

# Omvärldsanalys - april 2014



## Inledning

För sjätte året i rad presenterar Kronofogden sin omvärldsrapport. Den tas fram en gång per år inför myndighetens strategiska planeringsdagar.

Omvärldsrapporten beskriver händelser i omvärlden som på ett eller annat sätt kan komma att påverka Kronofogden under det närmaste året. Vilka framtida skeenden kan få betydelse för Kronofogdens verksamhet och myndighetens uppdrag? Vilka händelser i omvärlden kan påverka myndighetens möjligheter att arbeta strategiskt för att nå uppsatta mål?

En sammanfattning av omvärldsarbetet finns under avsnitt 2. En fördjupad beskrivning av en intressant iakttagelse från myndighetens egna verksamhetssystem görs i avsnitt 6.2. Det har visat sig att en relativt stor andel av de gäldenärer som finns i Kronofogdens register inte har känd adress i Sverige. För att ge ytterligare en dimension till vad begreppet överskuldsatta innebär har vi därför valt att redovisa denna observation.

Analysgruppen som har tagit fram rapporten består av Anders Samuelsson, Ante Krizmanic, Lena M Jonsson, Olof Pihl, Per Petersson, Robert Olsson och Åsa Mattsson (samordnare). Veronica Fogelqvist och Ylva Nohre har bidragit i arbetet.

Sundbyberg i april 2014

Lena Bäcker  
Verksamhetschef

## 1 Analysgruppens uppdrag

Kronofogdens omvärldsarbete syftar i första hand till att tjäna myndighetsledningen och vara ett stöd i det strategiska planeringsarbetet. Därutöver ska arbetet kunna belysa särskilt intressanta iakttagelser från myndighetens egen verksamhet. Genom denna kombination av externa och interna faktorer förväntas den årliga analysrapporten också vara intressant för våra externa intressenter. Omvärldsarbetet ska försöka ge en bild av framtida skeenden kopplat till Kronofogdens verksamhet.

I omvärldsarbetet bevakar vi sådana externa faktorer som bedöms ha störst inverkan på myndighetens verksamhet. Hit hör skeenden huvudsakligen på makronivå inom områdena ekonomi, demografi, teknikutveckling, politik och lagstiftning.

## 2 Sammanfattning

Årets omvärldsrapport belyser följande områden.

Sveriges ekonomi ser överlag ut att utvecklas positivt under det kommande året. Det är framför allt hushållens konsumtion som utgör en viktig drivkraft bakom den ekonomiska tillväxten. Konjunkturutvecklingen påverkar i viss mån ärendeinflödet till Kronofogden. Såväl antalet mål om betalningsföreläggande som nya konkurser och enskildas ansökningar om verkställighet har samband med BNP:s utveckling. Det finns dessutom starka samband mellan antalet inkomna ansökningar om betalningsföreläggande och utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter respektive skulder. Rapporten ger en översiktlig bild av förhållanden mellan olika utvecklingstendenser på makronivå. Däremot kan inga slutsatser dras angående orsak och verkan på en lägre nivå, dvs. hos de enskilda individerna.

Hushållens skuldsättningsgrad har ökat under en längre tid trots åtgärder för att motverka utvecklingen, såsom t.ex. högre krav på amortering av bolån. Fallande bostadspriser skulle troligen få konsekvenser för hushållen, men kanske ändå inte i så stor utsträckning. Som konstaterats i Överskuldsättningsutredningen har hushåll med stora bostadslån goda förutsättningar att klara sämre ekonomiska förutsättningar (Överskuldsättning i kreditsamhället?, SOU 2013:78).

Se vidare i avsnitt 3-4.

Det verkar finnas en politisk ambition att genomföra åtgärder som motverkar överskuldsättning. Ambitionen visar sig bl.a. genom att skuldsaneringslagen ses över och genom Överskuldsättningsutredningen som har föreslagit strategier för att motverka överskuldsättning. Detta går i linje med Kronofogdens uppdrag enligt regleringsbrevet. Det pågår även en utredning om utökad möjlighet för seriösa företagare att få skuldsanering.

Att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet är ett av Kronofogdens strategiska fokusområden. Detta måste troligtvis förstärkas ytterligare genom att det från både regeringen och oppositionen har kommit signaler om att politikerna vill spara inom den offentliga förvaltningen.

