms län än i andra län.

Revisorerna vill i detta sammanhang även erinra om att Riksrevisionsverket (RRV) i sin årliga rapport för 1995 rörande Finansdepartementets område särskilt tar upp betydelsen av regionala jämförelser. RRV noterar även vissa brister i den s.k. NYMF-modellen som används för att fördela anslagsmedel för skatte- och kronofogdemyndigheterna.

Frågan om resursfördelningen mellan länen måste enligt revisorernas mening uppmärksammas mer. Revisorerna anser att regeringen bör granska och utvärdera hur Riksskatteverket fördelar resurserna mellan sina underliggande myndigheter, dvs. de länsvisa skatte- och kronofogdemyndigheterna. Resultatet av denna analys, liksom de eventuella åtgärder som bedöms lämpliga med anledning härav, bör redovisas för riksdagen. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen detta till känna.

3.2 Riksskatteverkets styrfunktioner

Rapporten

I revisorernas rapport framhålls vikten av att man på kort sikt arbetar med utveckling av tillämpning och praxis med den nuvarande lagen som utgångspunkt. Revisorerna ansåg att Riksskatteverket borde arbeta mycket aktivt med dessa frågor.

Remissinstansernas synpunkter

Betydelsen av att samordna praxis och utnyttja de hittillsvarande erfarenheterna av arbetet med skuldsanering betonas genomgående av remissinstanserna. När det gäller formerna för denna samordning – vilken myndighet som skall ha vilket ansvar – råder dock viss oklarhet. Speciellt förefaller detta gälla Riksskatteverkets roll.

Flera av remissvaren berör behovet av regler och rutiner för verksamheten, utan att tydligt peka ut vem som bör ha ansvaret för detta. Ett par exempel på olösta frågor är följande:

- Utveckling av praktiska rutiner för att undvika utbetalningar av småbelopp.
- Regler för hur skattemyndigheten skall göra när en person har en fordran på överskjutande skatt.

Riksskatteverket (RSV) har i sitt remissvar betonat att praxisbildningen sköts av domstolarna. RSV har visserligen möjlighet att via allmänna råd och uttalanden verka för en enhetlig rättstillämpning inom sina verksamhetsområden. Skuldsaneringslagen överlämnar åtskilliga frågor att lösas i rättspraxis. RSV anser det mycket olämpligt att genom råd och uttalanden föregripa den praxisbildning som sker. Däremot ser RSV det som angeläget att fånga upp tendenserna i rättsutvecklingen och se till att resultatet av detta arbete når myndigheterna inom verkets ansvarsområde.

Revisorernas överväganden

1995/96:RR9

Frågan om praxisbildning är mycket viktig för att skuldsaneringslagen skall fungera i praktiken. Det gäller här utveckling av såväl *rättspraxis* som *administrativ praxis*. Skiljelinjen mellan dessa begrepp är inte alltid klar.

När det gäller RSV:s roll i samband med utveckling av rättspraxis i anslutning till tillämpningen av skuldsaneringslagen är det enligt revisorernas mening inte självklart att den bästa hållningen är den som RSV har valt. Revisorerna anser det troligt att en mera aktiv roll hade varit möjlig och att detta kunde ha främjat en mera likartad tillämpning och en snabbare handläggning än vad som nu har skett. Som exempel kan nämnas de ”juridiska kollisioner” som tagits upp av Kronofogdemyndigheten i Stockholm (se bilaga 2). Svårigheter av denna art har, i vårt starkt decentraliserade system, behövt lösas självständigt av 24 myndigheter i landet i stället för av en enda instans. Revisorerna kan inte finna denna ordning rationell.

Utvecklingen av rättspraxis i domstolarnas regi är i sig också problematisk, dels därför att vi har 97 tingsrätter i landet, dels därför att tingsrättsdommar ej anses ha prejudicerande verkan. Prejudikatbildningen vad gäller skuldsaneringsärenden kommer till stånd via avgöranden i hovrätt, och hovrättsavgöranden har hittills varit sällsynta. Till det kommer att prejudikatbildningen i hovrätt inte blir helt entydig eftersom det finns flera hovrätter i landet.

Revisorerna vill också framhålla att många av de svårigheter som framkommit i rapporten och i remissvaren inte gäller skuldsaneringslagen som sådan, utan snarare gränslandet mellan skuldsaneringslagen och annan lagstiftning som styr skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet. En del av dessa frågor är av teknisk-praktisk natur och kommer knappast att aktualiseras vid tingsrättens handläggning. Frågor av denna typ måste i praktiken avgöras på annat sätt än i domstol – antingen av myndigheterna (vilket torde vara den mest resurskrävande lösningen), eller genom allmänna råd från RSV, eller genom bindande föreskrifter från RSV, eller genom lagstiftning.

Den *administrativa* praxis som styr myndigheternas arbete med skuldsaneringsfrågor utvecklas i första hand av myndigheterna själva inom de ramar som sätts av lagar och förordningar. De tekniska system som styr uppbörd och indrivning av skatter och avgifter är emellertid i hög grad gemensamma för alla de länsvisa myndigheterna. Anpassningar av de tekniska systemen är i hög grad en uppgift för RSV. Det torde också finnas frågor i gränslandet mellan administrativ praxis och lagtolkning vars lösning skulle kunna underlättas betydligt genom riktlinjer från RSV.

Sammanfattningsvis anser revisorerna att RSV kan ha en betydelsefull roll att fylla för att samordna arbetsmetoder och lagtolkningar när det gäller tillämpningen av skuldsaneringslagen vid de länsvisa skatte- och kronofogdemyndigheterna. Att skuldsaneringslagen är en ny lag som lämnat många frågor att avgöras i praxis gör inte denna uppgift mindre väsentlig, snarare tvärtom. Revisorerna anser att regeringen bör granska hur RSV fullgör dessa uppgifter, och i samband härmed utvärdera huruvida RSV har de formella befogenheter som erfordras för att kunna samordna och effektivisera arbetet

med skuldsanering. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen detta till känna.

1995/96:RR9

3.3 Vissa lagstiftningsfrågor

Rapporten

Det finns enligt rapporten en rad tekniska aspekter av lagstiftningen som skulle kunna utredas i särskild ordning, utan att man inväntar resultatet av Konsumentverkets utvärdering. Speciellt gäller detta skattefordringarnas ställning. I rapporten nämns fyra olika vägar att lösa detta problem.

Erfarenheterna av den hittillsvarande tillämpningen av skuldsaneringslagen borde enligt rapporten utnyttjas konstruktivt. Det kunde ske genom utredning och utvärdering av dessa tidiga erfarenheter, liksom genom förslag till begränsade lagändringar med syftet att lösa upp de knutar i den praktiska tillämpningen som beror på motstridiga lagtolkningar. De av Riksskatteverket insamlade förslagen till lagändringar från de berörda skatte- och kronofogdemyndigheterna ute i landet framhölls som en naturlig utgångspunkt. Dessa förslag kan givetvis behöva analyseras, kompletteras och sammanfattas. Det ansågs angeläget att RSV fullgör denna uppgift.

I rapporten (bilaga 1, s. 55–56) noteras även de speciella problem som uppstått i samband med fastighetskrisen i början av 1990-talet. Fastighetspriserna sjönk då mycket kraftigt, på sina håll till mindre än hälften. Detta har för vissa medborgare medfört mycket stora ekonomiska förluster som varit omöjliga att förutse och gardera sig mot. Vid eventuell skuldsanering finns i dessa fall också juridiska komplikationer som kräver särskild uppmärksamhet.

Remissinstansernas synpunkter

Remissinstanserna är allmänt sett positiva till att tekniska lagändringar utreds i särskild ordning, dvs. utan att avvakta resultatet av Konsumentverkets utvärderingsuppdrag. Även Konsumentverket förordar att man redan nu genomför sådana förändringar av lagregler och administrativa rutiner som skulle underlätta samarbetet mellan kronofogdemyndigheterna och den kommunala rådgivningen å ena sidan och skatteförvaltningen som borgenär å andra sidan.

Remissinstanserna har också själva kommit med en rad synpunkter på vilka tekniska lagändringar som vore motiverade. Några av dessa redovisas nedan, och några återfinns i bilaga 2 till denna skrivelse. Där redovisas även en del av de juridiska och tekniska komplikationer som den nuvarande lagstiftningen har fört med sig.

– Skattefordringarnas ställning

De flesta remissinstanser tillstyrker att man utreder denna fråga i särskild ordning. Flera av dem kommenterar också de olika vägar till lösning som nämnts i rapporten. Skattemyndigheten i Stockholms län förordar ”den

norska modellen” som innebär att skatterna formellt hålls utanför skuldsaneringsinstitutet. Samma myndighet ställer sig också bakom en lösning som innebär att gäldenärer som inte har något att erbjuda sina borgenärer kan ansöka direkt hos KFM om skuldsanering.

Konsumentverket anser att det bör klarläggas vad som skall gälla för skatteskulder vid frivilliga uppgörelser både i steg 1 och 2, men anser inte att skatteskulder kan ses separat. Att särbehandla skattegäldenärer vore inte bra ur likabehandlingssynpunkt. Samma synpunkt återkommer från flera andra remissinstanser.

– *Vad är ”till fördel för det allmänna”?*

En fråga som diskuteras i rapporten är om det kan vara tillåtet för en skattemyndighet att gå med på en uppgörelse i steg 1 som innebär mindre betalning till staten än vad som skulle kunna påräknas genom beslut om införsel m.m. Avgörande är vad man anser vara ”till fördel för det allmänna”, vilket enligt lagen om ackord rörande statliga fordringar m.m. är en förutsättning för att skattemyndigheterna skall kunna gå med på uppgörelser i steg 1. Av rapporten framgår att Skattemyndigheten i Stockholms län och Riksskatteverket tolkat lagen olika på denna punkt.

Skattemyndigheten i Malmöhus län instämmer i Riksskatteverkets tolkning, men konstaterar också att ett klagorand i lagtexten vore önskvärt. Liknande synpunkter framförs av Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län.

– *Omprövning av gäldenärens betalningsförmåga*

KFM i Stockholms län framhåller att det vid skuldsanering är betalningsbeloppen som fastställs (det som skall betalas ut till borgenärerna), inte förbehållsbeloppet (det som får behållas av gäldenären). Det finns inget enkelt sätt att räkna om förbehållsbeloppet, och det kan heller inte räknas om i samband med omprövning i domstol. Av detta skäl är det enligt KFM nödvändigt att ha viss ”luft” i betalningsplanerna.

Flera remissinstanser ser ett behov av lagändring på denna punkt. KFM i Göteborgs och Bohus län anser att nuvarande ordning är ett slöseri med resurser och även kan medföra att syftet med lagen urholkas. Myndigheten anser att en gäldenär borde få möjlighet till omprövning av sin betalningsförmåga vid varje betalningstillfälle. Riksskatteverket har i sin fördjupade anslagsframställning föreslagit att tingsrätten skall få rätt att ompröva det belopp som skall fördelas bland borgenärerna. Konsumentverket menar att lagens nuvarande utformning måste bero på ett rent förbiseende och förespråkar också en ändring. Samma synpunkt återkommer från flera remissinstanser.

– *Tingsrätterna*

De kronofogdemyndigheter som ingår bland remissinstanserna har alla kommenterat det faktum att KFM:s beslut enligt lagen skall överprövas av 97

tingsrätter i landet. Detta anses ha bidragit till den långsamma utvecklingen av rättspraxis. KFM:s övriga verksamhet överprövas endast av 24 tingsrätter, en i varje län. Flera remissinstanser har ställt sig bakom ett förslag som framförts av Riksskatteverket med innebörden att skuldsaneringsärenden endast skall kunna hanteras av en tingsrätt i varje län.

Revisorernas överväganden

Revisorerna anser att lagändringar bör övervägas på alla de punkter som tagits upp ovan. Skattefordringarnas ställning i skuldsaneringen, vad som skall anses vara ”till fördel för det allmänna” samt omprövning av gäldenärens betalningsförmåga är frågor som är viktiga att lösa för att skuldsaneringslagen skall fungera väl. Revisorerna vill även erinra om de speciella problem som uppstått till följd av fastighetskrisen. Det finns en risk för att dessa problem kommer att förvärras under kommande år i den meningen att allt flera gäldenärer berörs. Det är därför viktigt att nu finna vägar att lösa även de skuldsaneringsproblem som innefattar fastighetsskulder på ett sätt som fungerar i praktisk rättstillämpning.

Härtill kommer vissa ytterligare tekniska komplikationer som tagits upp i bilaga 2 i denna skrivelse. Även dessa frågor torde med fördel kunna lösas genom ändringar i lagstiftningen i stället för genom tidsödande anpassningar och förhandlingar mellan de berörda myndigheterna. I vissa fall måste sådana lagändringar föregås av utredningar. Det finns emellertid inget skäl att knyta dessa utredningar till Konsumentverkets utvärderingsuppdrag. Ämnesområdet borde ligga väl till för Riksskatteverket eller annan expertis på skatte- och exekutionsområdet.

Revisorerna ställer sig också bakom förslaget att koncentrera tingsrätternas arbete med skuldsaneringsmål till en tingsrätt per län. Antalet tingsrätter som skulle behöva handlägga skuldsaneringsärenden skulle härmed minska från 97 till 24. Detta skulle sannolikt påskynda praxisbildningen och underlätta den administrativa hanteringen för alla parter. En sådan förändring borde kunna genomföras utan vidare dröjsmål.

Revisorerna anser att samtliga här nämnda reformbehov bör åtgärdas. Det är här fråga om tekniska förändringar som syftar till en mera rationell handläggning i de berörda myndigheterna. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen detta till känna.

4 Några synpunkter på det administrativa systemet och kommunernas roll

Rapporten

Kommunernas roll i skuldsaneringen har inte granskats av revisorerna. Där emot diskuterades förhållandet mellan steg 1 och 2 mot bakgrund av de långa handläggningstiderna. I rapporten hävdades att det kunde finnas en risk för att frivilliga uppgörelser i steg 1 i praktiken försvårades genom existensen av ett lagreglerat förfarande (steg 2 och 3). Vidare diskuterades den något förvirrande terminologin – att det helt frivilliga försök till uppgörelse som är en

förutsättning för att gäldenären skall vara berättigad till lagreglerad skuldsanering kallas för ”steg 1” trots att det ligger utanför det lagreglerade området. Terminologin kan ha bidragit till en oklar syn på den kommunala rådgivningens roll.

I rapporten framförs också uppfattningen att det nuvarande administrativa systemet är tungrott, att förenklingar borde eftersträvas och att en översyn är motiverad.

Remissinstansernas synpunkter

Den kommunala budgetrådgivningens betydelse när det gäller att ge råd och stöd till skuldsatta personer betonas av många remissinstanser. Vikten av att *hela* skuldsaneringsprocessen fungerar – även under den femåriga betalningsperioden – poängterades. Samtidigt framhölls att de gäldenärer som är aktuella för kommunal rådgivning utgör en mycket större krets av personer än de som är berättigade till lagreglerad skuldsanering.

Enligt Konsumentverket har den kommunala rådgivningen även fördelar ur ekonomisk synvinkel, eftersom den anses mindre kostsam än handläggning i steg 2 och 3. Konsumentverket anser att Sverige har ett mycket bättre utbyggt system för budgetrådgivning än övriga nordiska länder, och att detta måste beaktas då man jämför siffror för beviljade skuldsaneringar mellan olika länder. En jämförande utvärdering av de nordiska skuldsaneringslagarna har föreslagits av Konsumentverket, som nyligen begärt medel för detta hos Nordiska ministerrådet.

Förhållandet mellan steg 1 och 2 i skuldsaneringen kommenterades på olika sätt av olika instanser (se bilaga 2). Några bekräftade den bild som getts i revisorerens rapport om risken för att frivilliga uppgörelser undviks så snart någon av parterna kan tro sig ha något att vinna på att vänta och se vad en lagreglerad handläggning kan ge. Någon ansåg att förarbetena till lagen gett upphov till oklarheter om kommunernas roll. Flera efterlyser en klarare rollfördelning mellan de kommunala budgetrådgivarna och kronofogdemyndigheterna. Olika remissinstanser föreslår olika typer av rationalisering av det nuvarande systemet.

Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län föreslår en förenklad handläggning i steg 1 i de fall det saknas betalningsutrymme, eller där betalningsutrymmet är litet. Dessa fall skulle kunna överföras direkt till kronofogdemyndigheten. Steg 1 skulle därmed avlastas en stor mängd ärenden, vilket skulle förenkla hanteringen och förkorta handläggningstiden.

Behovet av en administrativ översyn erkänns av de flesta remissinstanserna, men det finns ingen enighet om vilket system som vore det bästa. Detta kan sägas vara naturligt med hänsyn till frågans karaktär. Organisationsfrågor har många aspekter och det finns normalt olika syn på såväl verksamhetsmål, resurser och kompetens som olika organisationspolitiska hänsyn. Någon enighet kan därför knappast förväntas. Så gott som alla remissinstanser har också en egen roll att spela i systemet, och har därför en egen plats att försvara. Remissinstansernas olika synpunkter på det administrativa systemet redovisas i bilaga 2 till denna skrivelse.

Revisorernas överväganden

1995/96:RR9

Revisorernas intryck är att det i dag finns en betydande oklarhet om kommunernas roll och om förhållandet mellan steg 1 och 2 i skuldsaneringen. Frågan om hur steg 1 fungerar har inte varit föremål för revisorernas granskning, men är en viktig del i Konsumentverkets kommande utvärdering av lagen. Mot bakgrund av remissvaren vill revisorerna här endast peka på betydelsen av följande frågor:

– Hur många uppgörelser görs i steg 1?

Det är i dag inte klarlagt i vilken mån man lyckats uppnå helt frivilliga skuldsaneringar med enbart kommunal medverkan. Att sådana uppgörelser i princip är möjliga framgår av exempel från flera håll, bl.a. från Göteborg.

Revisorerna vill här framhålla den avgörande skillnad som finns mellan de gäldenärer som är berättigade till skuldsanering enligt lagen och de som inte är det. En stor majoritet av dem som söker och får hjälp av kommunernas budgetrådgivare är – enligt samstämmiga remissyttranden – inte berättigade till lagreglerad skuldsanering. Det är i dag inte bekant i vilken mån de frivilliga uppgörelserna som nämnts i remissvaren gällt personer som varit berättigade till skuldsanering enligt lagen.

För den senare gruppen – alltså de svårt skuldsatta personer som har rätt till skuldsanering enligt lagen – finns farhågor för att själva existensen av ett lagreglerat förfarande (dvs. steg 2 och 3) automatiskt gör det mindre lockande att gå in i en ”steg 1-uppgörelse”. Det räcker ju med att någon av de berörda parterna – gäldenären själv eller någon av borgenärerna – tror sig ha något att vinna på att vänta och se vad nästa steg kan ge. I dessa fall skulle handläggningen kunna förkortas avsevärt om förfarandet i steg 1 förkortades eller till och med hoppades över. Kravet på att det frivilliga steg 1 skall vara genomgånget så fullständigt som möjligt innan gäldenären ansöker om skuldsanering hos KFM kan i dessa fall vara orationellt.

Det är möjligt att skuldsaneringslagen på denna punkt ställer krav på en onödigt komplicerad handläggning som från samhällsekonomisk synpunkt är mindre lämplig. Flera av remissinstanserna har också uppmärksammat detta och lämnat olika förslag som kan påskynda handläggningen och spara utredningsresurser. Revisorerna utgår från att Konsumentverket i sin utvärdering kommer att undersöka denna fråga.

– Utvärderingar av olika modeller

Den typ av frivillig skuldsanering som man arbetar med i Göteborg är av stort principiellt intresse. Genom direkt samverkan med de företag som finansierar verksamheten har man – kanske – lyckats bygga in vissa förebyggande inslag i skuldsaneringsverksamheten som påverkar borgenärerna, samtidigt som man uppnår långsiktig rehabilitering för gäldenärerna.

Vår kunskap är i dag inte tillräcklig för att avgöra om denna positiva tolkning är riktig. Kanske finns det helt andra omständigheter som förklarar situationen i Göteborg? Bl.a. kan noteras att antalet ansökningar om skulds-

nering varit betydligt mindre i Göteborgs och Bohus län än i övriga storstadslän. En närmare undersökning av dessa förhållanden vore väl motiverad som grund för framtida reformer.

Såväl denna typ av utvärderingar som jämförande analyser av de nordiska erfarenheterna av skuldsanering hör naturligen hemma inom ramen för Konsumentverkets utvärdering.

– *Det administrativa systemet*

Revisorernas intryck av att systemet är komplicerat och tungrott kvarstår efter remissbehandlingen.

Revisorerna anser att en administrativ översyn bör genomföras. Revisorerna utgår från att en sådan översyn ingår som en naturlig del i den breda utvärdering som Konsumentverket redan arbetar med på detta område.

5 Förebyggande åtgärder

Rapporten

I rapporten diskuterades även förebyggande åtgärder, dvs. åtgärder som kan motverka att människor lockas att skuldsätta sig så att de får behov av skuldsanering. Sådana åtgärder tar lång tid innan de får effekt. Det ansågs dock viktigt att överväga även sådana åtgärder, detta såväl av statsfinansiella skäl som av hänsyn till medborgarnas välfärd i privatekonomisk bemärkelse. Till det kommer principiella skäl som har att göra med behovet att stärka det personliga ansvaret på alla nivåer i samhället, liksom behovet av att stärka kopplingen mellan makt och ansvar för de institutioner som ger krediter.

Ett par tänkbara möjligheter till åtgärder nämndes i rapporten, dock utan djupare analys. I stället hävdades att frågan bör utredas.

Remissinstanserna

Åtgärder för att förebygga behov av skuldsanering anses som väsentliga av de flesta remissinstanserna. Några kommenterar också inriktningen av sådana åtgärder.

Flera remissinstanser framhåller vikten av att *borgenärerna tar sitt ansvar*. Konsument Göteborg förespråkar sin modell för frivillig skuldsanering, som finansieras av borgenärerna. Man pekar även på möjligheten att införa en "kreditavgift" eller "skuldsaneringsavgift" varigenom finansieringen av verksamheten direkt skulle kunna kopplas till kreditgivningen.

Konsumentverket framhåller betydelsen av att människor i unga år får kunskap om hur man hanterar sin hushållsekonomi. Flera remissinstanser betonar också *budgetrådgivningens* roll i det förebyggande arbetet. Kunskap saknas hos många människor om hur de rätt skall kunna tolka kreditinformation och räkna ut konsekvenserna av ett kreditåtagande.

Tanken på *begränsad marknadsföring av krediter*, som nämndes som en möjlighet i revisionsrapporten, möter invändningar från både Finansinspektionen och Svenska Bankföreningen. Bägge hänvisar till den nya konsument-

kreditlagen och menar att ytterligare regler på detta område inte behövs. Finansinspektionen framhåller samtidigt att man bör skärpa tillämpningen av befintliga regler genom att ingripa mot oseriösa beteenden på marknaden i form av otillbörlig marknadsföring eller alltför generös kreditgivning.

Kronofogdemyndigheten i Göteborgs och Bohus län anser att det inte är tillräckligt med en strängare kreditprövning för konsumenterna. Myndighetens erfarenhet visar att stora skulder ligger i borgensåtaganden, och att det är få som endast har konsumentkrediter när de söker skuldsanering.

Tanken på att skärpa borgenärernas ansvar genom att införa *definitiv preskription av konsumentkrediter* har mött gensvar hos vissa remissinstanser men starkt motstånd från såväl Finansinspektionen som Svenska Bankföreningen. Risken för att en kredit skulle preskriberas genom definitiv preskription kan, enligt Finansinspektionen, inte utan vidare anses ha större preventiv verkan än risken för att krediten blir föremål för skuldsanering. Risken för preskription kan också leda till att kreditgivare, i stället för att medge betalningsanstånd eller andra lättnader, kräver omedelbar betalning av den kredittagare som kommit i betalningssvårigheter och vidtar omedelbara exekutiva åtgärder.

Revisorernas överväganden

– Den kommunala budgetrådgivningen

Flera remissinstanser på den kommunala nivån pekar på den förebyggande verkan som budgetrådgivningen har, eller kan ha. Revisorernas vill emellertid framhålla att begreppet förebyggande åtgärder inte i första hand avser sociala hjälpåtgärder, utan åtgärder på systemnivå som motverkar behov av hjälpinsatser från det allmänna. Alla människor finner det inte naturligt att vända sig till kommunens budgetrådgivare, och det kan inte ses som en önskvärd utveckling att människor hamnar i en sådan situation att den typen av rådgivning blir nödvändig. Kommunal budgetrådgivning är heller inte gratis, lika litet som andra offentliga insatser. Det är i detta perspektiv man bör se vikten av åtgärder som begränsar lockelserna och möjligheterna till överdriven skuldsättning för enskilda.