Se mer om detta i avsnitt 5.

En väl utvecklad dialog och samverkan med ingivare förbättrar Kronofogdens möjligheter att komma längre i arbetet med att rätt ärende lämnas in till myndigheten. Det ökar också möjligheten att förbättra kvaliteten i ansökningarna från de privata ingivarna vilket leder till en mer kostnadseffektiv verksamhet. Det kan krävas delvis olika angreppssätt för att påverka privata ingivare och statliga sådana i det här avseendet. Se vidare i avsnitt 6.1.

Under de senaste tio åren kan vi se en kraftig ökning av antalet gäldenärer som saknar officiell adress i landet. Det handlar om drygt 11 procent av det totala antalet registerförda gäldenärer hos Kronofogden. Många av dessa har s.k. samordningsnummer. Denna utveckling tror vi kommer att fortsätta vilket till stor del beror på den ökade internationella rörligheten. För Kronofogdens del kan det ökade antalet gäldenärer med samordningsnummer försvåra myndighetens verkställande arbete, främst eftersom gäldenärerna är svåra att få tag på. En förbättrad samordning mellan de myndigheter som utfärdar samordningsnummer krävs. Läs mer om detta i avsnitt 6.2.

Dagens teknikutveckling går allt snabbare vilket innebär att Kronofogden behöver ligga i framkant för att möta de ökade kraven på tillgänglighet, informationsflöde och effektivisering. Myndigheten behöver kontinuerligt anpassa sitt sätt att möta kunderna. Exempelvis ser användningen av kontanter ut att minska alltmer och Kronofogden bör därför se över möjligheterna att modernisera sina metoder att transferera pengar. Ämnet utvecklas i avsnitt 7.

### **3 Omvärldens påverkan på Kronofogden**

Vilka skeenden och trender i omvärlden påverkar Kronofogdens uppdrag och möjligheter att arbeta strategiskt för att nå uppsatta mål? Omvärlden är ganska komplex till sin natur och förhållandet mellan orsak och verkan är inte alltid lätt att fånga. Detta gäller särskilt saker som rör myndighetens inflöde av gäldenärer och ärenden. Däremot är det enklare att se sambandet när det gäller exempelvis ny lagstiftning inom exekutionsområdet eller närliggande rättsområden, som till sin natur får mer eller mindre direktverkande effekter på Kronofogdens handläggning eller resursallokering. Detsamma gäller beslut om tilldelning av medel för myndighetens verksamhet eller beslut som rör myndighetens övergripande inriktning och funktion.

Trender i samhället är ofta mer subtila och kan få effekter på flera olika nivåer, men inte sällan först i tredje eller fjärde led. Ett exempel på detta kan vara företeelser bland medborgarna och deras förhållande till offentliga förvaltningar. Som vi berört i tidigare omvärldsrapporter har individualiseringstrenden medfört ökade krav på myndigheter att i högre utsträckning individanpassa sin information och service. Sådana krav når ofta mer utpräglade servicemyndigheter fortare (exempelvis Försäkringskassan) än de når Kronofogden. Det är dock bara en fråga om tid och förutseende. Strategiska beslut avseende myndighetens relation till kunderna är därmed nödvändiga för att möta utvecklingen.

I avsnitt 4 -7 belyser vi företeelser inom politik, ekonomi, samhälle och teknik som vi i bedömer kan komma att få konsekvenser för myndigheten i första hand under det närmaste året. Avsnitt 6.2 är möjligtvis ett undantag här eftersom vi i denna del utgår från vår egen statistik och speglar den mot omvärlden.