Det finns ingen motsättning mellan å ena sidan ekonomisk rehabilitering av gäldenärerna – som i bästa fall kan ha en långsiktigt förebyggande verkan för de direkt berörda personerna – och å andra sidan förebyggande åtgärder på ”systemnivå” – bägge är önskvärda, men det rör sig om olika företeelser som inte bör blandas ihop. Härutöver kan nämnas åtgärder som syftar till en generell höjning av allmänhetens kunskaper i hushållsekonomi, t.ex. i form av en fortsatt utveckling av kronofogdemyndigheternas förebyggande arbete i skolorna.

– Marknadsföring av krediter

Revisorerna anser att Finansinspektionens tankar om att skärpa tillsynen av konsumentkreditlagen är intressanta och väl värda att utveckla. Denna tillsyn utövas i dag av Konsumentverket (när det gäller marknadsföring) och av

Finansinspektionen (när det gäller kreditgivning). Vad skulle en skärpt tillsyn innebära? Finns det resurser, kompetens och utvecklade arbetsrutiner för att ingripa mot oseriösa beteenden på marknaden? I vilken mån förekommer sådana ingripanden i praktiken? Vilka är sanktionsmöjligheterna och vilka effekter har uppnåtts?

Dessa frågor bör enligt revisorernas mening göras till föremål för en systematisk undersökning med redovisning av hittillsvarande erfarenheter. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet av en sådan undersökning. Riksdagen bör ge regeringen detta till känna.

– *Långsiktigt förebyggande åtgärder*

Frågan om definitiv preskription av konsumentkrediter nämns kortfattat i rapporten och kommenteras av några remissinstanser. Denna fråga är enligt revisorernas uppfattning komplicerad och låter sig inte avgöras utan systematiska analyser av en mängd olika förhållanden. Effekterna kan vara olika för olika typer av låntagare, och annorlunda på lång och kort sikt. Effekterna blir också olika beroende på vilka alternativ som jämförs med varandra. En tänkbar möjlighet – som inte synes ha föresvävat de remissinstanser som yttrat sig i frågan – är att regler om definitiv preskription skulle kunna fungera som ett alternativ till skuldsaneringslagen snarare än som ett komplement.

Det kan även finnas andra sätt att skärpa borgenärernas ansvar för kreditgivningen. De arbetsmetoder som använts av Konsumentnämnden i Göteborg kan här vara värda att studera närmare. Konsument Göteborg har i sitt remissvar också föreslagit att andra metoder att skärpa ansvaret, t.ex. via en "kreditavgift" eller "skuldsaneringsavgift" som skulle användas för att finansiera en skuldsaneringsbyrå av den typ som finns i Göteborg.

Revisorerna vill betona betydelsen av ett långsiktigt perspektiv på dessa frågor.

Svenska Bankföreningen framhåller i sitt remissyttrande att de flesta skuldsatta hushåll ådrog sig sina skulder under 1980-talet, med de särpräglade förhållanden som då rådde på kreditmarknaden, och att situationen i dag är väsentligt annorlunda. Med detta synsätt kunde det ligga nära till hands att tro att åtgärder som förebygger behov av skuldsanering nu skulle vara obehövliga.

Revisorerna delar inte den uppfattningen. Det är inte sannolikt att dagens "strama" situation kommer att bli bestående. Den typ av samhälle vi lever i kommer med stor sannolikhet att skapa nya risker för överbelåning.

Revisorerna anser därför att det finns ett långsiktigt behov av åtgärder för att förebygga behov av skuldsanering. Hur dessa åtgärder borde se ut är emellertid inte lätt att avgöra. Här finns ett komplicerat samspel med de förhållanden som påverkar kreditmöjligheterna för nystartade småföretag, borgensåtaganden för enskilda samt reglerna om företagsrekonstruktion. Åtgärder för att förebygga behov av skuldsanering måste med andra ord stå i samklang med en rad andra regler som styr finansiella band och åtaganden mellan enskilda, företag och kreditinstitutioner.

Konsumentverkets pågående utvärdering kan tänkas ge vissa resultat som belyser behovet av förebyggande åtgärder och idéer om inriktningen av såd-

ana åtgärder. Frågan är emellertid komplicerad och kan kräva ett bredare grepp som inte bara utgår från gäldenärens situation utan även innefattar finansiella och företagsekonomiska aspekter på kreditgivningen.

Revisorerna anser att frågan om åtgärder för att långsiktigt förebygga behov av skuldsanering bör utredas. Formerna för en sådan utredning avgörs av regeringen. Riksdagen bör ge regeringen detta till känna.

6 Förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om Riksskatteverkets roll när det gäller resursfördelningen mellan länen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om Riksskatteverkets styrfunktioner gentemot skatte- och kronofogdemyndigheterna,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om vissa lagstiftningsfrågor i samband med tillämpningen av skuldsaneringslagen,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om en skärpt tillsyn av konsumentkreditlagen,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om utredning av åtgärder för att långsiktigt förebygga behovet av skuldsanering.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Margit Gennser (m), Marianne Carlström (s), Maud Björnemalm (s) och Karl-Gösta Svenson (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Karin Rudberg (föredragande) varit närvarande.

Stockholm den 21 februari 1996

På Riksdagens revisorers vägnar

Per Olof Håkansson

Karin Rudberg

1995/96:RR9
Bilaga 1

Tillämpningen av skuldsaneringslagen

RAPPORT 1995/96:3

Riksdagens revisorer

1995-10-26

1995/96:RR9
Bilaga 1

Förord

Riksdagens revisorer har genomfört två informationsbesök för att belysa samspelet mellan skatte- och kronofogdemyndigheterna när det gäller tillämpningen av den nya skuldsaneringslagen. Initiativet till ärendet kom från en av revisorerna, riksdagsledamoten Bengt Harding Olson (fp). Den rapport som här presenteras baseras på den information som erhöles vid besöken, tillsammans med annat tillgängligt underlagsmaterial och vissa kompletterande uppgifter.

Arbetet med skuldsaneringslagen berör även andra delar av förvaltningen, som t.ex. kommunala budgetrådgivare och domstolar. Dessa delar av tillämpningen tas inte upp i denna rapport.

Rapporten har beretts i revisorernas första avdelning. Där ingår riksdagsledamöterna Lars Bäckström (v), ordförande, Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Marianne Carlström (s), Sverre Palm (s), Monica Widnemark (s), Ulf Kristersson (m) och Siw Persson (fp). Rapporten har utarbetats inom revisorernas kansli av Karin Rudberg, revisionsdirektör. Utredningschefen Margaretha Stålfors och kanslichefen Åke Dahlberg har också medverkat.

Revisorernas besök och det övriga material som funnits att tillgå visar att skuldsaneringslagen hittills inte fungerar tillfredsställande. Lagen är svår att tillämpa, och den administrativa hanteringen är invecklad och resurskrävande. Det verkar också som om det finns en inbyggd konflikt i ”steg 1” av skuldsaneringen.

Revisorerna anser att det finns åtgärdsbehov av flera olika slag, med olika tidsperspektiv. Tillämpning och praxis av den nuvarande lagstiftningen behöver samordnas och utvecklas. Lagstiftningen behöver också modifieras och kompletteras med ledning av erfarenheterna av den hittillsvarande tillämpningen. En administrativ översyn bör övervägas. Dessutom förespråkas åtgärder för att långsiktigt förebygga behovet av skuldsanering.

Rapporten skickas nu på remiss till ett antal myndigheter och andra organisationer som är berörda av dessa frågor. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Innehållsförteckning

Förord	23
1 Inledning	26
2 Skuldsaneringslagen	27
Bakgrund	27
Huvuddragen i skuldsaneringslagen	27
Ett ärendes gång.....	29
3 Något om skuldsanering i andra länder	33
Ärendegången i Danmark och Norge	33
Jämförelser	34
4 Erfarenheterna i stort	36
Tillströmningen av ansökningar	36
Hanteringen vid kronofogdemyndigheterna	38
Handläggningstider och väntetider	38
Personal	39
Skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas roller	39
Läget i olika delar av landet.....	39
5 Riksskatteverkets utvärderingsrapport den 28 juni 1995	41
Utgångsläget	41
Hur utvärderingen genomfördes	41
Göteborg: ett väl fungerande samarbete	42
Östersund: svårigheter i steg 1	43
RSV:s slutsatser.....	44
6 Situationen i Stockholms län	46
Bakgrund	46
Samarbetet på myndighetsnivå	47
Organisationsproblem och skillnader i kompetensnivå	47
Informationen	47
Skattefordringarnas ställning	48
Hur många söker ackord och skuldsanering?	49
Vilka söker skuldsanering?.....	49
Blankettsystemet.....	50
Vem skall utreda gäldenärens inkomstförhållanden?	50
Långsam utveckling av praxis	51
Övriga synpunkter från handläggarna.....	51
7 Konsumentverkets utvärderingsuppdrag	52
8 Revisorernas överväganden.....	53
Sammanfattande intryck	53
Diskussion kring reformbehov	55
Revisorernas förslag	61
Källor.....	63

Tillämpningen av skuldsaneringslagen

1995/96:RR9

Bilaga 1

1 Inledning

Riksdagens revisorer har genomfört två informationsbesök för att belysa tillämpningen av skuldsaneringslagen. Ärendet föreslogs av en av revisorerna. Motivet var att det vid information inför riksdagens lagutskott hade framkommit att det fanns stora svårigheter att tillämpa skuldsaneringslagen i Stockholm, till följd av samarbetsproblem mellan skatte- och kronofogdemyndigheterna i länet. Beslut att genomföra informationsbesök fattades av revisorerna i plenum den 3 maj 1995.

Ett besök hos Riksskatteverket gjordes den 16 maj 1995, och ett besök hos Skattemyndigheten i Stockholms län gjordes den 9 juni 1995.

Följande personer deltog:

Från Riksskatteverket (RSV):

Sten Johansson, chef för Verksamhetsområde exekution vid RSV

Per Källman, funktionsansvarig för skuldsanering

Runar Viksten, kronodirektör

Björne Sjökvist, skattedirektör

Nils Fredrik Carlsson, skatterättsliga frågor, personbeskattningsenheten

Från Kronofogdemyndigheten i Stockholms län:

Fredrik Benndorf, chefsjurist

Från Skattemyndigheten i Stockholms län:

Bert Lindberg, skattechef vid Skattemyndigheten i Stockholms län

Gun-Britt Björnqvist, skattedirektör

Anette Hedefält, sektionschef, rättsenheten

Eva Fee, handläggare, rättsenheten

Från Riksdagens revisorer:

Bengt Silfverstrand, riksdagsledamot

Ulf Kristersson, riksdagsledamot

Karin Rudberg, revisionsdirektör, Riksdagens revisorers kansli

Revisorerna har tagit del av Riksskatteverkets rapport den 28 juni 1995, Utvärdering av skuldsaneringslagen och samverkan mellan skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna, som också har använts som underlag för denna rapport. Kompletterande information har även inhämtats från de besökta myndigheterna, liksom från Konsumentverket, Justitiedepartementet och lagutskottets kansli.

2 Skuldsaneringslagen

1995/96:RR9

Bilaga 1

Bakgrund

Lagen om skuldsanering i Sverige har en lång förhistoria. I mitten av 1980-talet behandlades frågan av riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag om kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna m.m. (förs. 1986/87:7). Ett önskemål var att sätta stopp för en ständig rundgång där restförda skulder betalas, men följs av nya restföringar beroende på den tidigare skulden och löpande skatter och avgifter. Revisorerna fann det väsentligt att kronofogdemyndigheternas arbete inriktas mot förbättrad information och aktiva insatser för ekonomisk rehabilitering av gäldenärerna.

Lagutskottet delade denna uppfattning och återkom även till frågan året därpå (bet. LU 1986/87:21, rskr. 231; bet. 1987/88:12, rskr. 57). Med anledning av detta tillkallades 1988 Insolvensutredningen med uppdrag att utreda ett antal spörsmål på konkursrättens område. Frågan om skuldsanering av fysiska personer behandlades av utredningen i dess delbetänkande Skuldsaneringslag (SOU 1990:74).

Frågan diskuterades samtidigt i andra sammanhang vid denna tid, t.ex. av Skatteindrivningsutredningen (SOU 1987:10) och Skuldkommittén (SOU 1988:55). Lagutskottet behandlade också frågan i sitt betänkande om konsumentkreditfrågor (bet. 1989/90:LU4).

Efter det att Insolvensutredningen lagt fram sitt förslag återkom lagutskottet till frågan vid flera tillfällen, både våren 1992 och hösten 1992. I november 1992 fick Konsumentverket regeringens uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med budgetrådgivning och skuldsanering för enskilda hushåll. Redan tidigare fanns sådan verksamhet i vissa kommuner. Några kronofogdemyndigheter hade också bedrivit försöksprojekt med samma syfte. Hösten 1992 bildades inom regeringskansliet en arbetsgrupp med företrädare för fyra departement – Justitie-, Social-, Finans- och Civildepartementet – med uppgift att bereda och bevaka frågan om skuldsanering.

Våren 1993 förordade lagutskottet att regeringen skulle utarbeta former för en skuldsaneringsverksamhet med inriktning på ett ikraftträdande den 1 januari 1994 (bet. 1992/93:LU49). Utskottet förordade även vissa riktlinjer för skuldsaneringen. De innebar i huvudsak att den skuldsatte personen först och främst själv skall söka uppnå en frivillig överenskommelse med sina borgenärer. Endast om detta inte är möjligt skall en lagreglerad ordning tillämpas med företrädesvis frivillig och endast i sista hand tvingande skuldsanering. Riksdagen beslutade den 7 juni 1993 att ge regeringen till känna vad lagutskottet anfört (rskr. 1992/93:412).

Regeringens proposition i ärendet kom våren 1994 (prop. 1993/94:123), riksdagens beslut fattades samma vår och lagen trädde i kraft den 1 juli 1994.

Huvuddragen i skuldsaneringslagen

Med skuldsanering avses att en fysisk person helt eller delvis befrias från betalningsansvaret för sina skulder. Förfarandet har tre steg:

Steg 1. I det första steget skall en kraftigt skuldsatt gäldenär själv försöka träffa en uppgörelse med samtliga sina borgenärer. Det allmänna kan här bidra med information, vägledning och rådgivning, bl.a. genom kommunernas försorg. Detta första steg lämnas i huvudsak utanför det lagreglerade området.

Steg 2. Om detta inte lyckas kan gäldenären hos kronofogdemyndigheten i ett andra steg ansöka om frivillig skuldsanering. Härmed avses att gäldenären tillsammans med kronofogdemyndigheten upprättar ett förslag till skuldsanering som godtas av samtliga borgenärer.

Steg 3. Om någon borgenär motsätter sig ett sådant förslag skall kronofogdemyndigheten överlämna ärendet till tingsrätten, som i ett tredje steg skall kunna besluta om tvingande skuldsanering.

Allmänna villkor

- Den som får skuldsanering skall vara en fysisk person med hemvist i Sverige och som inte är näringsidkare. Gäldenären får inte vara ålagd näringsförbud och skall normalt heller inte ha gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, speciellt inte ekonomisk brottslighet. Som huvudregel skall skuldsanering kunna beviljas en person endast en gång.
- Vidare krävs att gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder. Detta krav är kopplat till den s.k. nettoskuldbördan, dvs. den skuldbörda som återstår när gäldenären har realiserat den egendom som han eller hans familj inte är i oundgängligt behov av.
- Det krävs också att det vid en allmän bedömning framstår som skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering. Någon beloppsgräns anges inte i lagen. Det avgörande för om skuldsanering bör beviljas är utfallet av en totalbedömning, där samtliga omständigheter vägs samman.

Näringsidkare kan inte få skuldsanering. Skuldsanering är ett renodlat privat-ekonomiskt institut, som enligt propositionen bör ha ett annat tillämpningsområde än andra insolvensrättsliga institut, såsom konkursinstitutet. Den som *tidigare varit näringsidkare* kan dock få skuldsanering. Skulder som härrör från en tidigare bedriven näringsverksamhet bör, enligt lagens förarbeten, beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen, för så vitt inte denna näringsverksamhet haft anknytning till brottslig verksamhet.

Betalningsplan för gäldenären

En skuldsanering enligt lagen skall vara förenad med en betalningsplan för gäldenären, om hans betalningsförmåga inte är så dålig att han helt saknar betalningsmöjlighet. Det innebär att gäldenären under en period av som regel *fem år skall leva på existensminimum* och att betalningsförmågan därutöver skall komma borgenärerna till godo. Genomgående ställs höga krav på gäldenärens egen aktiva medverkan för att åstadkomma skuldsanering.

Alla borgenärer behandlas lika

De fordringar som omfattas av skuldsaneringen skall i princip behandlas lika, dvs. alla borgenärer skall drabbas av en lika stor procentuell nedskrivning av sina fordringsbelopp. De borgenärer som inte bevakar sin rätt i förfarandet, och vars fordringar inte är kända, drabbas av att deras rätt att få betalt för sina fordringar helt och hållet upphör.

Samtliga skulder omfattas

En skuldsanering omfattar i princip *samtliga penningsskulder som har uppkommit före en viss dag*, inklusive det allmännas fordringar på skatt och avgifter. Vissa undantag görs dock (t.ex. när det gäller fordringar förenade med panträtt, fordringar på familjerättsliga underhållsbidrag och fordringar som innebär ett fortsatt ömsesidigt utväxlande av prestationer). Tvistiga fordringar – dvs. sådana som bestrids av gäldenären – omfattas inte av en skuldsanering.

Tidpunkten för en fordrans uppkomst är avgörande för om den skall omfattas av en skuldsanering eller inte. I vissa fall kan det vara svårt att fastställa när en fordran uppkommit, bl.a. när det gäller fordringar på skatter och allmänna avgifter. En fordran som inte är fastställd till beloppet eller som inte har förfallit till betalning då skuldsaneringen inleds kan undantas från skuldsaneringen.

Mer information om lagen återfinns i propositionen (prop. 1993/94:123) samt i lagutskottets betänkande (1993/94:LU26). En kommentar till lagen har nyligen utgivits (Hellners, Mellqvist: *Skuldsaneringslagen. En kommentar*. 1995).

Ett ärendes gång

Det svenska systemet för skuldsanering går i flera steg och förutsätter samverkan mellan flera myndigheter. Ett ärendes gång kan se olika ut beroende på vilka initiativ som tas av gäldenären och övriga inblandade parter, vilka överklaganden som görs etc.

** Gäldenärens egna ansträngningar*

För att skuldsanering skall kunna ske krävs att den skuldsatta personen (gäldenären) själv anstränger sig att komma överens med sina borgenärer. Det kan innebära att han eller hon söker betala sina skulder genom att försälja egendom eller ta extraarbete etc. och/eller försöker få borgenärerna att skriva ned sina fordringar. Gäldenärens egna ansträngningar skall komma före kontakten med kronofogdemyndigheten, men kan givetvis också fortsätta efter det att sådan kontakt har tagits.

* *Rådgivning hos kommunen*

Gäldenären kan även söka hjälp hos budgetrådgivare eller konsumentsekretärer hos kommunen. Denna bistår med information, vägledning och rådgivning i privatekonomiska frågor i allmänhet och skuldsanering i synnerhet. Om gäldenären inte uppfyller lagens kriterier för skuldsanering bör han kunna få upplysning om detta redan nu. I så fall är gäldenären hänvisad till sina egna ansträngningar att betala sina skulder och till eventuella egna förhandlingar med borgenärerna.

1995/96:RR9

Bilaga 1

* *Frivillig skuldsanering i steg 1*

Om gäldenären bedöms uppfylla skuldsaneringslagens kriterier bör syftet med rådgivningen vara att gäldenären och borgenärerna redan i detta skede skall kunna komma överens om en skuldsanering och att ärendet över huvud taget inte skall behöva gå vidare (prop. s. 74).

I detta skede är det fråga om frivilliga överenskommelser som kan gå till på många olika sätt. Dessa överenskommelser är inte reglerade i skuldsaneringslagen. I de fall gäldenären har skatteskulder är skattemyndigheten en av borgenärerna och har därmed en roll i sådana överenskommelser. En svårighet i detta sammanhang är att skattemyndigheten inte har laglig rätt att efterge skatt om det inte är till fördel för det allmänna. Steg 1 kan därför innefatta ett omfattande utredningsarbete som antingen måste utföras av skattemyndigheten eller av gäldenären själv, eventuellt med hjälp av kommunens rådgivare.

* *Ansökan till kronofogdemyndigheten (KFM)*

Om det första steget inte lyckas kan gäldenären gå vidare och ansöka om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten, KFM (steg 2). Det är först i detta steg som skuldsaneringslagens regler är formellt bindande. Ansökan kan endast avse en person. Ansökan skall vara skriftlig och lämnas på en särskild blankett. Den skall undertecknas av gäldenären på heder och samvete, alltså under straffansvar. Gäldenärens ansökan är det grundläggande dokumentet för utredningen i ärendet. Kommunens rådgivare kan vara behjälpliga med att upprätta en sådan ansökan.

Ansökan skall bl.a. innehålla uppgifter om

- gäldenärens tillgångar och skulder med uppgift om varje borgenär,
- gäldenärens inkomster och utgifter,
- hur skulderna uppkommit,
- vilka ansträngningar gäldenären gjort för att fullgöra sina förpliktelser och skälen till att dessa ansträngningar har misslyckats,
- andra förhållanden av betydelse för den allmänna skälighetsbedömningen (t.ex. vilka utsikter en arbetslös gäldenär har att på nytt få arbete),
- gäldenärens och hans familjs personliga och ekonomiska förhållanden i övrigt.

I lagkommentaren framhålls att övriga familjemedlemmars inkomster och tillgångar visserligen inte kan tas i anspråk för betalning av gäldenärens skulder, men att de ändå kan få stor betydelse för den allmänna skälighetsbedömningen, liksom för bedömningen av betalningsutrymmet. Närstående som inte har hushållsgemenskap med gäldenären är däremot inte intressanta i ett skuldsaneringsförfarande (Hellners, Mellqvist, 1995, s. 148 f).

* *Kronofogdemyndighetens beslut då ansökan mottagits*

Då kronofogdemyndigheten (KFM) får in en ansökan om skuldsanering finns flera möjligheter:

- KFM kan *avvisa* eller *avslå* ansökan (om ansökan är otillräcklig och gäldenären inte följer KFM:s anvisningar om kompletteringar, respektive om gäldenären inte uppfyller de allmänna villkoren för skuldsanering),
- KFM kan *inleda skuldsanering* enligt lagen. Detta beslut skall dokumenteras skriftligen. Tidpunkten för KFM:s beslut att inleda skuldsanering har betydelse för vilka skulder som skall omfattas av skuldsaneringen.
- I vissa fall kan KFM också *avskriva* ärendet. Detta sker i de fall gäldenären återkallar sin ansökan eller då ansökan av något annat skäl förfallit (t.ex. på grund av att gäldenären försatts i konkurs).

* *KFM:s utredning då skuldsanering inletts*

Efter beslutet att inleda en skuldsanering skall KFM snarast uppmana alla borgenärer att inom en månad anmäla sin fordran till KFM. Detta sker genom en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar. KFM skall också inhämta upplysningar om gäldenären från andra myndigheter i den utsträckning det behövs. KFM får kalla gäldenären att inställa sig personligen vid ett sammanträde hos myndigheten. KFM får också kalla borgenär eller annan myndighet till sammanträde.

* *Frivillig skuldsanering i KFM:s regi (steg 2)*

Utredningen utmynnar i att KFM upprättar ett *förslag till frivillig skuldsanering* tillsammans med gäldenären. Gäldenären kan inte lägga fram ett förslag utan KFM:s medverkan, och vice versa. (Om gäldenären och myndigheten inte kan komma överens kan gäldenären överklaga till tingsrätten.) Förslaget måste godkännas av samtliga borgenärer. Om förslaget uppfyller lagens förutsättningar i övrigt skall KFM genom beslut *fastställa skuldsaneringen* och kungöra beslutet i Post- och Inrikes Tidningar. Om någon av borgenärerna inte går med på förslaget kan det inte genomföras.

* *Ärendet överlämnas till tingsrätten*

Om KFM:s förslag till skuldsanering inte accepteras av någon av borgenärerna skall ärendet överlämnas till tingsrätten för att avgöras där. Ett beslut från KFM med denna innebörd kan inte överklagas.