#### **3.1 Vad på makronivå påverkar inflödet av ärenden och gäldenärer?**

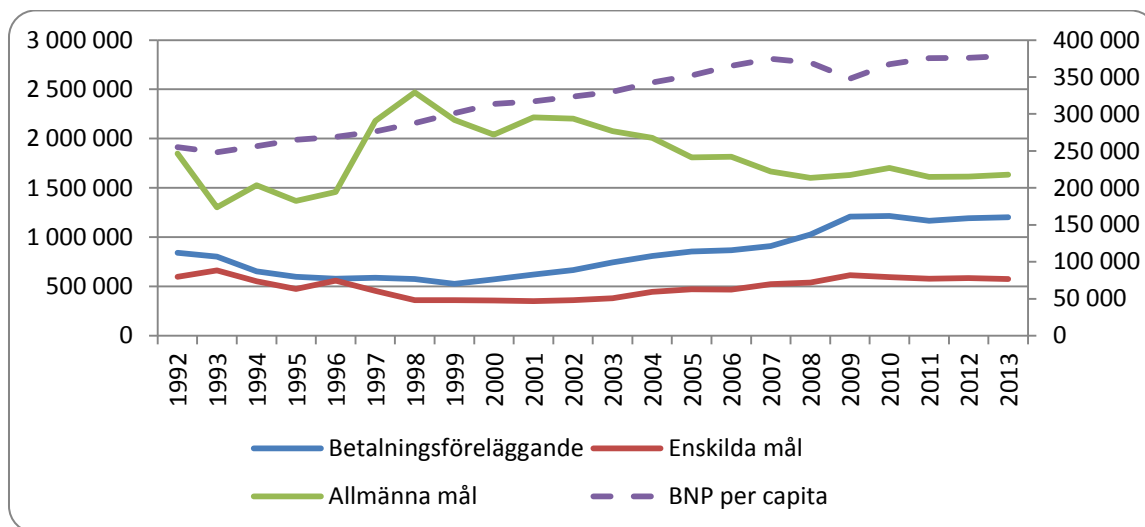
Det vore rimligt att anta att svängningar i konjunkturen skulle få effekter på inflödet av nya gäldenärer och ärenden. Vi har i tidigare rapporter gjort försök till att förklara vad i omvärlden som gör att exempelvis gäldenärsantalet ökar eller minskar, eller att ansökningarna till den summariska processen fortsatt öka sedan millennieskiftet.

Med utgångspunkt från tillgängliga data, både från våra egna verksamhetssystem och från offentliga databaser, har vi försökt hitta samband mellan olika utvecklingsmönster. Vi har valt att titta närmare på hur vårt ärendeinflöde förhåller sig till olika makrovariabler inom nationalekonomi, arbetsmarknad och hushållens ekonomi. Ärendeinflödet avser samtliga inlämnade ärenden till Kronofogden oavsett måltyp, dvs. ansökningar om betalningsföreläggande, allmänna mål (offentligrättsliga fordringar) och enskilda mål (privaträttsliga fordringar). Tidsserien är åren 1992-2013.

#### **3.2 Inflödet av ärenden i förhållande till några större makroskeenden**

Finns det något samband mellan inflödet av nya ärenden och konjunkturutvecklingen i stort? För att närmare studera detta har vi jämfört ärendeutvecklingen med utvecklingen av BNP. I detta fall väljer vi variabeln BNP per capita. Streckade linjer motsvarar i de följande diagrammen olika externa makrovariabler.

Diagram 1. Ärendeinflödet i förhållande till utvecklingen av BNP per capita (i kronor), åren 1992-2013