* *Tvingande skuldsanering i tingsrätten (steg 3)*

Tingsrätten får besluta om skuldsanering även om någon borgenär motsatt sig detta. Den utredning som behövs förutsätts vara klar innan ärendet överlämnas till tingsrätten. Kompletterande uppgifter kan dock behöva inhämtas. Tingsrätten skall kalla gäldenären och samtliga borgenärer till ett sammanträde. Om någon som har kallats till sammanträdet uteblir utgör det inget hinder för att avgöra ärendet. Tingsrätten kan avslå ansökan om skuldsanering om förutsättningarna enligt lagen inte är uppfyllda, om gäldenären inte inställer sig personligen till sammanträde, eller om han i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning. Tingsrättens beslut om skuldsanering skall genast kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

* *Omprövning*

En skuldsanering är tänkt att innefatta en definitiv lösning av gäldenärens ekonomiska situation, men får ändå inte vara stötande och inverka menligt på den allmänna betalningsmoralen. Ett skuldsaneringsbeslut kan därför i vissa fall omprövas av tingsrätten. Detta kan ske på begäran av någon borgenär, t.ex. om gäldenären inte följer betalningsplanen eller om gäldenären efter skuldsaneringen har fått väsentligen förbättrade ekonomiska förhållanden.

I lagkommentaren betonas att det inte i efterhand förekommer någon ofentlig bevakning eller kontroll av att ett skuldsaneringsbeslut är grundat på korrekta uppgifter eller att en betalningsplan efterlevs. Varje enskild borgenär får bevaka om det finns anledning att begära omprövning av skuldsaneringen. Även gäldenären kan begära omprövning om nya omständigheter tillstött av inte obetydligt slag. En omprövning på gäldenärens begäran avser då endast betalningsordningen, inte skuldsaneringen som sådan.

Överklagande

KFM:s beslut i ett skuldsaneringsärende kan överklagas till tingsrätt i ett stort antal situationer. Det gäller myndighetens beslut att avvisa eller avslå en ansökan om skuldsanering, inleda en skuldsanering, fastställa en skuldsanering, respektive avskryva ett skuldsaneringsärende från vidare handläggning.

Tingsrättens beslut kan i vissa fall överklagas till hovrätt. För att hovrätten skall ta upp fallet krävs prövningstillstånd, utom i vissa undantagsfall. Prövningstillstånd får meddelas endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt; om anledning förekommer till ändring i tingsrättens beslut eller om det annars finns synnerliga skäl.

3 Något om skuldsanering i andra länder

1995/96:RR9
Bilaga 1

Överskudsättning är ett erkänt samhällsproblem i de flesta västeuropeiska länder. Undantagen är Italien, Spanien och Grekland, där överskudsättning i stället anses vara något som enbart rör den privata sfären. Särskilda rådgivningsprogram för skuldsatta personer finns i många länder, bl.a. i England där man arbetat med sådan rådgivning sedan 1971.

Danmark har en särskild lagstiftning om skuldsanering sedan 1984, medan Norge och Finland införde sådana system i början av år 1993. Dessa nordiska lagar kan samtliga sägas utgöra ett alternativ till konkurs och är förhållandevis långtgående när det gäller möjligheterna att skriva av eller ned skulder mot borgenärernas vilja. I övriga Europa är tonvikten lagd på frivilliga överenskommelser.

När det gäller den administrativa hanteringen – dvs. vilka myndigheter som är inblandade och deras förhållande till varandra – finns vissa skillnader mellan de nordiska systemen som har intresse då man undersöker samspelet mellan myndigheterna i Sverige. En kort redogörelse för denna aspekt på de danska och norska systemen följer nedan.

Ärendegången i Danmark och Norge

Danmark

Skuldsaneringen beslutas i Danmark av *skiftereten*, ett organ som motsvarar det tidigare svenska konkursdomarinstitutet. Ansökan om skuldsanering görs vid den skifteret där gäldenären har sitt hemvist. Ansökan görs på en särskild blankett och skall innehålla utförliga och korrekta uppgifter om gäldenärens familjesituation, utbildning, arbetsförhållanden, inkomster och utgifter samt tillgångar och skulder. Kopior av de senaste självdeklarationerna samt skattsedlar för de senaste tre åren skall ges in tillsammans med ansökan. Detta gäller även lönesbesked och pensionsbesked för de senaste tre månaderna. För den som är gift eller sambo skall motsvarande uppgifter lämnas för partnern. Ofta får gäldenären hjälp med att upprätta sin ansökan av någon företrädare för de sociala myndigheterna.

Om ansökan inte avvisas skall rätten snarast möjligt kalla till ett första sammanträde av utredande karaktär. Här sker den första sällningen av ärendena. Om rätten beslutar att inleda skuldsanering skall detta kungöras i viss ordning. Rätten beslutar också att överlämna ärendet till en särskilt förordnad *rättens medhjälpare*. Denne kontaktar skriftligen socialmyndigheten, skattemyndigheten och alla kända borgenärer och har också ett eller flera sammanträffanden med gäldenären. Rättens medhjälpare upprättar sedan ett förslag till skuldsanering tillsammans med gäldenären. Förslaget tillställs rätten som sätter ut ett sammanträde. I anslutning härtill avgör rätten ärendet. På detta stadium avslås ett ärende ytterst sällan.

Norge

1995/96:RR9
Bilaga 1

Systemet för skuldsanering i Norge är annorlunda uppbyggt. Det har beskrivits som en modell i flera steg, där det första steget utgörs av att gäldenären själv har försökt nå en uppgörelse med sina borgenärer.

Nästa steg är att gäldenären ansöker om skuldsanering hos *namsmannen* (utmätningssmannen, närmast motsvarande vår kronofogdemyndighet). Denne kan avslå ansökan eller, efter kompletterande utredningar och kontroller, överlämna ärendet till *namsretten* (ungefär tingsrätt i särskild ”utsökningssammansättning”) som prövar om skuldsanering skall inledas.

Namsmannen har skyldighet att vägleda gäldenären. Namsmannen har därtill en allmän utredningsskyldighet och har rätt att kontrollera gäldenärens uppgifter, även med hjälp av oanmälda hembesök hos gäldenären. Namsmannen kan besluta om att egendom som tillhör gäldenären skall säljas och också genomföra sådan försäljning. Om gäldenären inte medverkar till utredningen eller till försäljning av egendom kan namsmannen avslå hans ansökan om skuldsanering.

Efter tre månader skall gäldenären presentera ett förslag till skuldsanering för namsmannen som skall granska att det inte strider mot skuldsaneringslagen och ge gäldenären förslag till ändringar. Avsikten på detta stadium är att gäldenären och borgenärerna skall träffa en frivillig överenskommelse om skuldsanering. Förslaget skall tillställas borgenärerna som ges möjlighet att yttra sig. Om samtliga borgenärer godtar förslaget eller inte hör av sig är förslaget antaget och en frivillig skuldsanering enligt lagen är uppnådd.

Om någon av borgenärerna inte samtycker till förslaget kan gäldenären begära tvingande skuldsanering. Namsmannen skall då genast överlämna ärendet till namsretten. Tvångsmöjligheten anses kunna utgöra en press på borgenärerna att gå med på en frivillig skuldsanering. Namsretten gör då en preliminär bedömning och kan därvid antingen avslå, acceptera eller begära kompletteringar av gäldenärens förslag. Om begäran inte avslås skall rätten kalla till muntlig förhandling. Efter förhandlingen och eventuell skriftväxling skall namsretten ta ställning till om tvingande skuldsanering skall beviljas eller inte. Beviljas skuldsanering stadfäster domstolen förslaget i ett beslut. Om skuldsanering inte beviljas kan gäldenären överklaga beslutet till högre instans. Såväl en frivillig som en tvingande skuldsanering kan omprövas av namsretten under vissa förutsättningar, om gäldenären eller någon av borgenärerna begär detta.

Jämförelser

I kommentaren till den svenska lagen (Hellners, Mellqvist, 1995) noteras skillnaden mellan de nordiska systemen. I Danmark och Finland är förfarandet helt och hållet knutet till domstol. En central funktion har den rättens medhjälpare (Danmark) respektive ”utredare” (Finland) som utses i dessa länder. I Norge och Sverige har den utredande funktionen i stället lagts hos kronofogdemyndigheten (i Norge namsmannen). I både Norge och Sverige innehåller dessutom lagarna två former av skuldsanering – frivillig och tvingande.

I lagkommentaren framhålls vidare det faktum att Insolvensutredningens ursprungliga förslag till skuldsaneringslag i Sverige (SOU 1990:74) låg närmare det danska systemet än det som senare kom att införas hos oss. Uppbyggnaden av det svenska administrativa systemet kom att mera likna det norska.

Det norska systemet för skuldsanering bedömdes vara relativt kostnadskrävande. I den svenska propositionen konstateras följande om de norska erfarenheterna:

Efter det att lagen har varit i kraft drygt ett halvt år har det visat sig att antalet ansökningar som kommit in är betydligt lägre än vad man har beräknat. Enligt vad som upplysts beror det bl.a. på att lagen inte är helt lätt att tillämpa och att de ansökningsblanketter som används upplevs som svåra att fylla i. I den allmänna norska debatten i massmedia har det också beskrivits som mycket svårt att erhålla skuldsanering. Om nu antalet ansökningar har överskattats på förhand, så har å andra sidan arbetsåtgången för varje enskilt ärende underskattats. Varje ärende har hittills visat sig vara avsevärt mer arbetskrävande än vad som har antagits i propositionen. (Prop. 1993/94:123, s. 70 f.)

En skillnad mellan den svenska och den norska lagstiftningen bör nämnas. Skatte- och avgiftsfordringar – som i Sverige ingår i skuldsaneringen – faller i Norge utanför en skuldsanering. I det norska skattesystemet finns i stället regler om av- och nedskrivning av sådana fordringar. Skattemyndigheternas roll i skuldsaneringen torde av detta skäl vara enklare i Norge än i Sverige.

4 Erfarenheterna i stort

1995/96:RR9

Bilaga 1

Vid revisorernas besök gjorde chefen för Riksskatteverkets verksamhetsområde exekution följande sammanfattning av situationen, sett ur kronofogdemyndigheternas perspektiv:

- Införandet av skuldsaneringslagen innebar att en stor apparat sattes igång med kort varsel.
- Ansökningarna har blivit färre än väntat, och rätt små resultat har uppnåtts hittills.
- Kommunerna hanterar detta mycket olika.
- Relationsproblem mellan myndigheterna finns på vissa håll i landet.

Tillströmningen av ansökningar

Ansökningarna om lagreglerad skuldsanering har blivit mycket färre än väntat. Enligt propositionen förväntade man sig årligen ca 12 000 ärenden hos KFM (dvs. ärenden i steg 2). Det verkliga antalet ärenden som anmälts hos KFM är mindre än hälften så stort – 5 023 ansökningar under det första året. Antalet ansökningar som inkommit till KFM har t.o.m. minskat under budgetåret, från ca 2 800 andra halvåret 1994 till ca 2 200 första halvåret 1995 (se tabell 2 nedan). Regionalt finns en mycket stor spridning.

Det finns flera orsaker till det låga antalet. Det är naturligtvis mycken ovisshet i början då man skall tillämpa en ny lagstiftning. Borgenärerna godtar inget i onödan och rättspraxis är inte klar. Större borgenärer har varit tvungna att ta principiell ställning till hur de skall agera i saneringsfallen.

Skuldsaneringssystemets uppdelning i olika steg är också en väsentlig förklaring. En ansökan till Kronofogdemyndigheten (steg 2) förutsätter att steg 1 har passerats. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1994, och det var först då som kommunerna började sin del av arbetet. Det är naturligt att det blir en eftersläpning. (En undersökning som avsåg läget per den 31 oktober 1994 visade att det då fanns 7 000 ansökningar hos kommunerna.) Enligt RSV:s bedömning har många ärenden helt enkelt inte hunnit avancera till steg 2.

Antalet skuldsaneringsärenden inom steg 1 är inte bekant eftersom det inte finns någon statistik för denna oreglerade del av skuldsaneringen. Steg 1 handlar ju om gäldenärens egna ansträngningar, och dessa kan ta sig många olika former. Kommunerna kan medverka genom sina budgetrådgivare, men något krav på kommunernas medverkan finns inte.

Kommunerna satsar olika mycket på budgetrådgivning. På många ställen fanns det inte någon utbyggd beredskap hos kommunens socialtjänst/konsumentvägledare att hjälpa gäldenärerna genom steg 1. Det betyder att långt ifrån alla gäldenärer får det stöd de behöver av kommunen. Själva handläggningen i steg 1 tar också lång tid.

Antalet ärenden som aktualiserats hos *skattemyndigheterna* var ca 800 under det första halvåret av lagens tillämpning (se tabell 1). Ca hälften av de inkomna ärendena var vid årsskiftet 1994/95 fortfarande öppna. I ca 15 % av de avgjorda ärendena hade skuldsanering/ackord medgivits.

Tabell 1. Antalet ärenden hos skattemyndigheterna (skuldsanering och ackord för fysiska personer som inte är näringsidkare) under det första halvåret av lagens tillämpning (1 juli – 31 december 1994)

	Totalt	därav: Steg 1	Steg 2	Steg 3
Avslag, avskrivna	339			
Bifall	59	33	27	3
Öppna	417			
Summa	815			

Källa: Riksskatteverket

Tabell 2. Antalet ärenden om skuldsanering hos KFM under det första året av lagens tillämpning

	1 juli 1994- 30 juni 1995	Därav: 2:a halvåret 1994	1:a hå 1995
Inkomna ansökningar	5016	2 801	2215
<i>Typ av beslut, antal ärenden:</i>			
Avslag	2118	1156	962
Avskrivna	340	126	214
Avvisade	379	208	171
Skuldsanering inledd	1108	424	684
Skuldsanering beslutad	120	12	108
Överlämnade till tingsrätt	327	21	306
Återförvisade från tingsrätt	31	6	25
Differens mellan antal ansökningar och totalt antal beslut	593	848	-255

Källa: Riksskatteverket

Hanteringen vid kronofogdemyndigheterna (KFM)

1995/96:RR9
Bilaga 1

Hanteringen av skuldsaneringsärendena är svårare än vad myndigheterna förväntat sig. Många svåra bedömningsfrågor måste lösas. Många avgöranden är inte klarlagda i lagen, utan måste avgöras genom utveckling av rättspraxis. Vid besöket hos RSV framhölls att hovrätterna varit snåla med att ge prövningstillstånd, vilket betyder att man inte får någon riktig prejudikatbildning. Den prejudikatbildning som sker via tingsrättsdomar är begränsad.

KFM:s ställningstaganden hittills innebär att man avslagit ett stort antal ansökningar om skuldsanering – drygt 40 % (se tabell 2). KFM:s avslag kan överklagas till tingsrätt. Av KFM:s förslag till skuldsanering går den övervägande delen (73 %) vidare till tingsrätt. Antalet fall som beslutats av KFM under det första året av lagens tillämpning är endast 120, medan antalet fall som överlämnats till tingsrätt är 327. Ett försvinnande litet antal tas upp i hovrätt.

Handläggningstider och väntetider

Handläggningstiderna hos KFM är betydligt längre än vad man förväntade i propositionen. Det har flera orsaker. "Ställtiderna" blir långa räknat i kalendertid, eftersom det uppstår väntetider i olika led då man måste begära in uppgifter från olika håll. KFM:s egen arbetsinsats för varje ärende har också varit större än beräknat. Det får ses mot bakgrund av att skuldsaneringsinstitutet är nytt, vilket innebär att många problem måste lösas för första gången. En stor del av den arbetade tiden har gått åt till utbildning, både internt inom KFM och i form av information till allmänhet, borgenärer och gäldenärer. Uppbyggnaden av administrativa rutiner har också krävt tid.

De långa handläggningstiderna avspeglas i tabell 2. För det första kan man notera en stor differens mellan antalet ärenden som varit föremål för olika slags beslut av KFM och det totala antalet inkomna ansökningar. Denna differens beror bl.a. på att många ansökningar måste göras till föremål för preliminär utredning innan KFM får tillräckligt underlag för sitt beslut om att inleda skuldsanering eller ej. En ansökan som inkommit under hösten 1994 kan beslutas långt senare. För det andra kan noteras att av totalt 1 108 ärenden där skuldsanering inletts har endast 120 respektive 327 hittills lett till beslut om skuldsanering alternativt beslut om överlämnande till tingsrätt. Differensen (ca 660 ärenden) beror på handläggnings- och väntetider.

Det förekommer också väntetider hos kommunerna (steg 1). För att få tid hos en kommunal budgetrådgivare kan man behöva vänta mellan två veckor och upp till tre månader. Därefter följer en lång behandling hos kommunerna. Från KFM:s sida anser man att kommunerna jobbar alltför länge med steg 1 – det vore bättre att snabbt överlämna klara fall till KFM. Därtill finns lagtekniska frågor som skulle behöva klarläggas för att man skall kunna få kortare handläggningstider.

Handläggningstiderna i tingsrätten (steg 3) är däremot förhållandevis korta. Tingsrätten i Stockholm behandlar dessa fall med förtur.

Personal

Det tillskott av personal som tilldelats för handläggning av skuldsaneringsärenden har i sin helhet gått till *kronofogdemyndigheterna* (KFM). Antalet personer som där arbetar med skuldsanering uppgår till mellan 60 och 70, räknat i årsanställda. Totalt har ett åttiotal personer varit sysselsatta med skuldsaneringsärenden. Det betyder att KFM har använt hela det resurstillskott som tilldelades för ändamålet, trots att antalet ärenden var mycket mindre än beräknat.

Inom *skattemyndigheterna* är det mycket få personer som arbetar med dessa ärenden, mindre än sju årsanställda totalt i landet. RSV framhåller dock att uppgifterna kan vara underskattade, eftersom de bygger på en ny rubrik i tidredovisningssystemet som infördes den 1 juli 1994. Underhandskontakter med RSV (i september 1995) tyder på att arbetsbelastningen har ökat under senare tid. För de personer som berörs – normalt ett par personer på rättsenheterna – har arbetet med skuldsaneringsfrågor svällt så kraftigt att det tenderar att tränga undan andra arbetsuppgifter.

Skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas roller

Skattemyndigheternas roll är en annan än kronofogdemyndigheternas. Skattemyndigheterna skall bevaka *statens* intressen. KFM skall däremot tillvarata *gäldenärens* rätt samt *samtliga borgenärers* rätt.

Skattemyndigheterna har en aktivitet i skuldsaneringen som är vidare än KFM:s eftersom man även arbetar med steg 1. I detta steg har skattemyndigheterna en stark ställning. Skattemyndigheten är dock lagligt förhindrad att gå med på en överenskommelse om inte samtliga borgenärer gör det. Skattemyndigheten får heller inte efterge skatt annat än enligt ackordslagen och lagen om ackord rörande statliga fordringar m.m. Enda möjligheten för skattemyndigheten att acceptera en uppgörelse i steg 1 är att det är "till fördel för det allmänna".

Förhållandet mellan de olika "stegen" i skuldsaneringen diskuterades vid revisorernas besök på RSV. Det ansågs inte självklart att skattemyndigheterna skulle lägga ner så mycket arbete i steg 1; det kunde vara bättre att hänvisa till kommunernas konsumentsekreterare som kan hjälpa gäldenären att skriva en bra ansökan.

Läget i olika delar av landet

En utvärdering som gjorts av RSV under våren 1995 visar att både ärendehaneringen och problemen med skuldsaneringslagen varierar kraftigt över landet. Kommunernas olika ambition och resurser för stöd till gäldenärerna har redan nämnts. Samarbetet mellan skatte- och kronofogdemyndigheterna anses av RSV fungera bra i de flesta län. I Göteborg anses skuldsaneringen fungera ovanligt bra, mycket till följd av att man där har väl utarbetade rutiner för skuldsanering på den kommunala nivån. Mindre problem rapporterades från Jämtlands län samt Skövde/Mariestad. Stora och kvarstående problem finns i Stockholms län.

Antalet skuldsaneringsärenden hos KFM i olika län under budgetåret 1994/95 framgår av bifogade statistik. Därav framgår bl.a. att de tre storstadslänen tillsammans svarar för över hälften (52 %) av antalet inkomna skuldsaneringsärenden, men endast för 25 % av antalet beslutade skuldsaner-
ingar. I Stockholms län – med över 1 600 inkomna ärenden – har KFM beslutat om skuldsanering i endast 7 fall, medan 80 överlämnats till tingsrätt.

1995/96:RR9
Bilaga 1

Skuldsaneringsstatistik, budgetåret 1994/95

Län	Ingående balans	Inkomna ärenden	Återförvis. från TR	Avslag	Avvisade	Avskrivna	Inledda ärenden	Beslut	Överlämn. till TR	Utgående balans
Stockholms	0	1614	10	712	87	70	332	7	80	668
Uppsala	0	176	4	88	11	7	40	2	6	66
Södermanlands	0	162	6	85	11	6	35	8	15	43
Östergötlands	0	132	0	42	8	28	36	6	18	30
Jönköpings	0	132	0	42	16	0	20	5	5	64
Kronobergs	0	25	1	11	3	6	4	0	1	5
Kalmar	0	81	0	29	3	7	31	5	10	27
Gotlands	0	34	0	18	2	2	8	1	2	9
Blekinge	0	90	0	31	12	1	22	1	4	41
Kristianstad	0	157	1	88	13	5	32	0	5	47
Malmöhus	0	711	1	325	73	49	119	6	35	224
Hallands	0	80	0	21	9	5	17	4	6	35
Göteborgs o Bohus	0	295	0	104	32	30	56	17	15	97
Älvsborgs	0	169	1	58	5	12	58	13	13	69
Skaraborgs	0	113	0	36	1	16	33	7	9	44
Värmlands	0	81	0	33	18	0	20	0	10	20
Örebro	0	112	0	65	4	10	29	3	12	18
Västmanlands	0	119	0	51	2	11	37	10	13	32
Kopparbergs	0	169	0	48	6	23	47	1	11	80
Gävleborgs	0	129	1	40	23	20	30	4	12	31
Västernorrlands	0	134	1	55	12	19	30	8	12	29
Jämtlands	0	72	0	24	5	5	31	5	19	14
Västerbottens	0	93	2	50	8	4	14	5	3	25
Norrbottens	0	136	3	62	15	4	27	2	11	45
Summa	0	5 016	31	2 118	379	340	1 108	120	327	1 763

5 Riksskatteverkets utvärderingsrapport den 28 juni 1995

1995/96:RR9
Bilaga 1

I slutet av juni 1995 färdigställde RSV en rapport med titeln *Utvärdering av skuldsaneringslagen och samverkan mellan skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna*. Rapporten blev således klar efter revisorernas besök. Av denna rapport framgår bl.a. följande.

Utgångsläget

Det som motiverade utvärderingen var enligt RSV de svårigheter som fanns att tillämpa lagen i praktiken. Rollfördelningen mellan skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna (KFM) är inte klarlagd. I lagtexten kan en rollfördelning som skiljer sig från den som anges i motiven tolkas in. Detta har på vissa håll lett till olika uppfattning mellan skatte- och kronofogdemyndigheterna om utredningsansvar m.m. Svårigheter uppstår även i övrigt genom att två myndigheter skall tillämpa samma lag i samma ärenden. I vissa fall finns en bristande tilltro till KFM:s utredning från skattemyndigheternas sida. Vissa skattemyndigheter utreder självständigt det som KFM redan har utrett. RSV nämner även att borgenärsrollen hos skattemyndigheterna i många fall är en rent fiskal roll, och att fördelsrekvisitet enligt ackordslagen och förmånsrätten enligt lagen om förmånsberättigade skattefordringar kommer i konflikt med skuldsaneringslagens regler om likabehandling.

Konsumentverket har i en rapport i november 1994 särskilt tagit upp svårigheter att uppnå frivilliga överenskommelser i steg 1 i de fall staten har fordringar mot den enskilde. I samma rapport kritiseras KFM för en alltför sträng inställning till kraven på att försök till överenskommelse skall ha skett innan skuldsanering enligt skuldsaneringslagen (steg 2) kan inledas. RSV har även fått brev från en konsumentvägledare i Stockholms län där skattemyndigheten kritiseras för orimliga utredningskrav i steg 1.

Hur utvärderingen genomfördes

I januari 1995 beslöt RSV att genomföra en utvärdering av lagen hos skatte- och kronofogdemyndigheterna. En likalydande enkät sändes till samtliga myndigheter. Enkätsvaren visar enligt RSV att verksamheten, samverkan och samarbete mellan myndigheterna fungerar väl på de flesta håll. Många myndigheter har dock gett förslag till lagändringar för att underlätta tillämpningen av lagen.

Med anledning av enkätsvaren besökte RSV myndigheterna i fyra län – Jämtlands län, Göteborgs och Bohus län, Stockholms län och Skaraborgs län. Besöket i Skaraborgs län beskrivs i RSV:s rapport på ett förhållandevis tekniskt sätt och återges inte här. RSV:s erfarenheter från besöken i Göteborg respektive Östersund redovisas nedan. Situationen i Stockholms län beskrivs i nästa avsnitt, främst på grundval av vad som framkommit vid revisorernas besök där. RSV:s rapport om situationen i Stockholm är mera allmänt hållen än revisorernas, men huvudintrycken är desamma. Det övriga faktainnehållet i RSV:s rapport har till stor del framgått av avsnitt 4 ovan.

Göteborg: ett väl fungerande samarbete

1995/96:RR9

Bilaga 1

Det intryck som ges av RSV:s utvärdering är att man i Göteborgs och Bohus län har ett väl fungerande samarbete mellan myndigheter och andra berörda parter. Tidig försöksverksamhet och intensiv information till borgenärerna har gett särskilt goda förutsättningar för skuldsaneringsarbetet i detta län.

En bakgrund till denna gynnsamma situation är det arbete som lagts ned på lokal nivå innan skuldsaneringslagen trädde i kraft. Konsumentvägledningen i Göteborgs kommun tog 1992 initiativ till att starta en skuldsaneringsbyrå. Denna finansierades av banker och finansbolag med verksamhet i Göteborgsregionen, och var avsedd som ett försöksprojekt under två år. Genom ett ramavtal med Göteborgs kommun förband sig finansierarna även att medverka vid handläggningen av de enskilda ärendena. Kommunen, genom Konsument Göteborg, var huvudman för verksamheten, som hade fem personer anställda (källa: prop. 1993/94:123).

Antalet skuldsaneringsärenden i länet var förhållandevis måttligt under det första året av lagens tillämpning. Till Kronofogdemyndigheten i Göteborg inkom totalt 295 skuldsaneringsärenden under 1994/95, vilket kan jämföras med 1 614 ärenden i Stockholms län och 711 i Malmöhus län. Av dessa 295 ärenden avslogs 104, medan 32 avvisades och 30 avskrevs. Antalet inledda skuldsaneringsärenden var 56, antalet beslutade skuldsaneringar var 17, medan 15 fall överlämnades till tingsrätt. Den utgående balansen bestod av 97 ärenden (källa: Riksskatteverkets skuldsaneringsstatistik).

Av RSV:s utvärdering framgår följande.

Skattemyndigheten i Göteborg

Inom skattemyndigheten ligger arbetet med skuldsanering samlat på rättsenheten, och är således inte spritt på lokalkontoren. De förslag till uppgörelser i steg 1 som kommer från socialbyrån anses ha fått ökad kvalitet. Detta innebär att man får ett ökat antal ärenden där bifall kan tänkas, något som i sin tur ökar kraven på utredning från skattemyndighetens sida. Förslagen till uppgörelser i steg 1 brukar av skattemyndigheten remitteras till KFM:s fält-enhet för yttrande, men KFM:s skuldsaneringsenhet är inte inblandad i detta skede. Allmänt framhålls att KFM i Göteborg har en avbetalningspolicy som underlättar överenskommelser redan i steg 1. Beträffande steg 2 anser skattemyndigheten att KFM:s utredningar är fylliga och tillförlitliga, och man känner inget behov att kontrollera dessa utredningar.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Genom den ovan nämnda försöksverksamheten bildades den s.k. Skuldsaneringsbyrån i Göteborg. Man lyckades nå sanering av några personers skulder på frivillig väg och arbetade under den tiden upp goda kontakter med stora borgenärer, inklusive skattemyndigheten.

I samband med att skuldsaneringslagen trädde i kraft gjordes särskilda informationsinsatser genom att chefen för KFM:s skuldsaneringsenhet åkte runt och höll föredrag hos olika organisationer som berörs av lagen. Exempel

på sådana organisationer är AMI, försäkringskassan, Advokatsamfundet, länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen och kreditinkassobolagen. Genom att borgenärerna på detta sätt fått reda på fördelarna med skuldsanering och fått kännedom om hur skuldsaneringsenheten arbetar har man vunnit deras förtroende, vilket underlättar arbetet. Man har dock fortfarande problem med några borgenärer. Främst angavs att Handelsbanken Finans alltid säger nej till skuldsanering.

KFM:s skuldsaneringsenhet har även regelbundna kontakter med konsumentvägledarna hos kommunerna. Inom länet finns nätverk för olika yrkesgrupper – för skuldsanerare, för budgetrådgivare och för både skuldsanerare och budgetrådgivare. Nätverken omfattar olika geografiska områden. Skuldsaneringsenheten medverkar vid nätverksträffarna och deltar också i kommunförbundens regionala träffar.

I länet finns också en borgenärsgroup med skuldsaneringsenheten som sammankallande. Gruppen träffas tre–fem gånger om året. I denna grupp deltar alla större banker, Finax, Ellos, Haléns, Stadshypotek och skattemyndigheten.

Skuldsaneringsenheten vid kronofogdemyndigheten tar alltid kontakt med skattemyndigheten inför beslut om att inleda skuldsanering. Skattemyndigheten hjälper till med utredningen i de fall hjälp behövs. Den utredning som görs inkluderar uppgifter från försäkringskassan och AMI. Man kräver också in de tre senaste årens deklarationer och de senaste sex månadernas lönespecifikationer från de sökande. Därtill kollas vad som finns i myndighetens egna register om den sökande. Man följer principen ”Allt myndigheten vet, vet skuldsaneringshandläggaren”. Redan vid den första kontakten med den sökande ser KFM till att eventuellt felaktiga skattejämkningar ändras. När det gäller principerna för besluten om skuldsanering i Göteborg nämns att man inte lägger in ”luft i betalningsplanerna” längre.

Östersund: svårigheter i steg 1

I Jämtlands län betonas olikheten mellan kommunerna vad gäller insatserna för skuldsanering i steg 1. I vissa kommuner har inga resurser anslagits och i vissa kommuner arbetar man med deltidskonsulter. De allmänna svårigheterna i steg 1 framhålls också. Det meningsfulla i steg 1 kan diskuteras, anser KFM i Östersund. Vissa borgenärer säger alltid nej, varför steg 1 blir en onödig formalitet. Steg 1 är dessutom en svår procedur för gäldenären om det finns skatteskulder.

Skattemyndigheten i Östersund

Skattemyndighetens egna utredningar i steg 1 avser enbart registerforskning. I övrigt avvaktar man till dess att övriga borgenärer godtagit uppgörelsen.

Beträffande KFM:s utredningar uttrycker skattemyndigheten oro över att gäldenärens uppgifter i alltför hög grad tas för goda. Allmänt tycker man sig sakna kännedom om vilka uppgifter KFM kontrollerar och hur utredningen bedrivs. KFM:s förslag anses lite för tunna. Det framgår inte i vilken utsträckning invändningar från skattemyndigheten har beaktats eller skälen till

att trots invändningar lägga fram förslag om skuldsanering. Då KFM överlämnar ett ärende till tingsrätt borde detta meddelas samtliga borgenärer, och man borde då även ange vilka som avstyrkt respektive tillstyrkt skuldsanering.

Utbildning och erfarenhetsutbyte mellan flera skattemyndigheter i skuldsaneringsfrågor efterlyses.

Kronofogdemyndigheten (KFM) i Östersund

Enligt KFM har skattemyndigheten i länet en alltför restriktiv inställning till skuldsanering. I steg 2 upplever KFM att skattemyndigheten prövar frågor som KFM redan prövat och att skattemyndigheten yttrar sig som borgenär även när man inte har någon fordran att bevaka. Dessutom yrkar skattemyndigheten alltid undantag för skatteskulder oavsett om det är kvarskatt eller ännu ej debiterad skatt.

Den höga ambitionsnivån i KFM:s utredningar gör att ärendena tar mycket tid i anspråk.

RSV:s slutsatser

RSV:s principiella synpunkter på vissa frågor som rör samarbetet och rollfördelningen mellan myndigheterna återges nedan.

* Begränsa skattemyndigheternas utredning i steg 1

RSV anser att det är uppenbart att arbetsfördelningen mellan myndigheterna innebär att utredningen i steg 1 hos skattemyndigheterna i möjligaste mån skall begränsas. Skattemyndigheten bör inte lägga ner för stora utredningsresurser på ärenden där övriga borgenärs inställning är oklar eller där de inte godtagit förslaget, detta eftersom skattemyndigheten som borgenär inte har rätt att godta ett förslag till skuldsanering i steg 1 med mindre än att samtliga övriga borgenärer med lika eller sämre rätt godtagit förslaget. Skattemyndigheten bör meddela sökanden detta. Vidare bör skattemyndigheten normalt hänvisa gäldenären till kommunens konsumentrådgivare eller motsvarande, om utredningen inte är tillräcklig för att avgöra ärendet. Först om det förefaller troligt att en lösning kan nås i steg 1 genomförs en djupare utredning hos skattemyndigheten.

* Vad är ”till fördel för det allmänna”?

Vid skattemyndigheternas bedömning av om en skuldsanering i steg 1 (dvs. ett ackord) är tillåten bör det enligt RSV ofta anses vara ”till fördel för det allmänna” att förkorta handläggningen genom att redan i steg 1 helt eller delvis efterge statens fordringar. I de fall samtliga övriga borgenärer godtar sanering i steg 1 och statens fordringar inte är stora, torde man normalt kunna förvänta sig att staten går med på ackord om inte särskilda skäl talar emot det.

* KFM:s ställning i steg 1

RSV framhåller att KFM i vissa fall kan hamna i en jävslignande situation. Enligt lagen om ackord rörande statliga fordringar m.m. skall KFM beredas

tillfälle att yttra sig i ärende om ackord (dvs. skuldsanering i steg 1) om det inte kan anses obehövt. Ett sådant ärende kan senare hamna hos KFM i skuldsaneringens steg 2. Det är därför enligt RSV lämpligt att KFM inskränker sitt yttrande i samband med steg 1 till att avse rena faktauppgifter och undviker att föregripa eventuell senare behandling av en ansökan om skuldsanering genom att tillstyrka eller avstyrka ackord i dessa fall.

* Bättre kommunikation mellan myndigheterna behövs

RSV konstaterar att lagen bygger på två faser inom steg 2 – dels beslutet att inleda skuldsanering, dels förslaget utsändande. Det kan i många fall vara lämpligt att KFM tar kontakt med skattemyndigheten redan före beslut om att inleda skuldsanering för att inhämta faktaunderlag. Skattemyndigheten bör redan i samband med bevakningen avge eventuella yrkanden om särbehandling av vissa skulder och motivera sitt yrkande. Skattemyndighetens inställning till skuldsanering som sådan är enligt RSV av mindre vikt på detta stadium. RSV konstaterar att det uppenbarligen finns utrymme för förbättrad kommunikation mellan KFM och skattemyndigheten.

* KFM:s centrala roll

RSV betonar KFM:s roll. Det ankommer på KFM att verka för att skuldsaneringslagens intentioner genomdrivs. Detta kan t.ex. ske genom kontakter med borgenärsgrupper och genom träffar med kommunala konsumentrådgivare etc. RSV framhåller vikten av att KFM har borgenärernas förtroende. Det är lämpligt att man redogör för hur utredningen hos KFM går till. Det är också väsentligt att KFM i varje skuldsaneringsärende redogör för hur man har beaktat de faktauppgifter och yrkanden som borgenärerna har lämnat i ärendet.

* Myndigheternas förslag till lagändringar

Många av de berörda skatte- och kronofogdemyndigheterna har i samband med utvärderingen gett förslag till önskvärda lagändringar. Dessa förslag redovisas inte av RSV i den nämnda rapporten eftersom verket avser att ta upp dessa frågor i annat sammanhang.

6 Situationen i Stockholms län

1995/96:RR9

Bakgrund

Bilaga 1

I Stockholms län har kronofogdemyndigheten och skattemyndigheten tolkat förarbetena till skuldsaneringslagen på olika sätt. Det har resulterat i en mycket trög hantering av skuldsaneringsärendena. Skuldsaneringsenheten vid Kronofogdemyndigheten i Stockholms län framförde sina klagomål över detta i samband med ett besök från lagutskottet. Problem i samspelet mellan myndigheterna uppmärksammades redan i oktober 1994. Ett möte mellan de berörda handläggarna på Skatte- respektive Kronofogdemyndigheten i Stockholm hölls då för att klarlägga situationen. Protokoll från mötet sändes till respektive chefer. Några större förbättringar förefaller dock inte att ha ägt rum sedan dess, att döma av vad som framkommit vid revisorernas besök.

Riksskatteverket (RSV) konstaterar i sin utvärderingsrapport att antalet ärenden där skuldsanering kan komma i fråga är särskilt stort i Stockholms län. Under det första året av lagens tillämpning – alltså budgetåret 1994/95 – inkom 1 614 ärenden om skuldsanering till kronofogdemyndigheten i länet. Det är 32 % av det totala antalet ärenden i landet. Av dessa 1 614 ärenden avslogs 712 medan 87 avvisades och 70 avskrevs. Antalet inledda skuldsaneringar var 332. Antalet beslutade skuldsaneringar var dock endast 7, medan 80 överlämnades till tingsrätt. Den utgående balansen bestod av 668 ärenden (källa: RSV:s skuldsaneringsstatistik).

De ärendemängder som inkommit till *skattemyndigheterna* i olika län är normalt betydligt lägre än de som inkommit till kronofogdemyndigheterna, eftersom skattemyndigheterna endast har anledning att befatta sig med de fall där gäldenären har skatteskulder. För Skattemyndigheten i Stockholms län redovisas under det första halvåret av lagens tillämpning (1 juli – 31 december 1994) 231 ansökningar om skuldsanering/ackord angående fysiska personer som inte är näringsidkare. 73 ärenden avslogs eller avskrevs, 5 bifölls och 153 var öppna (källa: RSV:s utvärderingsrapport). Antalet skuldsaneringsärenden som under samma halvår inkom till kronofogdemyndigheten i länet var 930. Detta betyder samtidigt att den tröga hanteringen av skuldsaneringsärenden inte enbart kan skyllas på svårigheter i samarbetet mellan myndigheterna. Skattemyndigheten är ju endast berörd av en mindre del av de ärenden som kommer till KFM.

RSV:s utvärdering visar på avsevärda brister i samarbetet mellan myndigheterna i Stockholms län. De orsaker som framhålls av RSV är att skattemyndigheten inte accepterar kronofogdemyndighetens utredningar, samt skattemyndighetens tillämpning av sin roll i skuldsaneringssystemet.

Revisorerna har vid sina besök erfarit något liknande. Chefen för *skuldsaneringsenheten vid kronofogdemyndigheten* anser att Skattemyndigheten i Stockholm inte accepterar skuldsaneringslagen och försöker motarbeta dess tillämpning. *Skattemyndigheten i Stockholms län* har å sin sida för revisorerna framhållit en rad olika problem förknippade med tillämpningen av lagen. Dessa beskrivs i det följande.

Samarbetet på myndighetsnivå

Inledningsvis framhölls att samarbetet på myndighetsnivå fungerar väl. Det finns flera olika samarbetsprojekt mellan Skattemyndigheten och Kronofogdemyndigheten i Stockholm län. Cheferna för de två myndigheterna träffas regelbundet och diskuterar samarbetsfrågor. De problem som finns vad gäller tillämpningen av skuldsaneringslagen är speciella. Några allmänna samarbetsproblem mellan myndigheterna existerar inte.

Samarbetsfrågorna vad gäller skuldsaneringslagen kommer nu att lyftas upp på högsta chefsnivå. För närvarande har skattemyndigheten ingen kännedom om vilka ärenden kronofogdemyndigheten beslutar att arbeta med i steg 2.

Skattechefen i Stockholms län, som tidigare arbetat i Göteborg, ansåg att det där fanns ett bättre allmänt samarbetsklimat än i Stockholm, bl.a. genom bättre upparbetade personkontakter.

Organisationsproblem och skillnader i kompetensnivå

Handläggarna vid Skattemyndigheten i Stockholm framhöll att man sedan tidigare arbetat med ekonomisk rehabilitering och därvid hade ett gott samarbete på handläggarnivå med kronofogdarna på lokalkontoren. Skuldsaneringslagens tillkomst innebar emellertid en förändring i flera avseenden:

- Inom skattemyndigheten befarades en anstormning av ansökningar om skuldsanering. Ansvaret för dessa frågor delegerades därför till de lokala skattekontoren, som även fick ansvaret för ackordshanteringen. Utbildning och inskolning av personalen vid skattekontoren har tagit tid, liksom upparbetning av nya personkontakter.
- Inom kronofogdemyndigheten skapades däremot en ny, centralt placerad enhet, skuldsaneringsenheten. Denna bemannades delvis med nyanställd personal med ringa erfarenhet.
- Samarbetet mellan myndigheterna varierar i olika delar av länet. Södertälje nämndes som ett gott exempel, där det lokala skattekontoret tar kontakt med en handläggare vid kronofogdemyndighetens skuldsaneringsenhet. Initiativet kommer dock från skattesidan, och kontakterna tar givetvis resurser från skattemyndigheten.

Från skattemyndighetens sida framhålls också att de här berörda frågorna – om uppbörd, skuldsanering och ackord – är svåra att förstå och lära sig, även för skattemyndigheternas personal. Lagstiftningen är komplicerad. Det finns också personfrågor invävda i detta. ”Alla har inte känsla för cash management.”

Informationen

Från skattemyndighetens sida anser man inte att informationen till kommunernas konsumentsekreterare från början var tillräckligt tydlig. Denna information, som sköttes av Riksskatteverkets avdelning för exekution tillsam-

mans med Konsumentverket, skilde inte tydligt mellan skuldsanering i steg 1 och steg 2. Nu har personal från skattemyndigheten deltagit i fem sex träffar i länet med budgetrådgivare och konsumentsekreterare. Informationen är i dag bra – ingen kan klaga på att han inte förstår. Skattemyndighetens temamnummer av tidskriften Rättsnytt (nr 6 1994) anses vara mycket klargörande.

Skattefordringarnas ställning

En allmän synpunkt som framhölls av handläggarna vid skattemyndigheten var att skattefordringarna inte helt kan jämföras med andra fordringar. Staten väljer inte själv sina gäldenärer, och skattekraven baseras på de skattskyldigas egna uppgifter.

I princip skulle man förvänta att en person som skall få skuldsanering också har skött sin ekonomi så väl att han eller hon inte har några skatteskulder. I praktiken är det emellertid så att många av dem som söker skuldsanering tidigare har gjort försök att själva betala sina skulder genom att ta extrajobb, något som i sin tur har gett upphov till kvarskatt. Det är en ganska vanlig situation.

Skuldsaneringslagen förutsätter att gäldenären själv skall ha gjort försök att få rätsida på sin situation. I steg 1 är det ackordsuppgörelser som gäller. Skattemyndigheten i Stockholm behandlar alla ackordförslag lika. Här krävs att en uppgörelse skall vara ”till fördel för staten” – ett svårtolkat kriterium som av skattemyndigheten tolkats så att uppgörelsen måste ge minst lika mycket i pengar som alternativet konkurs, införsel, kvarskatteavdrag m.m. Dessa kriterier är strängare än de som gäller enligt skuldsaneringslagen. Det är därför fullt möjligt att skattemyndigheten säger nej till en uppgörelse i steg 1, men ja till steg 2. Skattemyndigheten prövar inte möjligheterna till skuldsanering (steg 2) så länge man befinner sig i steg 1.

Det kan noteras att Riksskatteverket (RSV) på denna punkt förefaller ha en annan bedömning av hur skattemyndigheterna kan eller bör resonera. Bedömningen av vad som är till fördel för det allmänna bör enligt RSV påverkas av tillkomsten av skuldsaneringslagen (se avsnitt 5 ovan). Vidare kan noteras att lagen om ackord rörande statliga fordringar m.m. (1993:892) stadgar att skattemyndigheten får medge ackord om det är ”till fördel för det allmänna”, snarare än ”till fördel för staten”.

Skattemyndigheten i Stockholm har i en underhandskommentar förklarat att man har använt de två begreppen synonymt, och att det som i praktiken tillämpas är det vidare begreppet ”till fördel för det allmänna”. Skattemyndigheten hänvisar samtidigt till den diskussion av begreppet som förts i förarbetena till ackordsbestämmelsen i uppbördslagen, som har överflyttats till lagen om ackord rörande statliga fordringar m.m. I denna diskussion har utgångspunkten alltid varit att det ekonomiska resultatet är grundläggande för bedömningen. Det har diskuterats i vilken utsträckning man därutöver kan ta hänsyn till vikten av att bevara arbetstillfällena eller social rehabilitering. Skattemyndigheten tillämpar en tolkning som ger utrymme för skälighetsbedömningar och jämförelser med utfallet på lång sikt. Det innebär att skattemyndigheten i vissa fall har accepterat kontant betalning med lägre

belopp än vad införsel skulle ge, eftersom man då blir av med personen som gäldenär.

Det finns emellertid många ackordsförslag som Skattemyndigheten inte kan acceptera. Ett exempel är följande:

Person A är restförd för kvarstående skatt med 25 000 kr. Skulden ökar med dröjsmålsavgift med 250 kr. per månad. Införsel sker genom KFM:s försorg med 2 000 kr. per månad. Med denna införsel torde skulden vara betald om ca 13 månader. I detta läge erbjuder personen skattemyndigheten ett ackord med betalning med 100 kr. i månaden under fem år. Detta avstyrks av KFM och avslås av skattemyndigheten.

Enligt skattemyndigheten skulle begreppet ”till fördel för det allmänna” helt förlora sin mening om sådana uppgörelser accepterades. Ett bifall skulle öka statens administrativa kostnader och därtill äventyra KFM:s normala arbete med införsel.

Skattemyndigheten framhåller vidare att det i förarbetena till skuldsaneringslagen inte finns något uttalande om att gällande praxis vid bedömning av ackord skall ändras samt att RSV inte har utfärdat några nya rekommendationer sedan skuldsaneringslagen tillkom.

Skattemyndigheten ställer sig också frågande till vissa av de uttalanden RSV gjort i sin utvärderingsrapport som anses oklara:

- Skall skattemyndigheten avvakta att utreda alla ansökningar om underhandackord till dess det är klart att alla andra borgenärer går med på ackordet? För gäldenären kan det innebära en orimligt lång väntan på Skattemyndighetens utredning.
- RSV:s uttalande om att skattemyndigheten skall avvakta med att utreda kan även tolkas så att det endast avser fall i steg 1 där förutsättning för skuldsanering skulle föreligga i steg 2. Hur skall skattemyndigheten kunna konstatera om ett ärende är ett skuldsaneringsfall eller inte om skattemyndigheten inte skall utreda förrän alla borgenärer har godtagit uppgörelsen?

Hur många söker ackord och skuldsanering?

Antalet ansökningar om ackord från fysiska personer har tidigare varit omkring 20–30 per år i Stockholms län. Under andra halvåret 1994 ökade antalet ansökningar om ackord/skuldsanering från fysiska personer till 111. Bland dessa fanns ett antal ”vanliga ackordsförslag” från personer som inte torde vara aktuella för skuldsanering.

Att antalet ärenden blev så litet kom som en överraskning för skattemyndigheten. Om man hade insett hur få ärenden som skulle komma hade man kunnat behålla hanteringen centralt på skattemyndigheten, i stället för att delegera till de lokala skattekontoren.

Vilka söker skuldsanering?

Hösten 1994 var det många som sökte skuldsanering enligt principen ”försöka duger”. Enligt skattemyndigheten finns många av dem som verkligheten

bör få skuldsanering nu på väntelista hos kommunernas konsumentsekreterare.

Det finns inte något enkelt sätt att skilja ut vilka personer som bör få skuldsanering. Fysiska personer består ju av både näringsidkare och övriga. Man måste göra en utredning i varje enskilt fall för att få veta vem som är löntagare och vem som äger företaget. Många tidigare näringsidkare söker skuldsanering. Man måste också klarlägga hur skulderna har uppkommit.