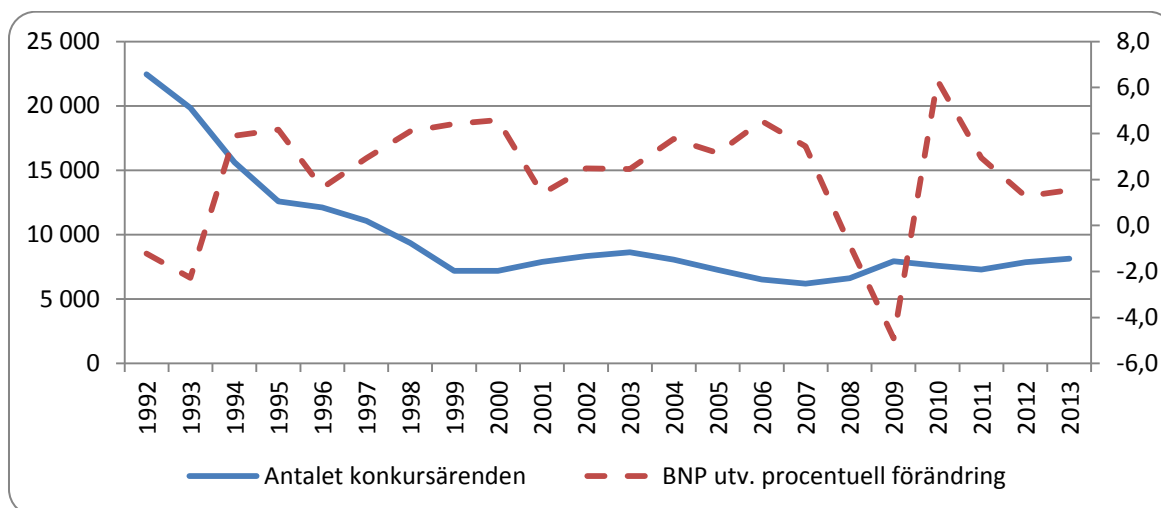


Källor: Kronofogden, SCB och Ekonomifakta

I diagrammet ovan ser vi ett linjärt samband mellan utvecklingen BNP per capita och inflödet av antalet ansökningar om betalningsföreläggande, något svagare avseende enskilda mål. Beträffande allmänna mål kan vi inte se något samband över huvud taget. En slutsats som vi kan dra av denna jämförelse är att antalet inkomna ansökningar om betalningsföreläggande och enskilda mål i stort följer med ökad levnadsstandard.

Inflödet av konkursärenden borde också kunna jämföras med utvecklingen av BNP. I detta fall väljer vi att jämföra med den procentuella utvecklingen av BNP i förhållande till föregående år.

Diagram 2. Beslutade konkurser i förhållande till BNP, procent i förhållande till föregående år (december månad), åren 1992-2013.

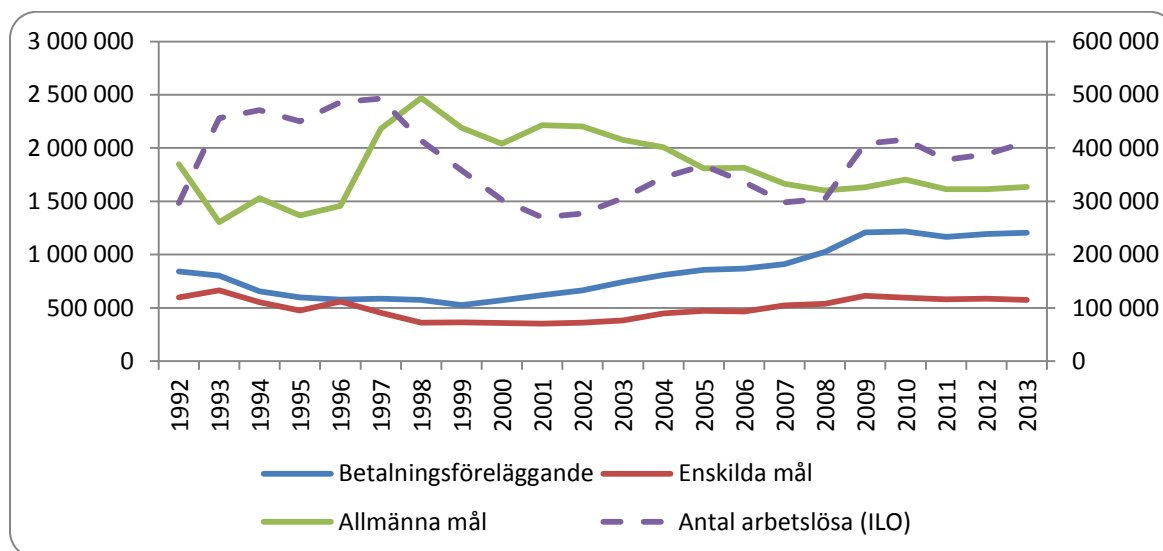


Källor: Kronofogden och Konjunkturinstitutet

Korrelationskoefficienten i detta fall är -0,37. Sambandet är ganska svagt men indikerar en viss korrelation. När det gäller konkursutvecklingen styrs den också i hög grad av förhållandet mellan över- och underetablering inom olika branscher. Även om konjunkturutvecklingen är gynnsam kan efterfrågan ändå sjunka inom delar av marknaden och därigenom orsaka utslagning.