Blankettsystemet

Ansökan om skuldsanering i steg 1 görs först på en enkel blankett som omfattar en sida. I de fall skattemyndigheten på grundval av denna information bedömer det som troligt att det kan bli fråga om en uppgörelse (enligt steg 1 eller 2) så skickar man en utförlig ansökningsblankett på 13 sidor till den sökande. Denna blankett är utformad med tanke på f.d. näringsidkare och är mycket detaljerad.

Denna utförliga blankett har blivit föremål för mycket kritik eftersom den anses vara svår att besvara, samtidigt som hela systemet för skuldsanering är så byråkratiskt komplicerat ur gäldenärens synvinkel. Från Riksskatteverket framhölls att denna blankett var utmärkt för en handläggare att ha på sitt skrivbord, som en checklista och påminnelse om vad man behöver ta reda på. Men ”en sådan blankett är inget man bör plåga människor med”.

Skattemyndigheten framhåller att den utförliga blanketten togs fram sommaren 1994, vid en tidpunkt då man trodde att man skulle få en stor anhopning av ansökningar om skuldsanering, och med tanke på att skattemyndigheten inte fått några extra resurser för att handlägga dessa ärenden. De uppgifter som efterfrågas i blanketten finns i princip att tillgå inom skattemyndigheten, men kräver en veckas utredningstid; tanken var alltså att lyfta över detta arbete på den sökande. Vidare framhölls att många uppgifter är svåra att få fram och att man måste ställa mycket konkreta frågor för att få veta det som behövs (det kan t.ex. gälla pensionsförsäkringar för f.d. näringsidkare). Blanketten är främst till för handläggarna. Skattemyndigheten har nu för avsikt att utvärdera blanketten.

Vem skall utreda gäldenärens inkomstförhållanden?

Skattemyndigheten har information om gäldenärens verkliga inkomstförhållanden. Det kräver att man går tillbaka till tidigare års deklARATIONER och kontrolluppgifter och innebär ett ganska omfattande utredningsarbete. Skattemyndigheten har dock inte fått några resurser för att göra sådana utredningar. Den ovan nämnda ansökningsblanketten har tillkommit för att lyfta över en del av detta arbete på den som söker skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten (KFM) i Stockholm ställer inga frågor till skattemyndigheten om gäldenärernas inkomster. Det kan jämföras med förhållandena i Göteborg, där KFM begär in de senaste tre årens deklARATIONER som underlag för en sådan utredning. Det anses inte vara lätt för KFM att göra sådana utredningar. Skattemyndigheten skulle kunna hjälpa till, men då måste KFM precisera sina frågor.

Långsam utveckling av praxis

På grund av de tolkningsproblem som finns behövs vägledande domar i hovrätt. Tingsrätternas ställningstaganden fungerar inte praxisbildande. Det är emellertid svårt att få domar prövade i hovrätt. Prövningstillstånd krävs. Både från skattemyndigheten och från KFM har man efterlyst fler prövningar i hovrätt. Skattemyndigheten framhåller också att man måste ha förordnande från RSV i varje särskilt fall där man vill överklaga en tingsrättsdom och uppfattar RSV:s hantering som ett hinder.

1995/96:RR9
Bilaga 1

Övriga synpunkter från handläggarna

Exempel på en principfråga som skulle behöva prövas i hovrätt gäller fastställandet av betalningsutrymme – hur mycket extra buffert för oförutsedda utgifter skall man ge personer som skall leva på existensminimum i fem år? I dag varierar denna buffert mellan noll och 500 kr. i månaden. På vad baseras dessa skillnader?

Ett förslag som framfördes var att man skulle kunna använda bestämmelserna om *löneutmätning*, i stället för att fastställa betalningsutrymmet en gång för alla. Löneutmätning innebär att KFM bestämmer ett belopp som dras av arbetsgivaren, och som kan ändras under perioden. Just så gör man vid en vanlig införsel eller utmätning. KFM borde löpande kunna ompröva förbehållsbeloppet.

Denna fråga kräver en ytterligare förklaring. *Förbehållsbeloppet*, dvs. det belopp som förbehålls gäldenären och hans familj i samband med införsel, bestäms med utgångspunkt från ett *normalbelopp* som årligen fastställs av RSV (15 kap. 6 a § UB). Normalbeloppet skall täcka alla vanliga levnads-kostnader utom kostnaden för bostad. Till normalbeloppet skall även läggas den faktiska kostnaden för nödvändig barmtillsyn m.m. samt den faktiska bostadskostnaden. I kommentaren till skuldsaneringslagen betonas dock att det i en skuldsanering inte formligen skall bestämmas något förbehållsbelopp. Man är alltså inte tvungen att ange ett bestämt belopp som skall förbehållas gäldenären. Det som sägs i lagen är att det belopp som skall fördelas bland borgenärerna skall bestämmas med hänsynstagande till vad gäldenären och hans familj behöver för sin försörjning. De nämnda bestämmelserna i utsökningsbalken (UB), som gäller i samband med införsel, skall härvid vara *vägledande*. Genom att välja att inte göra denna bestämmelse bindande har lagstiftaren avsett att göra det möjligt att anpassa en skuldsanering till förhållandena i det enskilda fallet. (Källa: Hellners 1995, s. 132)

Från skattemyndigheten framhålls vidare att det även finns praktiska frågor kring utbetalningarna som inte är lösta på något bra sätt. Nuvarande regler innebär att gäldenären skall betala ut en stor mängd småbelopp varje månad. Skattemyndigheten i Stockholm har sagt nej till alla utbetalningar under 100 kr. i månaden. En mera praktisk ordning borde kunna införas.

Kvittningsbestämmelser saknas i skuldsaneringslagen. Ett problem i steg 2 är därför hur man skall göra när en person har en fordran på överskjutande skatt. Lagrådet föreslog en kvittningsbestämmelse, men detta avvisades av

statsrådet i propositionen, med motiveringen att det inte behövdes någon sådan bestämmelse. Lagen skulle lätt kunna kompletteras på denna punkt.

Forumreglerna – dvs. de regler som styr länsmyndigheternas ansvarsområden – är olika i lagen om ackord rörande statliga fordringar och i skuldsaneringslagen. Det kan göra att skattemyndigheten missar bevakningen av skuldsaneringar som inletts av KFM i ett annat län. Hanteringen krånglas även till av att forum enligt skuldsaneringslagen ändras om gäldenären flyttar.

Det finns ett behov av vägledning när det gäller att tillämpa skuldsaneringslagen. Från skattemyndighetens sida söker man ledrådar som stöd för tillämpningen: Skall man vid tillämpningen av skuldsaneringslagen vara ”mildare” än vad skattemyndigheten anser är normalt? Skall staten avstå från att använda sig av införsel därför att det finns förutsättningar för skuldsanering? Skall mindre skatteskulder betalas innan man gör en uppgörelse? Indrivningslagen och skuldsaneringslagen är motstridiga i vissa hänseenden. Rekommendationer från RSV:s sida som räftar ut nämnda frågetecken kommer enligt skattemyndigheten att leda till en smidigare administrativ hantering.

7 Konsumentverkets utvärderingsuppdrag

Vikten av en kontinuerlig uppföljning av den nya lagstiftningen framhölls av lagutskottet redan våren 1994 då utskottet behandlade förslaget till skuldsaneringslag (1993/94:LU26 s. 8).

Konsumentverket har i sitt regleringsbrev för 1995/96 fått regeringens uppdrag att utvärdera skuldsaneringslagen. Uppdraget avser i första hand lagens tillämpning i steg 1 och 2. Utvärderingen skall påtala eventuella behov av ändringar i lagen. Uppdraget skall utföras i samråd med berörda organ och redovisas i en särskild rapport senast den 1 oktober 1996.

Några mer utförliga direktiv har inte getts av regeringen. I stället har Konsumentverket gjort en egen projektplan som har diskuterats med Civildepartementet. Projektplanen avser en utvärdering av lagen och dess tillämpning under kalenderåret 1995 och innehåller flera olika delar:

- En kvantitativ kartläggning av bl.a. tidsåtgången för handläggning i olika led, inkl. domstolarna, samt data om hushåll i olika slags skuldsituation etc.
- En juridisk del som bl.a. skall undersöka hur lagens rekvisit (”kvalificerad insolvens” etc.) tolkas i praktiken, hur man behandlar arbetslöshet, hur man avgör förbehållsbeloppet, hur man ser på boendekostnader och kvarboende etc.
- En organisatorisk del, som bl.a. kommer att handla om arbetsfördelningen mellan kommunernas budgetrådgivare och kronofogdemyndigheterna.
- En kvalitativ del baserad på djupintervjuer med skuldsanerade hushåll.

Eventuellt kommer Konsumentverket även att koppla ett mera långsiktigt forskningsuppdrag till detta, i syfte att undersöka i vad mån man med

skuldsaneringslagen uppnår syftet att ekonomiskt rehabilitera gäldenärerna. Detta ligger dock utanför regeringsuppdraget.

Till projektet är knuten en referensgrupp med företrädare för berörda myndigheter. En samlad analys kommer att utföras inom Konsumentverket i nära samarbete med berörda organ och rapporteras till regeringen den 1 oktober 1996.

1995/96:RR9
Bilaga 1

8 Revisorernas överväganden

Sammanfattande intryck

Revisorernas besök och övrigt material som funnits att tillgå visar att skuldsaneringslagen hittills inte fungerar tillfredsställande. Lagen är svår att tillämpa, och den administrativa hanteringen är invecklad och resurskrävande. Det verkar också som om det finns en inbyggd konflikt i ”steg 1” av skuldsaneringen.

En ny lagstiftning som lämnar mycket till praxis

Skuldsaneringslagen är en ny lagstiftning av en typ som tidigare inte funnits i Sverige. Den är också komplex till sin karaktär, både i den meningen att många andra lagstiftningsområden berörs och i den meningen att flera myndigheter skall tillämpa samma lag i samma ärenden. Svårigheterna för de berörda handläggarna att förstå denna komplicerade juridik har särskilt framhållits för revisorerna.

Det kan vidare noteras att skuldsaneringslagen endast fastlägger en ram för vad som bör gälla. Många svåra avgöranden är inte reglerade i lagen utan har lämnats till praxis. Utveckling av en sådan praxis tar givetvis tid och är i sig resurskrävande, men så länge rättspraxis är oklar kommer tillämpningen inte att kunna fungera fullt ut. RSV förefaller inte att ha drivit praxisbildningen särskilt systematiskt. Prejudikatbildningen i hovrätt har nätt och jämnt påbörjats. Hovrätterna har beviljat prövningstillstånd i ett fåtal fall.

Den korta förberedelse tiden bör också nämnas. Skuldsaneringslagen trädde i kraft den 1 juli 1994, cirka en månad efter det att riksdagen fattat beslut om lagen. Detta gav myndigheterna ytterst litet tid för förberedelser. Som jämförelse kan nämnas att den norska lagen om skuldsanering beslutades av stortinget i juli 1992 och trädde i kraft den 1 januari 1993. Det gav en respit på närmare sex månader.

Olika tillämpning i olika delar av landet

En naturlig följd av att praxisbildningen ännu inte kommit så långt är att lagen tillämpas olikformigt i olika delar av landet. Uppenbart är också att samarbetet mellan myndigheterna fungerar olika väl på olika håll. Även detta leder till att likartade fall i praktiken kan behandlas olika beroende på var i landet de inträffar. Kommunernas stöd och rådgivning till dem som söker skuldsanering hanteras också mycket olika av olika kommuner. Det finns

kommuner som inte alls ger det stöd till gäldenärerna som skuldsaneringslagen förutsätter.

1995/96:RR9
Bilaga 1

Många inblandade parter – ett krångligt byråkratiskt system

Tillämpningen av skuldsaneringslagen är invecklad. Det är påfallande många myndigheter och andra parter inblandade – förutom gäldenären själv och hans olika borgenärer finns kommunen, skattemyndigheten, KFM och tingsrätten. Detta leder till ett tungrott system som också är svårt att orientera sig i för gäldenären. Detta framhölls särskilt vid revisorernas besök hos RSV, där man menade att få gäldenärer klarar den hårda press de utsätts för i ett skuldsaneringsärende. Inom skuldsaneringsenheten vid Kronofogdemyndigheten i Stockholm såg man detta som motiv till att agera på ett mindre krävande och mera omhändertagande sätt gentemot gäldenären än vad som från början torde ha avsetts av lagstiftaren.

Inbyggd konflikt i skuldsaneringsens steg 1

Utöver de ovan nämnda svårigheterna har revisorerna det bestämda intrycket att det redan i lagstiftningens konstruktion finns en konflikt inbyggd i det första steget av skuldsaneringen. Detta har att göra med att olika regler gäller för de olika stegen, samtidigt som de tre stegen förutsätts vara ”väl integrerade” i varandra.

I propositionen framhålls att ”skuldsaneringsförfarandet skall vara fristående från konkurs- och ackordsinstitutet” (prop. 1993/94:123 s. 71). Några sidor längre fram (s. 75) konstateras dock att det av effektivitets- och kostnadsskäl är av största vikt att ”de tre stegen är väl integrerade i varandra”. De grundläggande kriterierna för att erhålla skuldsanering bör därför genomgående vara desamma. Dessa kriterier bör vara att gäldenären själv medverkar till en fullständig och korrekt utredning (lojalitetskriterium), att han är insolvent och inte under överskådlig tid bedöms kunna infria sina förpliktelser (ett kvalificerat insolvenskriterium) och att en skuldsanering inte kan verka stötande (allmänt skälighetskriterium).

En fråga som inte diskuteras närmare i propositionen är vad denna integration bör innebära sett ur de berörda myndigheternas synvinkel. Speciellt förhållandet mellan steg 1 och steg 2 förefaller vålla problem. Likabehandlingsprincipen – dvs. att alla borgenärer skall behandlas lika – är en bärande princip i skuldsaneringslagen, men denna princip är inte självklart giltig i steg 1 eftersom detta steg ligger utanför skuldsaneringslagens område. Skattemyndighetens agerande i steg 1 regleras i stället av ackordslagen samt av lagen om ackord rörande statliga fordringar m.m.

Förhållandet mellan skuldsanering, ackord och konkurs förefaller inte vara så enkelt i praktiken. Om en gäldenärs ekonomiska förhållanden är särskilt komplicerade eller omfattande bör hans skuldproblem i första hand lösas genom konkurs. Gäldenärens ansökan om skuldsanering förefaller om han försätts i konkurs. Efter avslutad konkurs kan emellertid gäldenären på nytt ansöka om skuldsanering (Hellners, Mellqvist, 1995, s. 225 f.).

Diskussion kring reformbehov

Situationen vad gäller tillämpningen av skuldsaneringslagen är komplicerad. De behov som lagen avsåg att tillgodose är långt ifrån uppfyllda.

1995/96:RR9
Bilaga 1

Gäldenärernas situation

Lagstiftningen ställer stora krav på att gäldenären själv medverkar i skuldsaneringen. Men omständigheterna i övrigt – t.ex. vad gäller handläggningstider och systemets byråkratiska komplexitet – får naturligtvis inte vara sådana att de som har legitima behov av skuldsanering inte får någon nytta av lagen. Systemet skall vara så strängt att ”lycksökare” hålls utanför och samtidigt ge reella möjligheter för den grupp av gäldenärer som lagstiftaren haft i åtanke. I denna grupp finns många som drabbats svårt, både till följd av de levnadsomständigheter som orsakat skulderna och på grund av den börda som själva skuldsättningen innebär. Gäldenärens ekonomiska situation kan ibland också vara mycket komplicerad.

De krav som ställs på gäldenären borde därför i första hand avse hans eller hennes uppriktighet och samarbetsvilja. Däremot är det inte lika rimligt att ställa stora krav på gäldenärens administrativa förmåga och förmåga att själv förhandla med sina borgenärer. Sådana krav kan många gånger vara orealistiska. Myndigheternas krav på gäldenären bör samtidigt vara tydliga och klara från början och inte ändras under förfarandets gång. För gäldenären vore det utan tvivel en stor fördel om handläggningen av skuldsaneringen skedde mera samlad än i dag (t.ex. genom koncentration till en myndighet, med möjlighet till överklagande). Det skulle göra kontakten med myndigheten lättare och snabba upp hela förloppet.

Med detta vill revisorerna förorda ett *enklare* system för handläggning av skuldsaneringsärenden, präglad av *sträng kontroll* av gäldenärens uppgifter. Fasta regler och strikta rutiner torde också underlätta själva handläggningen. Därmed skulle kostnaderna för handläggningen kunna begränsas samtidigt som systemet fick bättre träffsäkerhet än i dag.

Speciella problem till följd av fastighetskrisen

En viktig utgångspunkt för skuldsaneringslagen var den speciella situation som skapats av bankernas alltför frikostiga kreditgivning under 1980-talet och den därmed sammanhängande fastighetskrisen. Fastighetskrisen har för vissa medborgare medfört mycket stora ekonomiska förluster som varit omöjliga att förutse och gardera sig mot. Det motiverar en särskild hantering av skuldsituationer som uppkommit till följd av förluster i samband med köp och försäljning av villor och lägenheter vid ”fel” tidpunkt.

Fastighetskrisen har en djupgående inverkan på ekonomin i vissa hushåll. Revisorerna vill särskilt peka på den mycket svåra situation som kan uppstå för ett hushåll som, i syfte att minska sina räntekostnader för en högt belånad villa, säljer villan för att flytta till en lägenhet. *Om villan säljs med förlust* kan hushållets ekonomiska situation försämrans genom flyttningen. Gäldenären har i så fall sänkt sin standard till ingen nytta – hans utgifter har inte

minskat utan ökat. Att detta kan ske – och sker – beror på att fastighetspriserna har sjunkit så kraftigt (det kan vara fråga om en halvering av prisnivån för både villor och bostadsrätter, ibland mer). Det betyder att säljaren kanske inte kan lösa lånet på villan i samband med försäljningen. Han måste i så fall fortsätta att betala räntor på det återstående lånet, tillsammans med hyran för den nya lägenheten. Den samlade bostadskostnaden kan härmed bli högre efter flyttningen än före.

Då gäldenärens ekonomiska situation förvärras försämras även borgnärer-
nas möjligheter att få betalt för sina fordringar. Revisorerna anser att man nu måste finna vägar att lösa dessa problem på ett sätt som fungerar i praktisk rättstillämpning.

När det gäller skuldsaneringslagen och dess tillämpning i övrigt anser revisorerna att det finns en rad olika åtgärdsbehov, med olika tidsperspektiv.

Utveckla tillämpning och praxis – och fördela resurserna

På kort sikt är det viktigt att utveckla tillämpning och praxis med den nuvarande lagen som utgångspunkt. Ansvar för att så sker åvilar närmast Riksskatteverket (RSV). Det är enligt revisorernas mening viktigt att RSV arbetar mycket aktivt med dessa frågor. Den centrala myndigheten har stora möjligheter att komma med råd och anvisningar för att i viss mån standardisera tillämpningen av lagen. Sådana centrala råd fyller flera syften: att främja likformighet i regeltillämpningen, att korta handläggningstiderna och att spara resurser inom de berörda myndigheterna.

Resursfördelningen mellan myndigheterna, liksom organisation och samarbetsformer, är i praktiken också viktiga frågor när det gäller att få till stånd ett effektivt samarbete mellan olika myndigheter. Det kanske inte är förvånande att de största svårigheterna med tillämpningen av skuldsaneringslagen har uppstått i Stockholms län, det län där man förväntade den största anhopningen av ärenden. Inom skattemyndigheten, som inte fick några extra resurser för dessa ärenden, infördes en *decentraliserad* organisation av handläggningen av skuldsaneringsärenden. Kronofogdemyndigheten i länet skapade samtidigt en ny *central* enhet för skuldsaneringsfrågor, delvis bemannad med ny personal. Det är inte omöjligt att denna olikformiga organisation inom de två myndigheterna bidragit till deras svårigheter att samarbeta.

Vad gäller de akuta svårigheterna i Stockholms län anser revisorerna att RSV:s utvärderingsrapport ger tydliga fingervisningar om vad som kan vara rimligt att göra i det korta perspektivet. Det gäller både rollfördelningen mellan skatte- och kronofogdemyndigheterna och samarbetet mellan dem. Revisorerna vill emellertid framhålla att här även finns principfrågor som lagstiftaren borde ta ställning till. Det gäller t.ex. frågan om vad som skall anses vara ”till fördel för det allmänna”. Revisorernas besök hos Skattemyndigheten i Stockholm visade också att man där kände ett behov av vägledning för sitt agerande gentemot gäldenärerna.

Modifiera lagstiftningen

1995/96:RR9
Bilaga 1

För att underlätta tillämpningen kan det även krävas lagändringar på vissa punkter. De berörda myndigheternas synpunkter på detta bör analyseras av RSV och föras vidare till regeringen.

Vikten av att lagstiftningen är tydlig har framgått klart vid revisorernas besök. ”Ur myndigheternas synvinkel hade det varit en fördel om lagstiftaren hade bestämt mer.” Detta yttrande, som fälldes vid revisorernas besök hos RSV, fångar i ett nötskal mycket av de svårigheter som uppstått i samband med skuldsaneringslagen. Justitiedepartementets handläggare på området har också framhållit att lagen i ganska hög grad är skriven utifrån domstolarnas perspektiv och sedvanliga önskemål om flexibilitet, som vid domslut gör det möjligt att ta stor hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Men ”myndighetskulturen” hos skatte- och kronofogdemyndigheterna innebär sannolikt att man där har större behov av entydiga regler som kan tillämpas på ett standardiserat sätt.

Det är särskilt viktigt att undanröja den konflikt som för närvarande synes vara inbyggd i steg 1 av skuldsanereringen. Av diskussioner med lagutskottets kansli har framgått att problemen kring skattefordringarnas ställning inte var föremål för någon särskild uppmärksamhet i samband med att man införde skuldsaneringslagen. Här rör det sig således om problem som inte var förutsedda av lagstiftaren. Revisorerna anser att de i lagen inbyggda konflikterna i steg 1 behöver klaras ut så snart som möjligt. Samma sak gäller den typ av tekniska svårigheter med nuvarande lagstiftning som nämnts av Skattemyndigheten i Stockholm. Dessa speciella aspekter av lagstiftningen, som fördröjer och försvårar handläggningen utan att detta fyller något rimligt syfte och utan att det varit lagstiftarens avsikt, borde kunna utredas i särskild ordning, utan att man inväntar resultatet av Konsumentverkets kommande utvärdering. I annat fall skulle alla rationaliseringar av lagstiftningen komma att försenas med minst ett år, trots att problemen redan är kända.

Problemen i steg 1 kan, vad gäller skattefordringarnas ställning, lösas på en rad olika sätt. Skattemyndighetens roll att bevaka statens fordringar vid ackord skulle kunna överföras till kronofogdemyndigheterna, så som tidigare har föreslagits av Insolvensutredningen. En annan möjlighet är att ackordslagen ändras och samordnas med skuldsaneringslagen. Skattefordringarna skulle också kunna placeras utanför skuldsaneringsförfarandet, på liknande sätt som i Norge. Ytterligare en möjlighet är att man särbehandlar de gäldenärer som har skatteskulder på så vis att man för deras del hoppar över steg 1, för att gå direkt på steg 2.

Varför två typer av frivillig skuldsanering?

Det finns också skäl att föra en mera djupgående diskussion kring förhållandet mellan steg 1 och 2 i skuldsanereringen. Bägge dessa steg innebär frivillig skuldsanering. Skillnaden är att steg 2 är reglerad i skuldsaneringslagen och handläggs av KFM, medan steg 1 är oreglerad och handläggs (i förekommande fall) av kommunen och skattemyndigheten. Den nuvarande lagstiftningen ställer krav på att steg 1 skall vara genomgånget innan en ansökan i steg 2

får lämnas. Ändå är bägge stegen frivilliga ur borgenärernas synvinkel. Det ändamålsenliga med att söka genomföra frivillig skuldsanering på två olika sätt, med två olika förfaranden, är inte uppenbart. Lagstiftarens syfte med uppdelningen i olika steg var att åstadkomma en successiv gallring av ärendena (Hellners, Mellqvist, 1995, s.151 f). Naturligtvis är en gallring nödvändig. Men varför skall den genomföras på flera olika sätt, med olika myndigheter inblandade och enligt olika principer?

Själva uttrycket ”steg 1 i skuldsaneringen” kan sägas vara något oegentligt eftersom ”steg 1” inte regleras i skuldsaneringslagen. Det som åsyftas är att gäldenären måste ha gjort vissa egna ansträngningar att själv komma överens med sina borgenärer innan KFM åtar sig ärendet. De egna ansträngningarna är ett villkor för att gäldenären skall kunna komma i fråga för lagreglerad skuldsanering. Det är dock svårt att förstå varför dessa egna ansträngningar skall kallas för ”steg 1” – en sådan benämning är snarast ägnad att förvirra. Att det finns möjligheter till frivilliga uppgörelser vid sidan av skuldsaneringslagen är en självklarhet; det är inte något man behöver lagstifta om.