Utvecklingen av BNP och situationen på arbetsmarknaden sägs hänga samman och sambanden mellan dessa variabler är tydliga. Kan vi se om detta även avspeglar sig på vårt inflöde av nya ärenden, dvs. finns det samband mellan ökad arbetslöshet och ökat ärendeinflöde? De variabler vi valt att jämföra med är arbetslöshet (ILO) och berörda av varsel.

Diagram 3. Ärendeinflödet i förhållande till antalet arbetslösa enligt ILO, åren 1992-2013.

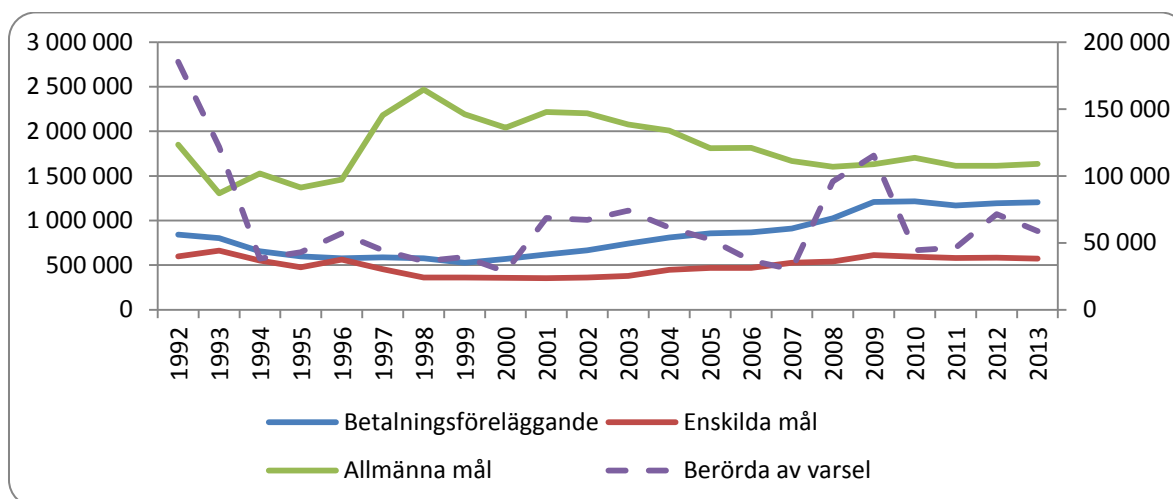


Källa: Kronofogden och SCB

I diagrammet ovan ser vi att sambandet mellan antalet arbetslösa och ärendeinflödet är litet, linjärt sett, även om vi tar hänsyn till en viss förskjutning, dvs. att arbetslösheten får effekt på betalningsförmågan året efter. Först efter år 2008 blir det linjära sambandet något tydligare. Det är svårt att bedöma om IT-kraschen 2001 påverkade inflödet till Kronofogden eftersom antalet inkomna betalningsförelägganden fortsatt att stiga under hela decenniet oberoende av minskad arbetslöshet. Finanskrisen 2008 kan ha fått större effekter i detta avseende eftersom krisen var större i omfattning. Ambitionen var att även titta närmare på korrelationen mellan antalet långtidsarbetslösa och antalet inkomna ärenden, men eftersom data saknas för åren 1992-2005 har vi inte kunnat gå vidare med den variabeln; tidsserien skulle därmed bli allt för begränsad. Vår hypotes är dock att sambanden här skulle vara tydligare.

Inte heller när vi jämför ärendestatistiken med utvecklingen av varsel kan vi se något särskilt tydligt samband. I diagrammet nedan ser vi att antalet berörda av varsel har större linjärt samband med inkomna enskilda mål än med dito ansökningar om betalningsföreläggande.

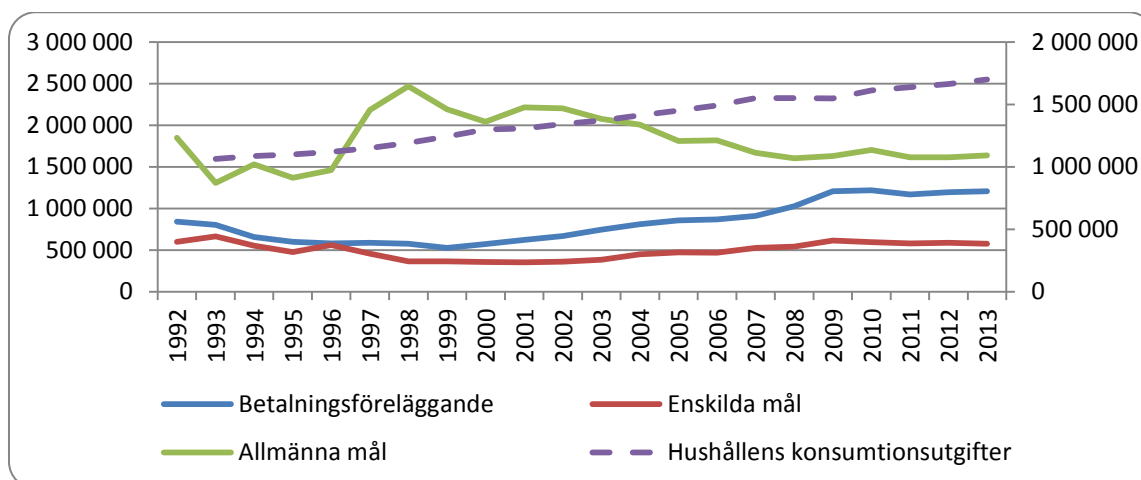
Diagram 4. Ärendeinflödet i förhållande till antal personer beröra av varsel om uppsägning, åren 1992-2013.



Källor: Kronofogden och Arbetsförmedlingen.

Går vi vidare och tittar på olika variabler rörande hushållens ekonomi ser det annorlunda ut. Här har vi valt att titta på hushållens konsumtionsutgifter och hushållens skulder. Finns det samband här?

Diagram 5. Utvecklingen av ärendeinflödet i förhållande till utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter i miljarder kr. Åren 1992-2013



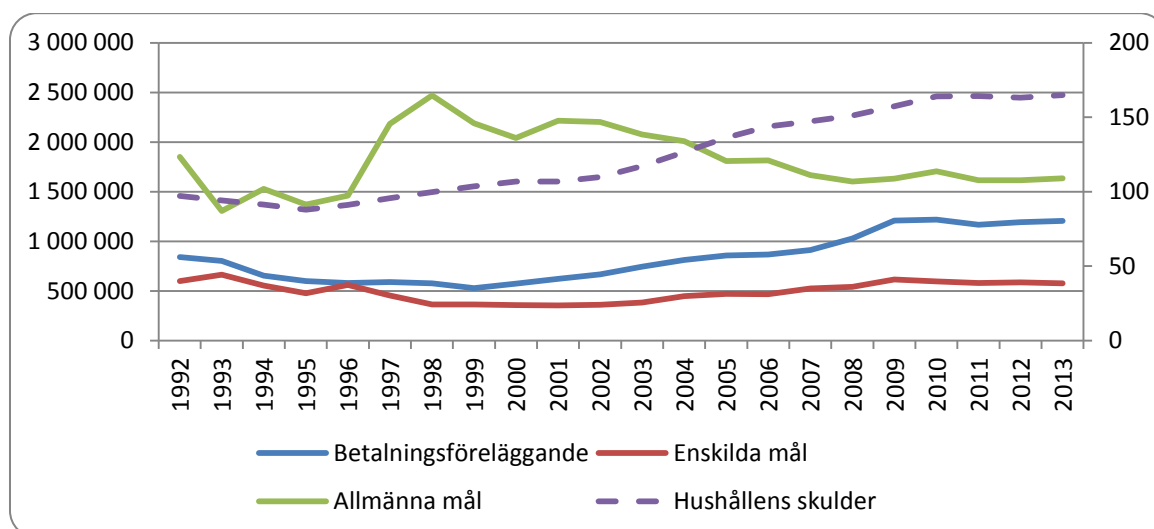
Källor: Kronofogden och KI/SCB

När det gäller förhållandet till hushållens konsumtionsutgifter är sambanden väl synliga. Både inflödet av ansökningar om betalningsföreläggande och enskilda mål har ett högre linjärt samband, främst gäller detta betalningsföreläggande där korrelationen är hög (0,86). Något samband mellan konsumtionsutgifterna och allmänna mål syns däremot inte.