Det är naturligtvis sant att steg 1 och 2 skiljer sig från varandra eftersom frivilligheten i steg 1 är mycket mera vittgående än i steg 2. I steg 1 bestäms villkoren enbart av förhandlingen mellan gäldenären och borgenärerna och dessa villkor kan se annorlunda ut än i steg 2 – borgenärerna behöver inte behandlas lika (om de inte själva kräver det), gäldenären kan få mera gynnsamma betalningsvillkor etc. (I de fall skattemyndigheten är en av borgenärerna är möjligheten att nå en uppgörelse i steg 1 dock inte enbart beroende av borgenärernas välvilja, utan även av de lagar som skattemyndigheten måste följa, som t.ex. ackordslagen.)

Just dessa skillnader mellan steg 1 och 2 gör emellertid att man måste ställa frågan om *sannolikheten* för att man skall kunna uppnå en uppgörelse i steg 1, då både borgenärerna och gäldenären vet att ”steg 2 väntar runt hörnet”. Varken gäldenären eller borgenärerna behöver ju gå med på någon frivillig uppgörelse i steg 1 om någon av dem tror att de kan få till stånd en för dem själva mera förmånlig uppgörelse i steg 2. Själva existensen av ett lagreglerat skuldsaneringsförfarande (alltså steg 2 och 3) torde i själva verket minska sannolikheten för helt frivilliga uppgörelser i steg 1. Detta torde i särskilt hög grad gälla då den nya lagstiftningen är så flexibel att dess praktiska innebörd måste klargöras genom en lång och svår process av praxisbildning. Om lagstiftningen vore entydig skulle innebörden av en lagreglerad skuldsanering kunna förutses bättre, vilket skulle underlätta frivilliga uppgörelser. Med den utformning skuldsaneringslagen har i dag är detta inte möjligt.

I princip finns två alternativ: Antingen vill man i så hög grad som möjligt underlätta frivilliga uppgörelser, och i så fall bör skuldsaneringslagen göras så enkel och tydlig som möjligt så att dess utfall blir någorlunda lätt att förutsäga. Eller också vill man behålla en så stor flexibilitet i rättstillämpningen som möjligt, men i så fall måste man kanske räkna med att frivilliga uppgörelser undviks, detta eftersom det alltid kan finnas någon bland borgenärerna, eller gäldenären själv, som kan tro sig ha något att vinna på att vänta och se. – Det kan noteras att den av lagutskottet förordade lagstiftningen hade som ett huvudsyfte att ”i största möjliga utsträckning underlätta frivil-

liga uppgörelser” (1992/93:LU49, s. 10). Å andra sidan ansåg utskottet också att lagen borde medge en flexibel tillämpning, bl.a. för att förhindra stötande resultat. Det är möjligt att utskottet härmed kom att ge uttryck för två önskemål som i praktiken är svåra att förena.

De iakttagelser som gjorts om tillämpningen tyder på att steg 1 i dag fungerar som bromskloss för hanteringen hos KFM. Möjligen kan detta delvis bero på att innebörden av steg 1 har missförstått av de inblandade myndigheterna. Ett problem i dag förefaller ju vara att alltför ingående utredningar görs i steg 1. Frågan är dock om man skall betrakta detta som ett uttryck för ”missförstånd”, eller som ett uttryck för oklarheter i lagstiftningen. Revisorernas intryck är att det senare är fallet. Situationen kan – eller bör – i så fall inte lösas genom att man ger myndigheterna uppmaningar att utreda mindre, utan genom lagändringar. (Som framgått av avsnitt 5 ovan har RSV rekommenderat att skattemyndigheterna skall begränsa sina utredningar i steg 1 till de fall där man tror att en uppgörelse faktiskt skall komma till stånd. Rekommendationen är avsedd att spara utredningsresurser. För att följa den krävs att skattemyndigheterna på förhand – innan de har utrett saken i detalj – kan gissa sig till vilka ackordsfall som kommer att godkännas. För erfarna handläggare är detta kanske inte omöjligt, men helt lätt är det troligen inte, i synnerhet inte om underlaget för bedömningen är ofullständigt. I själva utredandet ingår ju att skaffa tillräckliga bedömningsunderlag.)

Revisorerna vill för sin del rekommendera fördjupade överväganden kring lagens konstruktion i ovan diskuterade hänseenden.

Ompröva det administrativa systemet

I det längre tidsperspektivet är det möjligt att ompröva större delar av det nuvarande systemet för skuldsanering, i första hand dess administrativa aspekter. De grundläggande principerna för erhållande av skuldsanering ifrågasätts inte av revisorerna. Den typen av frågor kommer att behandlas i Konsumentverkets utvärdering.

En administrativ översyn förefaller väl motiverad mot bakgrund av revisorernas erfarenheter. Det borde vara möjligt att minska det stora antalet parter i det byråkratiska systemet så att skuldsanering blir lättare att uppnå för den som verkligen har behov av det, samtidigt som hanteringen förenklas. Det svenska systemet med ”seriekopplade” myndigheter förefaller mycket resurskrävande, samtidigt som det är svårt att orientera sig i för den enskilde gäldenären. En mera centraliserad handläggning rymmer sannolikt stora möjligheter till rationalisering. Enklare system kan uppnås på olika vägar:

- En möjlighet vore att ge tingsrätterna ett samlat ansvar för alla beslut om skuldsanering. Det danska systemet kan härvid ses som en förebild. Utredningsbehovet tillgodoses här av en särskilt utsedd rättens medhjälpare. Inget hindrar att sådana medhjälpare utses bland kronofogdemyndigheternas personal. Myndighetsansvaret skulle emellertid ligga entydigt hos tingsrätten. En sådan lösning skulle underlätta en enhetlig rättstillämpning och sannolikt vara billigare än det nuvarande systemet eftersom antalet administrativa instanser i många fall skulle minska. Eventuellt skulle en

sådan nyordning kräva vissa resursöverföringar från kronofogdemyndigheter till tingsrätter.

- En helt annan möjlighet vore att lägga ett större ansvar på kommunerna i dessa frågor. Denna tanke har framförts av chefen vid Riksskatteverkets Verksamhetsområde exekution. Kommunerna skulle i detta fall inte bara stå för budgetrådgivning och stöd till gäldenären i samband med ansökan om skuldsanering, utan skulle även överta kronofogdemyndighetens roll i steg 2. Detta skulle i så fall kräva en överföring av resurser från kronofogdemyndigheterna till kommunerna. För den enskilde gäldenären skulle det innebära en förenkling genom att steg 1 och 2 handlades samlat. Sett i ett övergripande perspektiv kan en sådan förändring kanske snarare betecknas som en decentralisering än en centralisering.
- Myndighetsansvaret kunde också samlas hos KFM, som skulle ges rätt att begära utredningshjälp från skattemyndigheten och kommunernas budgetrådgivare. Tingsrättens roll som överinstans skulle givetvis finnas kvar.
- En annan form för att sammanföra steg 1 och 2 kunde vara att överföra såväl kommunernas som KFM:s funktioner i skuldsaneringen till ett nytt statligt organ för privatekonomisk rådgivning och frivillig skuldsanering. Förebilder finns i flera europeiska länder.

De nordiska erfarenheterna av olika system för handläggning av skuldsaneringsärenden borde undersökas närmare. Det danska systemet har varit i drift sedan 1984. Det norska systemet, som mera liknar det svenska, infördes den 1 januari 1993. En jämförelse mellan de danska och norska systemen – t.ex. vad gäller tid och kostnader för handläggningen – vore av stort intresse i detta sammanhang.

Som framgår av avsnitt 7 ovan är Konsumentverkets kommande utvärdering avsedd att behandla även administrativa aspekter. Revisorerna ser det som väsentligt att de principfrågor som ovan diskuterats tas upp där, eller i annan lämplig form.

Förebyggande åtgärder

Förebyggande åtgärder – dvs. åtgärder som kan motverka att människor lockas att skuldsätta sig så att de får behov av skuldsanering – är en typ av åtgärder som kan ta lång tid innan de får effekt. Icke desto mindre är det enligt revisorerna viktigt att överväga även sådana åtgärder. För detta talar inte bara statsfinansiella skäl utan i minst lika hög grad hänsynen till medborgarnas välfärd i privatekonomisk bemärkelse. Till det kommer principiella skäl som har att göra med behovet att stärka det personliga ansvaret på alla nivåer i samhället, liksom behovet av att stärka kopplingen mellan makt och ansvar för de institutioner som ger krediter.

Användningen av kreditkort och överdriven lätthet att låna pengar för konsumtion kan undergräva många människors privata ekonomi. Det som är kortsiktiga fördelar för den enskilde kan uppvägas av långsiktiga nackdelar. Samhället kan här ha ett ansvar för att begränsa individernas risktagande. Även banker och andra långgivare har naturligtvis ett ansvar. Detta skulle

kunna inskräpas lagstiftningsvägen, t.ex. via regler som gör det svårare att marknadsföra krediter.

En besläktad tanke är att införa en definitiv preskription för konsumentkrediter efter ett visst antal år, analogt med vad som i dag gäller för skattefordringar. En sådan möjlighet nämndes vid revisorernas besök på Riksskatteverket. Preskription innebär att borgenären förlorar rätten att kräva ut sin fordran. Skattefordringar preskriberas ovillkorligen efter sex år räknat från den tidpunkt de uppkommit. För andra fordringar gäller att preskriptionen avbryts så snart fordringen aktualiseras på något sätt, t.ex. genom påminnelser eller krav från borgenären, och att det därefter löper en ny preskriptionstid räknat från dagen för avbrottet (preskriptionslagen 1981:130). Detta system innebär att kreditgivaren löper en mycket liten risk, då en fordran kan hållas levande under i princip obegränsad tid. Ett införande av definitiv preskription skulle innebära att kreditgivaren fick bära en större risk och därmed fick ett egenintresse av att korrekt bedöma kreditvärdigheten hos låntagaren. Visar det sig att låntagaren inte klarar att betala räntor och amorteringar skulle långivaren förlora sina pengar.

En reform av detta slag kan få genomgripande effekter och måste givetvis utredas noga. En viktig fråga är hur man skall avgränsa det kreditområde som bör omfattas. Tanken är dock värd att undersöka närmare. Ett system med absolut preskription skulle sannolikt medföra både en strängare kreditprövning från långivarnas sida och en snabbare indrivning av den typ av skulder som omfattas. Det skulle därmed också bli svårare för privatpersoner att försätta sig i långsiktigt ”omöjliga” skuldsituationer.

Vikten av att förebygga behovet av skuldsanering diskuterades av lagutskottet i samband med att utskottet utformade riktlinjer för den kommande skuldsaneringslagen. Förslag om förebyggande åtgärder hade i detta sammanhang framförts i en motion till riksdagen (1992/93:L327). Förslagen gällde en effektivisering av kreditupplysningen samt regler om absolut preskription för konsumentkulder. Motionen behandlades av utskottet tillsammans med en rad andra motioner om behovet av en skuldsaneringslag. Med anledning av dessa motioner hemställde utskottet att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört (1992/93:LU49).

Revisorernas förslag

Revisorerna avser inte att fördjupa sin egen undersökning av de problem som är förknippade med skuldsaneringslagen. De ytterligare utredningar och åtgärder som behövs bör utföras av andra parter. Vi förordar följande åtgärder:

1. Samordna praxis och fördela resurserna

Att samordna praxis är nödvändigt för att man skall få en likartad tillämpning av lagen i olika delar av landet och för att den prejudikatbildning som sker skall få den stödjande effekt som är avsikten. Denna samordning, som är en del av Riksskatteverkets normala uppgifter, bör intensifieras.

För att samarbetet mellan myndigheter av olika slag skall fungera väl är det nödvändigt att resurserna på olika håll är väl avvägda och att arbetets organi-

sation utformas på lämpligt sätt. Även här bör RSV ha en viktig roll, både för att fördela resurserna och för att stödja lämpliga samarbetsformer.

1995/96:RR9
Bilaga 1

2. Utnyttja erfarenheterna och komplettera lagstiftningen

Erfarenheterna av den hittillsvarande tillämpningen av skuldsaneringslagen bör utnyttjas konstruktivt. Detta kan möjliggöras genom utredning och utvärdering av dessa tidiga erfarenheter, liksom genom förslag till begränsade lagändringar med syftet att lösa upp de knutar i den praktiska tillämpningen som orsakas av motstridiga lagtolkningar. De av RSV insamlade förslagen till lagändringar från de berörda skatte- och kronofogdemyndigheterna ute i landet är en naturlig utgångspunkt. Dessa förslag kan givetvis behöva analyseras, kompletteras och sammanfattas. Det är angeläget att RSV fullgör denna uppgift.

Det är enligt revisorerna viktigt att undvika onödiga dröjsmål när det gäller tekniska lagändringar av denna typ. Fördröjningar innebär ett slöseri med resurser på myndighetsnivån, samtidigt som lagstiftningens syfte urholkas. Konsumentverkets utvärdering väntas bli klar hösten 1996 och kan upphov till ny lagstiftning tidigast 1997. När det gäller de aspekter av lagen som kan ge upphov till tolkningstvister och resursslöseri har regeringen möjlighet att ingripa tidigare. Frågan om skattefordringarnas ställning i skuldsaneringen bör uppmärksammas särskilt.

3. Se över det administrativa systemet

En mera djupgående översyn av systemet för skuldsanering vore enligt revisorernas mening också väl motiverad. Man borde söka former för att göra handläggningen av skuldsaneringsärendena enklare och mera kostnadseffektiv genom att minska antalet parter i det administrativa systemet. En sådan översyn kommer sannolikt att ta en del tid att genomföra, och man bör därför inte dröja med att påbörja den. Det bör ankomma på regeringen att ta initiativ till en sådan utredning, alternativt begära komplettering av redan påbörjade utredningar.

4. Utred förebyggande åtgärder

Det är enligt revisorerna viktigt att överväga frågan om hur man kan förebygga behoven av skuldsanering. En rad olika möjligheter finns, t.ex. regler som tvingar fram en strängare kreditprövning för konsumentkrediter. Formerna för beredning av denna fråga avgörs av regeringen.

Källor

SOU 1990:74 Skuldsaneringslag. Delbetänkande av Insolvensutredningen.

Prop. 1993/94:123 Skuldsaneringslag

Lagutskottets betänkanden

1992/93:LU49

1993/94:LU26

Hellners, Trygve & Mellqvist, Mikael: *Skuldsaneringslagen. En kommentar.*
Norstedts Juridik, Stockholm 1995

Kronofogdemyndigheten i Stockholms län:

Sammanställning av exempel på hur samarbetet fungerar mellan Kronofogdemyndigheten och Skattemyndigheten i Stockholms län i ärenden om skuldsanering. Missiv 1995-03-23

Riksskatteverket, verksamhetsområde exekution:

Rättsfall i ärenden om skuldsanering till och med mars 1995.

Missiv 1995-04-29, ställd till samtliga kronofogdemyndigheter och samtliga skattemyndigheter.

Riksskatteverket, VO Skatt/VO Ex:

Utvärdering av skuldsaneringslagen och samverkan mellan skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. Rapport 1995-06-28.

1995/96:RR9

Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1995/96:3 Tillämpningen av skuldsaneringslagen

1995/96:RR9
Bilaga 2

1. Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig över revisorernas rapport Tillämpningen av skuldsaneringslagen (rapport 1995/96:3) är följande:

Myndigheter som anmodats yttra sig

Riksskatteverket
Konsumentverket
Domstolsverket
Socialstyrelsen
Finansinspektionen
Skattemyndigheten i Stockholms län
Skattemyndigheten i Malmöhus län
Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län
Kronofogdemyndigheten i Stockholms län
Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län
Kronofogdemyndigheten i Göteborgs och Bohus län

Organisationer som getts tillfälle att yttra sig

Svenska Kommunförbundet
Konsumentvägledarnas förening
Konsument Göteborg
Svenska Bankföreningen

Organisationer som yttrat sig på eget initiativ

Konsument Stockholm – Stockholms Stad Skuldrådgivningsbyrå
En grupp av budgetrådgivare i Stockholms län (Nacka och Tyresö kommuner)

2. Arbetet med skuldsanering i storstadslänen

I det följande beskrivs arbetet med skuldsanering på grundval av remissvaren från myndigheterna i de tre storstadslänen. Avsnittet utgör en komplettering av den tidigare publicerade rapporten som redovisats i *bilaga 1* till denna skrivelse.

Stockholms län

Budgetrådgivning på kommunal nivå

År 1983 började Konsument Stockholm utbilda socialsekreterare i budgetrådgivning. Särskilda medel för budgetrådgivning till socialbidragshushåll har funnits sedan 1988. Budgetrådgivning förekommer i dag både inom socialtjänst och inom konsumentvägledning. *Stockholms Stad Skuldrådgivningsbyrå* inom Konsument Stockholm startade sin verksamhet under 1995 och har till uppgift att bistå budgetrådgivare, ansvara för utveckling och

samordning av metoder, information och utbildning samt att utveckla samarbetsformer med t.ex. fordringsägare och kronofogdemyndigheten (KFM).

Byrån framhåller i sitt remissvar att budget- och skuldrådgivning är till för att ge människor hjälp att hitta *långsiktiga* lösningar på ekonomiska problem. Man arbetar med en hushållsbudget baserad på realistiska siffror, vilket innebär en total genomgång av alla inkomster och utgifter, tillgångar och skulder. Skuldbilden är ofta komplicerad. Den skuldsatte måste bli införstådd med konsekvenser av inställda betalningar, vad som händer med borgensmännens ansvar om bostaden måste säljas och vad det innebär att leva på existensminimum. En förhandling med fordringsägare utgår i regel från ett framräknat betalningsutrymme, baserat på den faktiska skillnaden mellan nödvändiga utgifter och faktiska inkomster. Föreslagna belopp måste vara realistiska, annars faller överenskommelsen alltför snabbt. Skuldsaneringslagen betraktas som ett verktyg att använda när alla andra möjligheter till fungerande och realistiska uppgörelser misslyckats.

Skuldsaneringsbyrån framhåller vidare att många människor som söker skuldsanering befinner sig i kris. Detta beror ofta på stora påfrestande förändringar, som t.ex. skilsmässa, sjukdom eller arbetslöshet. Sådana ärenden ställer ofta stora krav på rådgivaren. Det krävs mycket kunskap och tålamod, och mycket tid.

De allra flesta ärenden som man arbetar med gäller personer som "inte klarar skuldsaneringslagens hårda kriterier" men som behöver lösningar på sina problem ändå. Inom Stockholms stad (*en av kommunerna i Stockholms län*) har man handlagt ca 2 000 ärenden sedan lagens tillkomst. Av dessa har ca 300 lett till frivilliga uppgörelser i någon form och ca 160 sänts vidare till steg 2. I november 1995 var ca 700 ärenden aktuella hos budgetrådgivarna i Stockholms stad.

Den kommunala rådgivningen anses fungera väl som "säll" inför skuldsanering i steg 2. Detta visas statistiskt med uppgifter från KFM i Stockholm (oktober 1995). Av dem som hade beviljats skuldsanering hade en hög andel – drygt 70 % – fått rådgivning. Detta var en skarp kontrast till samtliga sökande, av vilka endast 40 % hade fått rådgivning.

Kronofogdemyndigheten i Stockholms län

KFM framhåller inledningsvis att lagen nu varit i kraft i endast 17 månader och att under denna tid en helt ny juridisk figur har kommit i praktisk handläggning. Motståndet mot lagen har varit stort från många håll. Trots detta har KFM lyckats få i gång en handläggning som numera accepteras av det stora flertalet inblandade. Borgenärskollektivet är, bortsett från rättsenheten på skattemyndigheten, nöjt med KFM:s utredningar och förslag om skuldsanering. Domstolarnas uppfattning är densamma. Samarbetet med handläggarna av det frivilliga försöket i steg 1 i kommunerna fungerar tillfredsställande och utvecklas fortlöpande.

Antalet ansökningar till KFM har blivit ungefär hälften så stort som förväntades i lagens förarbeten. Av dessa ansökningar ökar andelen beslut om att inleda skuldsanering – sådana beslut meddelas i drygt hälften av de in-

komna ärendena. Orsaken är sannolikt att ansökningarna till KFM är noggrant förberedda i kommunerna.

Utredningen hos KFM anses inte innebära någon upprepning av det arbete som gjorts hos kommunen. I stället menar man från KFM:s sida att kommunens handläggare gör ett ovärderligt arbete med att hjälpa gäldenären. KFM har ofta inte möjlighet att ge något egentligt stöd åt gäldenärerna, bl.a. därför att förfarandet hos KFM enligt lagens förarbeten skall präglas av skriftlighet.

Personal – handläggningstider – inlärnin

Personalresurserna vid skuldsaneringsenheten har inte varit tillräckliga, enligt vad KFM uppger i sitt remissvar. Stockholm mottar 35–40 % av det totala antalet skuldsaneringsärenden i landet. Länets andel av de medel som budgeterats för ändamålet (totalt 36 miljoner kronor per år för landet som helhet) var emellertid knappt 16 % (5,7 miljoner kronor) under 1994/95. För de första tolv månaderna av det förlängda budgetåret 1995/96 har medlen krympt till 5,3 miljoner kronor. Arbetsbelastningen på personalen är mycket stor. Under de 17 månader lagen hittills varit i kraft har det kommit in 2 300 ansökningar till KFM i Stockholm. Det motsvarar drygt 160 ärenden per handläggare.

Handläggningstiderna är långa, av ett antal olika skäl. Ett skäl är de långa väntetider som uppstår då man väntar svar från olika instanser. Varje handläggare har 50–60 öppna ärenden att hantera samtidigt. Under det första året har KFM även tillämpat ett antal särskilda rutiner som varit arbetskrävande men som även inneburit viktiga lärdomar för handläggarna. Som exempel nämns rutinen att alla gäldenärer som skulle beviljas skuldsanering skulle kallas till sammanträde på KFM, samt rutinen att handläggarna skulle närvara vid samtliga förhandlingar som hölls vid tingsrätterna. KFM har också varit tingsrätterna behjälplig med att beräkna nya betalningsplaner, eftersom dessa saknar datastöd för sådant arbete.

KFM har valt att anpassa utredningarna efter det individuella behovet i varje ärende. Detta betyder att KFM undviker att kräva viss utredning som lägsta standard i varje ärende, utan i stället låtit handläggarnas omdöme styra omfattningen på utredningarna. Detta innebär t.ex. att självdeklarationer inte begärs in regelmässigt, utan endast när handläggaren misstänker att deklARATIONERNA skulle tillföra utredningen något.

Gäldenärens aktiva medverkan krävs i utredningarna. Det frivilliga förslaget till skuldsanering upprättas av gäldenären tillsammans med KFM. Enligt KFM kan gäldenären härvid delvis själv förfoga över förslagets utformning – KFM skall endast se till att detta står i överensstämmelse med skuldsaneringslagens regler. Den ”luft” som då läggs på gäldenärens förbehållsbelopp bestäms i samråd med gäldenären och varierar något från ärende till ärende.

Juridiska kollisioner

Tillämpningen av skuldsaneringslagen har enligt KFM förutsatt lösning av svåra juridiska frågor, som bl.a. uppkommit genom kollisioner mellan

skuldsaneringslagen och skattelagstiftningen. Exempel på sådana svårigheter beskrivs i avsnitt 5 i denna bilaga.

1995/96:RR9
Bilaga 2

Komplicerade betalningsplaner

Enligt skuldsaneringslagen skall borgenärerna behandlas lika, dvs. de skall ha betalt i proportion till sina fordringar och i samma takt, bortsett från de småfordringar som kan ges full betalning. För att förenkla hanteringen har KFM kommit överens med borgenärerna om att betalningar om belopp under 50 kronor inte skall läggas ut i planerna. Komplexiteten blir emellertid mycket stor. Det finns exempel på att det tagit flera arbetsdagar för en handläggare att arbeta fram en betalningsplan.

Samarbetet med skattemyndigheten

I sitt remissvar skriver KFM att man i dag har ett utmärkt samarbete med handläggarna på de lokala skattekontoren i länet, men att det kvarstår uttalade samarbetsproblem gentemot skattemyndighetens rättsenhet. Dess agerande anses av KFM vara orsak till förseningar av handläggningen av skuldsaneringsärenden. Skattemyndigheten uppges ha lagt ner stor möda och utredningstid i ärenden där skatteskulderna uppgått till mycket små belopp.

Göteborgs och Bohus län

Frivillig skuldsanering sedan 1993

Konsument Göteborg (Konsumentnämnden i Göteborg) har sedan 1993 bedrivit frivillig skuldsanering vid Göteborgs skuldsaneringsbyrå. Fram till november 1995 har byrån mottagit 653 ansökningar om skuldsanering, varav hälften under 1995. Vid årsskiftet 1994/95 hade byrån nått uppgörelser om skuldsanering för 105 hushåll. Man ser inga tecken på att behovet av skuldsaneringsbyrå minskar, snarare tvärtom. Vidare betonas att de flesta som kommer till Konsument Göteborgs skuldsaneringsbyrå inte skulle få hjälp enligt skuldsaneringslagen, som enligt byråns uppfattning är alldeles för hård.

Verksamheten vid Konsument Göteborgs skuldsaneringsbyrå finansieras av banker, postorderföretag och finansbolag samt från halvårsskiftet 1995 också av energi- och bostadsbolag. Verksamheten är begränsad till kommunerna Göteborg och Partille. Finansiärerna har emellertid uttalat en önskan att byråns arbete skall utvidgas till ett regionalt samarbete, och Konsumentnämnden arbetar nu med att få till stånd ett sådant samarbete.

Skuldsaneringsbyråns insats består i samordning mellan borgenärerna, förhandlingar mellan borgenärer och gäldenär samt kompetens- och metodutveckling. Finansiärerna står för finansieringen av byråns personella resurser liksom för en avtalad positiv behandling av förslagen från byrån. Gäldenärens insats består i att leva på en låg ekonomisk nivå under ett antal år. Byråns utvärdering efter de två första åren visar att alla berörda förlorar mindre genom dessa uppgörelser. Borgenärerna får mindre kreditförluster än om

fordringarna hade gått till indrivning. Samhället behöver inte betala ut socialbidrag i samma omfattning, och den enskilde kan efter ett överskådligt antal år börja leva ett "normalt" liv igen.

1995/96:RR9
Bilaga 2

Verksamheten vid KFM

Konsument Göteborg anser att skuldsaneringsbyråns verksamhet haft flera positiva effekter på den lagreglerade skuldsaneringen vid KFM. De frivilliga uppgörelser som åstadkommit ses som ett skäl till att KFM i Göteborgs och Bohus län inte har haft samma mängd ansökningar som Malmöhus och Stockholms län. Det faktum att byrån fanns redan innan skuldsaneringslagen trädde i kraft anses också ha underlättat KFM:s kontaktskapande verksamhet. Personalen på KFM:s skuldsaneringsenhet inbjöds att delta i skuldsaneringsbyråns "rådsträffar" med finansörerna. KFM behövde således inte börja arbeta upp ett kontaktnät som kollegorna i övriga län.

Kronofogdemyndigheten i länet framhåller att antalet ansökningar om skuldsanering har fördubblats de senaste fyra månaderna jämfört med motsvarande period föregående år. Vidare rapporteras att det i dag finns en utmärkt samverkan mellan KFM och skatteförvaltningen i Göteborg. Det s.k. skuldsaneringsutskottet har tillkommit för att myndigheterna skall uppnå enhetlighet i sina beslut. Samordning av praxis, främst spridning av hovrättsavgöranden, sker genom ordföranden i skuldsaneringsutskottet.

Malmöhus län

Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län redovisar följande erfarenheter:

KMF startade redan under 1986 olika samarbetsprojekt som syftade till ekonomisk rehabilitering av överskuldssatta personer. Projekten drevs dels tillsammans med länets kommuner, dels tillsammans med de större bankerna i länet. Detta gav länet en god beredskap inför ikraftträdandet av skuldsaneringslagen.

Antalet ansökningar

Antalet ansökningar om skuldsanering bedöms av KFM vara ungefär lika stort i verkligheten som enligt propositionen. Under det första verksamhetsåret inkom 722 ansökningar till KFM i Malmöhus län. Om man till detta adderar 40 % av det beräknade klientantalet vid den kommunala budgetrådsgivningen (som var 1 000–1 200 i april 1995) uppnås en totalsiffra som motsvarar länets beräknade andel av det totala antalet skuldsaneringsfall.

Många överklaganden – en rättssäker tillämpning

Under de 17 månader som lagen varit i kraft har ca 96 % av samtliga beslut som fattats av KFM i Malmöhus län fastställts av domstol. Beslut om avslag, avvisning och avskrivning har vunnit laga kraft i 98 % av fallen. Enligt KFM tyder detta på en rättssäker tillämpning.

Personal m.m.

1995/96:RR9
Bilaga 2

Hos KFM i Malmöhus län bildades en särskild enhet för skuldsanering, organisatoriskt skild från övrig verksamhet. Myndigheten tilldelades av RSV ca 3,1 miljoner kronor för det första verksamhetsåret. Totalt uppgick kostnaderna (inkl. initialkostnader för verksamhetsstarten) till ca 2,5 miljoner kronor.

Handläggningstiden vid KFM varierar starkt beroende på typ av ärende. För ärenden som utmynnat i avslag eller avskrivning har handläggningen varit kortare än 2 månader. För ärenden där KFM beslutat att inleda skuldsanering och där utredningen inriktats mot kommande beslut om skuldsanering eller överlämnande till tingsrätt för tvingande beslut har handläggningstiden uppgått till drygt 7 månader.

Samarbetet mellan myndigheterna

KFM framhåller att det i Malmöhus län finns ett mycket gott samarbete i frågor som rör skuldsanering i allmänhet.

Skattemyndigheten i Malmöhus län uppger sig inte heller ha haft några samarbetsproblem gentemot KFM. Under det första året har skattemyndigheten konstaterats vara borgenär i 64 skuldsaneringsärenden. Förslag till skuldsanering har lämnats av KFM i 27 fall, varav 19 godtagits och 6 avslagits. I de fall skattemyndigheten vägrat godta KFM:s förslag till skuldsanering har detta så gott som alltid haft sin förklaring i myndigheternas olika roller där skattemyndigheten skall bevaka enbart statens intressen medan KFM skall tillvarata gäldenärens och samtliga borgenärens rätt. Skattemyndigheten har av detta skäl reagerat mot att KFM haft som regel att lägga in luft i betalningsplanerna med 300–700 kr per månad.

3. Allmänna synpunkter på rapporten

Sammanfattning

De flesta remissinstanserna anser att revisorernas rapport ger en god bild av de svårigheter som förelegat med att tillämpa skuldsaneringslagen. Ett flertal instämmer i revisorernas allmänna slutsats att lagen är svår att tillämpa och att den administrativa hanteringen är invecklad och resurskrävande. De flesta är också positiva till att man snarast löser de särskilda problem som är förknippade med skattefordringarnas ställning, liksom även vissa andra frågor av lagteknisk karaktär.

De flesta av de centrala myndigheter som tillfrågats – Domstolsverket, Riksskatteverket, Konsumentverket och Socialstyrelsen – framhåller att väsentliga lagändringar inte bör göras innan Konsumentverkets brett utvärdering är klar. Samma synpunkt återkommer när det gäller frågan om administrativa förändringar. Till denna utvärdering är knuten en referensgrupp där de nämnda myndigheterna ingår. (Uppläggningsplanerna av Konsumentverkets utvärdering beskrivs i rapporten, se *bilaga 1*. Den skall enligt planerna vara klar i oktober 1996.)

Några av de remissinstanser som har direkt kännedom om arbetet med skuldsaneringsfrågor ”på fältet”, bl.a. Konsument Göteborg och Konsumentvägledarnas förening, uttrycker sig genomgående positivt om revisorernas rapport. *Konsumentvägledarnas förening* konstaterar att situationen i dag är otillfredsställande för såväl gäldenärer, borgenärer som myndigheter. Handläggningstiderna är för långa, anser man, samarbetet mellan myndigheter och de olika stegen fungerar inte och den enskilde kommer i kläm.

Åtgärder för att förebygga behov av skuldsanering anses som väsentliga av de flesta remissinstanserna, men det råder ingen enighet om vilka metoder som är möjliga eller lämpliga för detta.

Några remissyttranden innehåller även utförliga förklaringar som kan vara av värde vid eventuella framtida utredningar men som inte kunnat beredas utrymme i denna skrivelse.

Lagens intentioner

Flera remissinstanser framhåller att lagens intentioner är bra. Många pekar på olika exempel på tekniska brister i lagstiftningen, men ingen har framfört några invändningar mot skuldsaneringslagen som sådan. Några menar att en mer välvillig syn på skuldsaneringslagen skulle betyda mycket för att effektivisera handläggningen. En del anser att många av de nuvarande problemen kan lösas genom samarbete och mera flexibla arbetsformer.

Betydelsen av att samordna praxis och utnyttja erfarenheterna betonas genomgående av remissinstanserna. När det gäller formerna för denna samordning – vilken myndighet som skall ha vilket ansvar – råder dock viss oklarhet. Speciellt förefaller detta gälla Riksskatteverkets roll.

Gäldenärens situation

Stockholms Stad skuldrådgivningsbyrå framhåller det allvarliga i gäldenärens utsatta position i skuldsaneringsprocessen. Av de som söker budget- och skuldrådgivning hos kommunen är det få som anser att de själva kan klara av de krav som ställs, att räkna fram och proportionera sina skulder, att skriva till fordringsägarna, fylla i blanketter och kompletteringar.

Situationen i tingsrätten upplevs också som psykiskt påfrestande för gäldenären, som där är lämnad helt ensam. Det finns ingen möjlighet till rätts hjälp eller biträde i processen. KFM biträder inte gäldenären i rätten och hjälper inte till med överklagande till hovrätten. I stället är det till de kommunala budgetrådgivarna man vänder sig för att få råd och stöd. Skuldrådgivningsbyrån anser att problemen med gäldenärens utsatta position i handläggningen och framför allt i ”steg 3 ” snarast bör lösas.

Kommunernas roll

Den kommunala budgetrådgivningens roll när det gäller att ge råd och stöd till skuldsatta personer betonas av många remissinstanser.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser att den svenska modellen med skuldsanering delvis av detta skäl kan sägas ha bättre förutsättningar att

lyckas än sina motsvarigheter i de övriga nordiska länderna. Även *Konsumentverket* menar att Sverige i detta avseende är betydligt bättre rustat än övriga nordiska länder. Ett stort antal gäldenärer får sin skuldsanering hos kommunen, utan att ansöka hos kronofogdemyndighet. Detta måste beaktas då man jämför siffror över beviljade skuldsaneringar mellan olika länder. En jämförande utvärdering av de nordiska skuldsaneringslagarna har föreslagits av Konsumentverket, som nyligen begärt medel för detta hos Nordiska ministerrådet.

Skattemyndigheten i Malmöhus län menar däremot att skuldsaneringslagen hittills inte har fungerat väl då antalet steg 1-uppgörelser i praktiken har blivit långt mindre än vad lagstiftaren tänkt sig. Myndigheten tror att antalet steg 1-uppgörelser även i framtiden kommer att förbli relativt litet, på grund av själva existensen av steg 2 och 3.

Svenska kommunförbundet framhåller att de olikheter som finns mellan kommunerna när det gäller budgetrådgivning har sin viktigaste orsak i att kommunerna inte erhållit några ekonomiska medel för att bedriva skuldsanering i steg 1. Att se över resursfördelningen är avgörande när det gäller att få en väl fungerande verksamhet. Förbundet anser att kommunerna måste er-hålla ekonomiskt stöd för att fullfölja sin uppgift.

Kommunen är, enligt Kommunförbundet, en naturlig första kontakt när enskilda har ekonomiska problem. Det är också viktigt med en helhetssyn på den enskildes ekonomi – skuldsanering är endast en del av det stöd som den enskilde får vid ekonomiska bekymmer. Kommunförbundet ser det därför som väsentligt att kommunerna även i framtiden har en roll när det gäller skuldsaneringsärenden.

Förhållandet mellan steg 1 och 2 i skuldsaneringen

I revisionsrapporten förs en diskussion om de svårigheter som i dag finns i övergången mellan steg 1 och 2 i skuldsaneringen. Remissinstanserna kommenterar detta på ett flertal olika sätt.

Några av remissinstanserna pekar på den stora betydelsen av kommunernas insatser i steg 1, utan att närmare kommentera övergången till steg 2.

Hit hör bl.a. *Konsumentverket* som också framhåller de ekonomiska motiven till lagens utformning – meningen är att de flesta skuldsaneringar skall kunna komma till stånd redan i steg 1 för att avlasta steg 2 och förbilliga handläggningen. Verket anför beräkningar från Rättspolitiska institutet i Helsingfors, som visar att ett ärende som behandlas av en skuldrådgivare kostar mindre än hälften så mycket som om en särskild utredare anlitas. Vid avgörande i tingsrätt respektive hovrätt tillkommer ytterligare, mycket betydande belopp.

Konsumentverket framhåller även att den allra dyraste skuldsaneringen är den som inte lyckas. Detta kan lätt hända om inte gäldenären får praktiska råd, vägledning och hjälp att budgetera samt psykologiskt stöd både under utredningen och skuldsaneringsperioden. Kommunens rådgivare bör fungera som ett stöd även under själva betalningsperioden. Det viktiga, enligt Konsumentverket, är inte att så många skuldsaneringar som möjligt snabbt beviljas, utan att de som får skuldsanering verkligen lyckas klara betalningspe-

rioden. Steg 1 i skuldsaneringen kan därför inte undvaras. Arbetet skulle dock sannolikt flyta smidigare om det fanns mer entydiga regler för hur skatte- och kronofogdemyndigheterna skulle agera. Därtill krävs förståelse för varandras regelverk, kompetenser och roller.

Den övervägande delen av dem som söker hjälp hos kommunens budgetrådgivare har visserligen mycket dålig ekonomi men uppfyller ändå inte lagens kriterier för att få skuldsanering. Detta framhålls såväl av *Konsumentverket* som av ett antal kommunala instanser. Behovet av handläggningstid på den kommunala nivån betonas. De flesta skuldsaneringsfall kräver stora informationsinsatser, omfattande praktisk hjälp och psykiskt stöd.

Svenska kommunförbundet menar att de långa handläggningstiderna i kommunerna har flera orsaker. Ofta uppsöker den enskilde kommunen i ett läge när kontrollen över ekonomin är mycket begränsad. Ett annat skäl är en osäkerhet om hur långt ansträngningarna måste sträcka sig innan ett ärende kan överlämnas till KFM. Praxis är härvidlag olika i landet. Kommunförbundet anser att ett klargörande är nödvändigt för att spara onödigt utredningsarbete i kommunerna.

En annan synpunkt framförs av en grupp av *kommunala budgetrådgivare i Stockholms län*. De menar att onödiga ansökningar om skuldsanering till KFM måste undvikas. Skälet är att en ansökan till KFM omedelbart registreras hos UC, som sålunda inte avvaktar KFM:s beslut om skuldsanering. En gäldenär som inte beviljas skuldsanering kommer därmed att stå registrerad som ”ansökt om skuldsanering” även om ingen skuldsanering erhållits. Gäldenären bör därför först uttömma alla möjligheter att undvika skuldsanering i lagens mening innan man gör en ansökan till KFM.

Det finns också ett antal remissinstanser som bekräftar revisionsrapportens bild av svårigheter i övergången mellan steg 1 och 2 för de ärenden detta är aktuellt.

Enligt *Konsumentvägledarnas förening* är frivilliga uppgörelser i steg 1 mycket ovanliga eftersom alla vet att ”steg 2 väntar runt hörnet”. *Svenska bankföreningen* anser också att kopplingen mellan de två stegen är olycklig och menar att lagstiftningen skulle vinna i klarhet och förutsebarhet om ”oreglerad” skuldsanering enligt steg 1 inte omnämndes i lagen. Bankföreningen framhåller att bankerna inte sällan måste avvisa frivillig skuldsanering i steg 1 av det skälet att de gentemot eventuella medgäldenärer eller borgensmän – om inte särskild överenskommelse träffas – inte vill riskera att tappa sin fordringsrätt.

Kronofogdemyndigheten i Stockholms län anser att kommunernas roll i steg 1 behöver klarläggas och att det klart bör uttalas att det är KFM som handlägger skuldsaneringsärenden enligt lagen. På denna punkt finns i dag missförstånd. Lagstiftaren bör enligt KFM ange att det kan ställas lägre krav på gäldenärernas egna försök att nå uppgörelser med sina borgenärer. KFM delar revisorernas uppfattning att det är olyckligt att myndigheternas krav på gäldenärerna ändrats under förfarandets gång. Så har blivit fallet vad gäller kraven på att uppfylla steg 1, men endast i den delen.

Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län pekar på att de förarbeten till lagen som beskriver kommunens roll kan ha orsakat förvirring (prop. 1993/94:123, s. 82).

Det borde enligt KFM inte vara kommunens sak att pröva om en gäldenär uppfyller skuldsaneringslagens krav. Det förhållandet att ett förslag till frivillig skuldsanering i steg 1 skall följa skuldsaneringslagens regler är heller inte självklart. KFM ser det samtidigt som viktigt att gäldenären får hjälp med hushållsekonomisk rådgivning, såväl under förfarandets gång som efter ett beslut om skuldsanering.

Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län ser en fara i att sammanföra steg 1 och 2 eftersom de positiva effekterna av steg 1 då kan gå förlorade. Erfarenheterna i Göteborg visar att det går att nå lösningar i steg 1 om det hanteras av duktiga handläggare med god förhandlingsvana. Däremot finns problem i de fall där det saknas betalningsutrymme. Dessa fall skulle kunna överföras direkt till kronofogdemyndighet, utan att borgenärerna behövt ta ställning till förslaget. Detta förekommer på vissa håll i landet och har även diskuterats i Göteborg tillsammans med borgenärskollektivet. Det som då uppnås är att steg 1 avlastas ärenden som inte innehåller någon egentlig förhandlingssituation. För att ytterligare befria steg 1 från sådana ärenden kan man diskutera ett tak för betalningsutrymme i nivån 1 000 – 1 500 kronor. Därmed kunde steg 1 avlastas betydligt, kanske med mer än hälften av ärendena, vilket skulle innebära en betydligt snabbare hantering av dessa fall. En ändring av detta slag kan kräva en ändring av skuldsaneringslagen.

Konsumentvägledarnas förening menar att lagtexten måste bli tydligare. Klarare definitioner av kriterierna är nödvändig för snabb och likvärdig behandling i kommunerna och på kronofogdemyndigheterna.

Det administrativa systemet

I revisionsrapporten framförs uppfattningen att det nuvarande administrativa systemet är tungrott, att förenklingar borde eftersträvas och att en översyn är motiverad.

I detta instämmer flera remissinstanser. *Konsumentverket* och flera andra centrala myndigheter anser dock att man bör avvakta den utvärdering som verket skall göra innan man gör några genomgripande förändringar i det nuvarande systemet. Samma sak framhålls av *Svenska kommunförbundet*, som samtidigt anser att mycket talar för en förenklad hantering av skuldsaneringsärenden. *Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län* påpekar vikten av att det i referensgruppen för Konsumentverkets utvärdering även finns representanter för de myndigheter som själva har att tillämpa lagen, för att på så sätt tillföra gruppen dessa erfarenheter.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg anser att steg 1 i skuldsaneringen borde ha en annan roll än i dag. Det vore mera på sin plats att gäldenären understöddes med budgetrådgivning under de fem år som planen löper. Enligt lagen åligger det varken tingsrätten, kommunen eller KFM att följa upp hur planen efterlevs.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser att det med endast smärre förändringar är möjligt att skapa en väl fungerande handläggning av ärendena om skuldsanering inom ramen för det nuvarande administrativa systemet.

Skattemyndigheten i Malmöhus län förordar att systemet omprövas i riktning mot att större ansvar läggs på kommunerna och att steg 1 och 2 integre-

ras. Skälet till detta är att antalet uppgörelser i steg 1 är litet, och enligt myndigheten kan förväntas förbli så till följd av själva existensen av steg 2 och 3. *Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län* tar däremot avstånd från tanken att kommunerna skulle kunna överta KFM:s roll i steg 2, främst därför att denna visats innebära en rättssäker tillämpning. En möjlig lösning vore däremot att lägga totalansvaret för det lagreglerade förfarandet hos KFM.

Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län anser att det är för tidigt för radikala förändringar, men att man kan förbättra det nuvarande systemet. Två förslag framförs. Frivilliga uppgörelser i steg 1 som innebär erbjudanden under 1 000–1 500 kr kunde direkt överflyttas till kronofogdemyndigheten. Skattemyndigheten kunde också ges större möjligheter att acceptera förslag i steg 1.

Svenska Bankföreningen anser att de administrativa reglerna bör ses över. Rollfördelningen mellan KFM och skattemyndigheten bör klargöras, liksom vem som skall ha huvudansvaret för att en utredning görs. Enligt bankföreningen förekommer det ofta att – utöver bankens/kreditgivarens egen utredning – både KFM och skattemyndigheten gör en utredning i ärendet, om än från lite olika utgångspunkter. Det är heller inte ovanligt att resultatet av en utredning tolkas olika hos KFM och skattemyndigheten.

Konsumentvägledarnas förening välkomnar en rationalisering av det nuvarande systemet, men anser att det är uteslutet att kommunerna skulle kunna ta på sig ett större ansvar än de har i dag. Det primära vore att få till stånd en förkortning av handläggningstiderna genom att ta bort något av stegen. Kommunerna kunde då mer renodlat koncentrera sig på att söka ekonomiska uppgörelser för de 90 % som aldrig kommer i åtnjutande av skuldsaneringslagen.

Konsument Göteborg anser det mycket viktigt att skuldsaneringsprocessen är så enkel som möjligt. Ändringar av den nuvarande skuldsaneringslagen och administrationen kring den ses som angelägna och brådskande. En mera samlad handläggning av skuldsaneringen vore en stor fördel inte bara för gäldenären utan även för borgenärerna. Av de olika modeller för en reform som skisseras i rapporten förordar Konsument Göteborg en kombination av ett ökat kommunalt ansvar och ett samlat ansvar för tingsrätterna. KFM:s arbete med skuldsanering skulle då bli överflödigt. När skuldsaneringsbyråns förhandlingar strandar – vanligen därför att enstaka borgenärer inte vill gå med på avtalet – så kunde gäldenären lika gärna gå direkt till tingsrätt. En skuldsaneringslag som ger tingsrätten rätt att göra en skälighetsbedömning av avtalet och göra det tvingande för parterna anser man vara det enda som behövs. Härmed skulle man även uppnå den flexibilitet som gör det möjligt att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Den individuella anpassningen anses av Konsumentnämnden vara mycket viktig. På grundval av sin erfarenhet anser man att modellen med frivilliga skuldsaneringsavtal, anpassade till den enskildes situation, är bäst som rehabiliterande modell.

Riksskatteverket nämner att det finns beröringspunkter mellan det revisorerna anför om att många myndigheter är inblandade i skuldsaneringsförfarandet och de överväganden som nu görs inom RSV med anledning av verkets rapport AMALIA 1995:6 *Förbättrad uppbördseffektivitet*.

En av de möjligheter till förenklad administrativ hantering som nämns i revisionsrapporten går ut på att ge domstolarna ett samlat ansvar för alla beslut om skuldsanering. *Domstolsverket* motsätter sig ett sådant förfarande. Det skulle strida mot den pågående utvecklingen inom domstolsväsendet som går ut på att uppgifter som inte innebär rättskipning skall överföras till förvaltningsmyndigheter. Verket ifrågasätter också om ett sådant förfarings-sätt blir kostnadseffektivt. Samma sak framhålls av *Konsumentverket*, som här stödjer sig på statistik framtagen av Rättspolitiska institutet i Helsingfors (se ovan).

Förebyggande åtgärder

I rapporten argumenteras för betydelsen av åtgärder för att förebygga behovet av skuldsanering. I detta instämmer de flesta remissinstanser. Det finns dock ingen enighet om vilken typ av åtgärder som skulle behövas. Kommentarer berör åtgärder av olika slag:

- åtgärder för kunskapsspridning bland konsumenter
- strängare regler om marknadsföring av krediter och kreditprövning
- definitiv preskription av konsumentkrediter.

Att förhindra överskuldsättning är, enligt *Konsumentverket*, det bästa sättet att minska kostnader och problem både för den enskilde och samhället. Verket lägger ner mycket arbete på att påverka regelsystemen vid kreditgivning med detta syfte. Att ge människor i unga år kunskap om hur man hanterar sin hushållsekonomi anses också mycket viktigt. Det förebyggande arbetet inom det hushållsekonomiska området bör enligt *Konsumentverket* utökas, och fler aktörer bör ta sitt ansvar i detta sammanhang.

Budgetrådgivningens roll i det förebyggande arbetet betonas av samtliga remissinstanser på den kommunala nivån. Kunskap saknas hos många människor om hur de rätt skall kunna tolka kreditinformation och räkna ut konsekvenserna av ett kreditåtagande. En grupp av kommunala budgetrådgivare i Stockholms län pekar på den kunskapsklyfta som här verkar finnas: ”Alltför många har litat på fackfolkets utlåtanden och därmed hamnat i skuldfällan... Det kan inte vara rimligt att en vanlig medborgare skall behöva vara både civilekonom och jurist för att klara sig i vårt samhälle.”

Konsument Göteborg anser inte att det är rimligt att samhället godtar de stora transfereringar som sker när skuldsatta hushåll måste söka tillfälligt socialbidrag till mat och hyra. De som gett krediterna borde också ta den affärsrisk ett avtal alltid innebär. *Konsument Göteborg* förespråkar sin modell för frivillig skuldsanering, som finansieras av borgenärerna. Denna modell skulle kunna tillämpas av alla regioner i landet. Man pekar även på möjligheten till att införa en ”kreditavgift” eller ”skuldsaneringsavgift” varigenom finansieringen av verksamheten direkt skulle kunna kopplas till kreditgivningen.

Kronofogdemyndigheten i Göteborgs och Bohus län menar att det inte är tillräckligt med en strängare kreditprövning för konsumenterna. Myndighet-

ens erfarenhet visar att stora skulder ligger i borgensåtaganden, och att det är få som endast har konsumentkrediter när de söker skuldsanering.

Finansinspektionen framhåller den nya konsumentkreditlagens betydelse för att förebygga behov av skuldsanering. Denna lag innehåller ett uttalat krav på att kreditgivaren skall iakttä "god kreditgivningssed". Detta begrepp har givits närmare substans genom de allmänna råd om tillämpning av konsumentkreditlagen (FFFS 1992:23) som *Finansinspektionen* har gett ut. *Inspektionen* anser att man på detta område redan har en så god lagreglering att ytterligare regler om marknadsföring och kreditprövning inte behövs. Däremot bör man skärpa tillämpningen av befintliga regler genom att ingripa mot oseriösa beteenden på marknaden i form av otillbörlig marknadsföring eller alltför generös kreditgivning.

Svenska Bankföreningen avvisar tanken på regler som gör det svårare att marknadsföra krediter. Bestämmelserna i marknadsföringslagen är tillämpliga på alla typer av tjänster och produkter och det finns i den nya lagstiftningen fr.o.m. 1996 olika metoder för att komma till rätta med otillbörliga marknadsföringsmetoder. *Bankföreningen* har svårt att tänka sig att det skulle finnas ett särskilt behov av restriktiva regler för marknadsföringen av krediter i jämförelse med t.ex. marknadsföring av bilar eller andra kapitalvaror.

En grupp *kommunala budgetrådgivare i Stockholms län* framhåller vikten av borgenärernas ansvar för en korrekt kreditprövning. En skärpning härvidlag ser de som ett akut behov då de i sin verksamhet nu ser följderna av att marknadsföringen av krediter på nytt tagit fart. *Konsumentvägledarnas förening* är positiv till tanken på definitiv preskription och anser att denna fråga bör utredas. *Konsument Göteborg* anser att en definitiv preskriptionsgräns på krediter kommer att stimulera borgenärer att ingå frivilliga skuldsaneringsavtal i tid. En sådan gräns skulle också bidra till en fungerande kreditprövning.

Finansinspektionen intar däremot en avvisande hållning till tanken på definitiv preskription för konsumentkrediter. Risken för att en kredit skulle preskriberas genom definitiv preskription kan, enligt *Finansinspektionen*, inte utan vidare anses ha en större preventiv verkan än risken för att krediten blir föremål för skuldsanering. Risken för preskription kan leda till att kreditgivaren, i stället för att medge betalningsanstånd eller andra lättnader, kräver omedelbar betalning av den kredittagare som kommit i betalningssvårigheter och vidtar omedelbara exekutiva åtgärder. *Finansinspektionen* ger även andra exempel på de nackdelar och svårigheter som en definitiv preskription skulle innebära.

Svenska Bankföreningen motsätter sig bestämt tanken på att införa en definitiv preskription för konsumentkrediter. Man hänvisar bl.a. till att den nya konsumentkreditlag som infördes 1993 medför ett långtgående skydd för konsumenten. Enligt *Bankföreningen* är det dessutom ställt utom allt tvivel att de mest skuldsatta personerna ådrog sig sina skulder under sent 1980-tal då det ekonomiska läget och möjligheterna att erhålla krediter var helt anorlunda än i dag.

4. Regler som berör skatte- och kronofogdemyndigheterna

1995/96:RR9
Bilaga 2

Brister i lagens tekniska utformning

Den slutliga utformningen av skuldsaneringsinstitutet blev aldrig föremål för någon remissbehandling. Detta nämns av *Skattemyndigheten i Malmöhus län* som en orsak till de svårigheter som uppstått med att tillämpa lagen. Det gjordes heller ingen översyn av det offentlighetsregelsystem som styr hanteringen av skatter och avgifter, något som hade varit naturligt i samband med lagstiftarens ställningstagande att det allmännas fordringar på skatter och avgifter skulle omfattas av en skuldsanering på samma sätt som andra fordringar. Uppbörd och indrivning av skatter och avgifter är en masshantering som till största delen hanteras automatiskt i olika tekniska system. Eventuella förändringar av de materiella bestämmelserna borde därför föregås av studier av hur det tekniska systemet påverkas. Detta gjordes emellertid inte i detta fall. Myndigheten ger ett antal exempel på de komplikationer som detta medfört.

Remissinstanserna har redovisat en rad synpunkter på vilka tekniska lagändringar som vore motiverade. En del av synpunkterna framgår nedan och några som har mer teknisk karaktär återges i avsnitt 5 i denna bilaga. Remissinstanserna är över lag positiva till att ändringar av detta slag utreds i särskild ordning, dvs. utan att avvakta resultatet av Konsumentverkets utvärderingsuppdrag.

Konsumentverket förordar att man redan nu genomför sådana förändringar av lagregler och administrativa rutiner som skulle underlätta samarbetet mellan kronofogdemyndigheterna och den kommunala rådgivningen respektive skatteförvaltningen. *Skattemyndigheten i Malmöhus län* stöder revisorernas förslag om att begränsade lagändringar snarast bör införas som löser upp diverse praktiska knutar i lagtillämpningen och att RSV bör samla in synpunkter från myndigheterna ute i riket och ge in lagförslag. *Svenska bankföreningen* anser också att lagen behöver förtydligas på ett antal olika punkter.

Skattefordringarnas ställning

I revisionsrapporten förordas att man snarast undanröjer den konflikt som för närvarande synes vara inbyggd i steg 1 av skuldsaneringen. Speciellt gäller detta skattefordringarnas ställning. I rapporten nämns fyra olika vägar att lösa detta problem.

De flesta remissinstanser tillstyrker att man utreder denna fråga i särskild ordning. Flera av dem kommenterar också de olika vägar till lösning som nämnts i rapporten.

Skattemyndigheten i Stockholm förordar ”den norska modellen” som innebär att skatterna formellt hålls utanför skuldsaneringsinstitutet. Man skulle då kunna få enhetlig tillämpning vad gäller skattefordringar i steg ett och två i skuldsaneringsärenden. Samma myndighet ställer sig också bakom en lösning som innebär att gäldenärer som inte har något att erbjuda sina borgenärer kan ansöka direkt hos KFM om skuldsanering.

Konsumentverket anser att det bör klarläggas vad som skall gälla för skatteskulder vid frivilliga uppgörelser både i steg 1 och 2, men anser inte att skatteskulder kan ses separat. Att särbehandla skattegäldenärer vore inte bra ur likabehandlingssynpunkt. Samma synpunkt återkommer från flera andra remissinstanser, bl.a. en grupp av kommunala budgetrådgivare i Stockholms län.

Vad är ”till fördel för det allmänna”?

En fråga som diskuteras i rapporten är om det kan vara tillåtet för skattemyndigheten att gå med på en uppgörelse i steg 1 som innebär mindre betalning till staten än vad som skulle kunna påräknas genom beslut om införsel m.m. Avgörande är vad man anser vara ”till fördel för det allmänna”, som enligt lagen om ackord rörande statliga fordringar m.m. är en förutsättning för att skattemyndigheterna skall kunna gå med på uppgörelser i steg 1. Av rapporten framgår att Skattemyndigheten i Stockholms län och Riksskatteverket tolkar lagen olika på denna punkt.

Skattemyndigheten i Malmöhus län instämmer i Riksskatteverkets tolkning av begreppet, men konstaterar också att ett klargörande i lagtexten vore önskvärt. Liknande synpunkter framförs av *Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län*. Ett möjligt alternativ kan vara tydligare direktiv från Riksskatteverket. Förändringar av denna typ är, enligt myndigheten, viktiga för att skattemyndigheten inte skall komma att fungera som bromskloss i steg 1. Även om borgenärsfunktionen för staten förs över till kronofogdemyndigheten torde problemet inte lösas eftersom KFM i så fall är bundna av samma lagstiftning.

Svenska Bankföreningen anser att skattemyndigheten borde få större möjligheter att efterge skatt än för närvarande.

Praxisbildning och administrativ samordning

Frågan om praxisbildning är mycket viktig för att skuldsaneringslagen skall fungera i praktiken. Det gäller här utveckling av såväl *rättspraxis* som *administrativ praxis*. Skiljelinjen mellan dessa begrepp är inte alltid klar.

I revisorernas rapport framhålls att Riksskatteverket (RSV) inte förefaller ha drivit praxisbildningen särskilt systematiskt.

Riksskatteverket (RSV) framhåller i sitt remissvar att RSV visserligen har möjlighet att genom allmänna råd och uttalanden verka för en enhetlig rättstillämpning inom sina verksamhetsområden. Skuldsaneringslagen överlämnar åtskilliga frågor att lösas i rättspraxis. Utvecklingen av denna är givetvis en uppgift som ankommer på domstolarna. RSV anser det mycket olämpligt att genom råd och uttalanden föregripa den praxisbildning som sker. Däremot ser RSV det som angeläget att fånga upp tendenserna i rättsutvecklingen och se till att resultatet av detta arbete når myndigheterna inom verkets ansvarsområde.

Domstolsverket nämner att specialbevakning avseende skuldsaneringsärenden kommer att ske för år 1996 i verkets publikation *Rättsfall från hovrätterna*.

Domstolsverket anser vidare att det är viktigt att skuldsaneringslagen är så utformad att den medger en flexibel rättstillämpning för att undvika stötande resultat.

Skattemyndigheten i Malmöhus län anser att det ankommer på RSV att på ett aktivt sätt ta ställning till frågor som rör samarbetet mellan myndigheterna, och att genom policydokument m.m. skapa riktlinjer för hur ärendehantering bör bedrivas, både inom skatte- och kronofogdemyndigheterna.

Flera av remissvaren berör behovet av regler och rutiner för verksamheten, utan att tydligt peka ut vem som bör ha ansvaret för detta. Ett par exempel på olösta frågor är följande:

- Utveckling av praktiska rutiner för att undvika utbetalningar av småbelopp
- Regler för hur skattemyndigheten skall göra när en person har en fordran på överskjutande skatt.

Svenska Bankföreningen påpekar att det skulle underlätta handläggningen betydligt såväl för borgenärerna som KFM om KFM kallade till borgenärs-sammanträden oftare.

Tingsrätterna

Enligt *Kronofogdemyndigheten i Stockholms län* har det visat sig olyckligt att KFM:s beslut skall överprövas av och överlämnas till 97 tingsrätter i landet. Detta har bidragit till den långsamma utvecklingen av rättspraxis, eftersom tingsrätterna ibland meddelat sinsemellan motstridiga avgöranden. KFM:s övriga verksamhet överprövas av endast 24 tingsrätter, en i varje län. *Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län* har lagt förslag att endast en tingsrätt i varje län skall avgöra frågor rörande skuldsaneringslagen. *Kronofogdemyndigheten i Göteborgs och Bohus län* ger i sitt remissvar stöd till ett förslag från Riksskatteverket med samma innebörd, dvs. att skuldsaneringsärenden endast skall kunna hanteras av en tingsrätt i varje län.

Kronofogdemyndigheten i Stockholms län anser vidare att tingsrätterna även borde förses med tekniska hjälpmedel för att själva kunna räkna ut betalningsplaner åt gäldenären. I dag sker många återförvisningar från tingsrätt till kronofogdemyndighet endast därför att tingsrätten saknar möjlighet att upprätta betalningsplaner när det skett förändringar i gäldenärens ekonomi efter det att ärendet överlämnats till tingsrätten av KFM.

Omprövning av gäldenärens betalningsförmåga

Kronofogdemyndigheten i Stockholm framhåller att det vid skuldsanering är betalningsbeloppen som fastställs (det som skall betalas ut till borgenärerna), inte förbehållsbeloppet (det som får behållas av gäldenären). Någon möjlighet att på ett enkelt sätt räkna om förbehållsbeloppet på det sätt som görs vid införsel eller utmätning i lön finns inte. Förbehållsbeloppet kan heller inte räknas om i samband med omprövning i domstol. Av detta skäl är det enligt KFM nödvändigt att ha viss ”luft” i betalningsplanerna.

Flera remissinstanser ser ett behov av lagändring på denna punkt. *Kronofogdemyndigheten i Göteborg* anser att en gäldenär borde få möjlighet till omprövning av sin betalningsförmåga vid varje betalningstillfälle. Så som lagen i dag är konstruerad kan gäldenärens förbehållsbelopp inte ändras under den tid betalningsplanen löper. Detta har medfört att i praktiken visst utrymme måste läggas ovanpå förbehållsbeloppet för att gäldenären skall kunna klara någon oförutsedd utgift. Myndigheten anser att detta är ett slöseri med resurser och även kan medföra att syftet med lagen urholkas.

Skattemyndigheten i Stockholms län anser att gäldenärens existensminimum vid skuldsanering skall följa förbehållsbeloppet vid utmätning och fortlöpande omprövas av KFM under femårsperioden så att KFM kan ta hänsyn till gäldenärens minskade eller ökade inkomster och kostnader.

Riksskatteverket har i sin fördjupade anslagsframställning föreslagit att tingsrätten skall få rätt att ompröva det belopp som skall fördelas bland borgenärerna.

Konsumentverket menar att lagens nuvarande utformning på denna punkt måste bero på ett rent förbiseende, och förespråkar också en ändring. Samma synpunkt återkommer från flera remissinstanser.

Skattemyndigheten i Stockholms län kommenterar även frågan om pensionsförsäkringar. En gäldenär har enligt dagens bestämmelser mycket små möjligheter att få återköpa en pensionsförsäkring. Det borde övervägas om inte detta borde ändras. Återköp av eventuell pensionsförsäkring borde enligt skattemyndighetens uppfattning vara en förutsättning för att skuldsanering skall medges.

Utbetalningsreglerna

Skattemyndigheten i Stockholms län förespråkar förenklade betalningsrutiner enligt följande: Om skuldsanering beviljas borde alla betalningar göras till KFM. KFM borde sedan fördela medlen mellan borgenärerna t.ex. en gång per år.

Samma myndighet anser vidare att gällande löneutmätning/avbetalningsplan hos KFM bör ligga kvar efter beslut om att inleda skuldsanering. KFM bör i samband med inledandet utreda gäldenärens betalningsutrymme. Om gäldenären kan betala, bör han, under tiden förfarandet pågår, betala till KFM. Erhålls skuldsanering skall inbetalade belopp fördelas mellan borgenärerna.

5. Ytterligare administrativa och lagtekniska frågor

Regelverket kring skuldsaneringslagen är komplicerat. Remissvaren innehåller många exempel på lagtekniska svårigheter som sannolikt inte varit förutsedda av lagstiftaren. En del av dessa har tagits upp i det föregående. Några är emellertid av så teknisk karaktär att de har hänförts till detta avsnitt. Här redovisas även synpunkter på vissa administrativa frågor som inte enbart rör tillämpningen av skuldsaneringslagen utan har en vidare syftning.

Vilken myndighet skall företräda staten som borgenär?

1995/96:RR9

Bilaga 2

Frågan om vilken myndighet som skall företräda staten som borgenär kommenteras av ett par remissinstanser. *Skattemyndigheten i Stockholm* framhåller att denna fråga är föremål för översyn i samband med regeringens proposition med förslag till lag om företagsrekonstruktion.

Samma instans pekar även på att frågan om vilken myndighet som skall företräda staten som borgenär beror av hur man konstitutionellt ser på de inblandade myndigheterna:

- *En* möjlighet är att man ser Skattemyndigheten, Kronofogdemyndigheten som borgenär, respektive Skuldsaneringsenheten som enheter inom en gemensam organisation–Riksskatteverket–som har till uppgift att ta in pengar till det allmänna. I så fall bör Skuldsaneringsenhetens förslag till frivillig skuldsanering gälla utan ytterligare utredning av Skattemyndigheten.
- *En annan* möjlighet är att Skuldsaneringsenheten ses som ett självständigt organ som har att tillvarata gäldenärens och alla borgenärens intresse samt ett allmänt samhällsintresse. Utredning måste då göras var för sig av de nämnda myndigheterna. I det senare fallet bör man, enligt samma remissinstans, ta ställning till om Skattemyndigheten även skall tillvarata ett vidare samhällsintresse, och vad detta i så fall innebär i form av krav på resurser för utredning av oklarheter och misstänkta oegentligheter.

Skillnaden mellan ackord och skuldsanering

Skattemyndigheten i Stockholm framhåller i sitt remissvar skillnaden mellan ackord och skuldsanering. Kopplingen mellan ackord och skuldsanering är liten. Många ackordssökande har sådana tillgångar att de har möjlighet att erbjuda borgenärerna viss kontant betalning. Endast ett fåtal torde uppfylla förutsättningarna för skuldsanering. Av 268 ansökningar om ackord som inkom till Skattemyndigheten i Stockholms län under tiden 1 juli 1994– 30 juni 1995 har skuldsanering hos kronofogdemyndigheten inletts i 41 fall.

Det aktuella förslaget till lag om företagsrekonstruktion väntas medföra ytterligare förändringar. Ackord kan ingås av såväl juridiska som fysiska personer och har två former: dels *offentligt ackord* som endast omfattar oprioriterade fordringar, dels *underhandsackord*. Det nämnda lagförslaget innebär att offentliga ackord endast kommer att kunna användas i samband med företagsrekonstruktion. Detta torde medföra att underhandsackord blir vanligare. Av de personer som skulle kunna komma i fråga för underhandsackord är det en minoritet som torde uppfylla förutsättningarna för skuldsanering.

Skattemyndigheten i Stockholms län har även kommenterat frågan om statens förmånsrätt. Argument framförs för att förmånsrätten bör kvarstå. Enligt skattemyndigheten måste staten ha möjlighet att säga nej till ett föreslaget offentligt ackord om detta är stötande, annars undergrävs den allmänna skattemoralen. I dag är det förmånsrätten som ger staten möjligheten att säga nej.

Exempel på ”juridiska kollisioner”

1995/96:RR9

Bilaga 2

Kronofogdemyndigheten i Stockholms län har i sitt remissvar framhållit att det finns ett antal ”juridiska kollisioner” mellan skuldsaneringslagen och främst skattelagstiftningen. Som exempel nämns följande två situationer:

1. Arbetsgivares skyldighet att göra avdrag på arbetstagares lön för kvarskatteskulder till staten. Sådana avdrag görs även om statens fordran omfattas av en skuldsanering efter ett beslut att inleda skuldsanering.
2. Statens fordringar på företrädaransvar när talan om ansvarsgenombrottet aldrig blivit väckt vid domstol. I skuldsaneringssammanhang bevakas trots detta sådana fordringar av staten som borgenär. Gälldenären har då antingen att acceptera bevakningen eller att anmäla den tvistig. I det senare fallet riskerar gälldenären att efter en förlorad process få betala hela det fordrade beloppet, vilket troligen skulle omintetgöra hans skuldsanering. Genom detta kommer gälldenären i praktiken att berövas sin möjlighet att få anspråket prövat och eventuellt jämkat i domstol. Problem av det här slaget har, enligt KFM i Stockholm, ställts på sin spets främst i Stockholms län.

Skattemyndigheten i Stockholms län anser att det borde klart uttalas att skattemyndigheten har rätt att kvitta återbetalningar samt att arbetsgivaren skall göra avdrag för kvarstående skatt fram till dess att det finns ett beslut om frivillig eller tvingande skuldsanering. Skattemyndigheten och KFM gör på denna punkt olika tolkningar av den aktuella lagstiftningen (skuldsaneringslagen, avräkningslagen och uppbördslagen).

Exempel på tekniska svårigheter

Skuldsaneringslagen infördes utan att man samtidigt gjorde någon översyn av det offentlighetsregelsystem som styr hanteringen av skatter och avgifter. Detta framhålls av *Skattemyndigheten i Malmöhus län*, som nämner fyra exempel på materiella missöden och tekniska problem som uppstått i detta sammanhang:

- I samband med införandet av skuldsaneringslagen gjordes ingen särskild reglering av skattepreskriptionsbestämmelserna vid steg 1-uppgörelser. Det kan därför visa sig ogörligt för skattemyndigheten att acceptera en femårig betalningsplan när det gäller äldre skatte- och avgiftsskulder.
- När det gäller handläggningen hos kommunerna, KFM och domstolarna infördes en ny bestämmelse i sekretesslagen, 7 kap. 35 § i samband med skuldsaneringslagens tillkomst. Lagstiftaren måste här ha glömt bort skattemyndigheten, som ju i egenskap av part i ärendet har rätt att ta del även av sekretesskyddade uppgifter. Dessa uppgifter saknar i dag sekretesskydd hos skattemyndigheten.
- Beträffande en skatt eller avgift som uppkommit före beslutet om att inleda skuldsanering men som förfaller till betalning först därefter och som enligt 6 § andra stycket undantas från skuldsaneringen, finns det möjlighet att bevilja anstånd med betalningen utan hänsyn till de sedvanliga reglerna

härom i uppbördslagen eller annan skattelag. Det tekniska systemet är emellertid inte utformat för annat än ”sedvanliga” anstånd, vilket innebär tekniska problem.

1995/96:RR9
Bilaga 2

- I något fall har domstol fastslagit att kvarskatten men icke kvarskatteavgiften uppkommit före beslutet om att inleda skuldsanering. Att låta det ena men inte det andra omfattas av skuldsaneringen är dock oförenligt med det tekniska systemet.

Skattemyndigheten i Malmöhus län stöder revisorernas förslag om att snarast införa begränsade lagändringar som löser upp diverse praktiska knutar i lagtillämpningen och att Riksskatteverket bör samla in synpunkter från myndigheterna ute i riket och ge in lagförslag.

Innehåll

1995/96:RR9

Sammanfattning	1
1 Granskningen	1
2 Allmänna intryck från granskningen	4
2.1 Är tillämpningen på rätt väg?	4
2.2 Samarbetsfrågor.....	6
3 Effektivitetsfrågor	8
3.1 Resursfördelningen mellan länen	8
3.2 Riksskatteverkets styrfunktioner.....	9
3.3 Vissa lagstiftningsfrågor	11
4 Några synpunkter på det administrativa systemet och kommunernas roll	13
5 Förebyggande åtgärder	16
6 Förslag.....	19

Bilaga 1

Revisorernas rapport 1995/96:3 Tillämpningen av skuldsaneringslagen	
Förord.....	23
1. Inledning	26
2. Skuldsaneringslagen.....	27
3. Något om skuldsanering i andra länder	33
4. Erfarenheterna i stort	36
5. Riksskatteverkets utvärderingsrapport den 28 juni 1995.....	41
6. Situationen i Stockholms län.....	46
7. Konsumentverkets utvärderingsuppdrag	52
8. Revisorernas överväganden.....	53

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1995/96:3	
Tillämpningen av skuldsaneringslagen	
1. Remissinstanserna	65
2. Arbetet med skuldsanering i storstadslänet	65
3. Allmänna synpunkter på rapporten.....	70
4. Regler som berör skatte- och kronofogdemyndigheterna	78
5. Ytterligare administrativa och lagtekniska frågor.....	81