Hushållens skuldbörda borde rimligen kunna avläsas positivt gentemot ärendeinflödet, eftersom en hög skuldbörda rimligen medför ökade risker för ekonomiska problem. I diagrammet nedan anges hushållens skulder definierat som skuldkvot i procent i förhållande till disponibel inkomst.



Diagram 6. Utvecklingen av ärendeinflödet i förhållande till utvecklingen av hushållens skulder, skuldkvot i procent i förhållande till disponibel inkomst. Åren 1992-2013.



Källa: Kronofogden och SCB.

Utvecklingen av hushållens skulder uppvisar ett mycket starkt samband med främst inflödet av ansökningar om betalningsföreläggande (0,91). Korrelationen är något svagare avseende inflödet av enskilda mål. Beträffande inflödet av allmänna mål är sambandet negativt (-0,22).

### 3.3 Kommentar

Utgångspunkten för detta avsnitt var att undersöka om konjunkturutvecklingen i olika avseenden har betydelse för inflödet av nya ärenden. I allmänna ordalag visar resultatet att konjunkturutvecklingen påverkar inflödet men i skiftande grad. Utvecklingen av BNP har ett visst samband med utvecklingen av konkurser. Däremot blev sambandet tydligare när vi jämförde utvecklingen av ärendeinflödet och BNP per capita.

När vi jämförde inflödet av nya ärenden med två variabler inom hushållens ekonomi kunde vi se att sambanden är starka, främst avseende inflödet av nya ansökningar om betalningsföreläggande. Slutsatsen av detta blir att inflödet till den summariska processen linjärt följer hushållens ekonomiska utveckling. Hushållens skulder och utgifter för konsumtion, dvs. ett mått på hur hushållen hanterar sin privatekonomi, kan tydligt avläsas mot inflödet av betalningsförelägganden. Linjära samband mellan ärendeinflödet och läget på arbetsmarknaden är inte lika tydliga sett över hela tidsserien 1992-2013. Att korrelationen är högre de senaste åren behöver inte betyda att den kommer att vara det framöver. Att arbetslöshet är en bidragande faktor till skuldsättning är tidigare klarlagt. I Överskuldssättningsutredningen anges exempelvis att 17 procent av de registerförda gäldenärerna är arbetslösa. Sett till den arbetsföra befolkningen är det en kraftig överrepresentation. Statistiken visar dock inte huruvida arbetslösheten utlöste skuldsättningsproblematiken.

De allmänna målen har generellt inget linjärt samband med de variabler som vi jämfört med. Det kan bero på att de bakomliggande orsakerna till dessa fordringar bottnar i helt andra faktorer,

exempelvis lagöverträdelser, skattebeslut och underhållsskyldighet. Olika former av politiska beslut kan också påverka inflödet av allmänna mål. Ett exempel på det är att underhållstöd i mitten av 1990-talet tillkom som allmänt mål vilket resulterade i en kraftig uppgång av ärendeflödet.

Det är viktigt att komma ihåg att korrelationen inte säger något om direkta orsakssamband. Det går inte heller att dra några definitiva slutsatser angående orsak och verkan på en lägre nivå dvs. hos de enskilda individerna. Men korrelationerna ger oss trots allt en översiktlig bild av förhållanden mellan olika utvecklingstendenser på makronivå vilket också är det primära syftet med omvärldsanalysen.

Nästa steg blir att göra liknande jämförelser avseende inflödet av nya gäldenärer. I nuläget är Kronofogdens egen data alltför begränsad för att detta ska kunna göras tillförlitligt. Definitionen av *ny gäldenär* ändrades år 2009. Tidigare har jämförelser gjorts utifrån variabeln pågående gäldenär, men resultatet blir högst missvisande eftersom många gäldenärer ligger kvar i registret under fler år, ibland i flera decennier.

## 4 Ekonomi

Sveriges ekonomi ser överlag ut att utvecklas positivt under det kommande året. Det är framför allt hushållens konsumtion som utgör en viktig drivkraft bakom den ekonomiska tillväxten. Den svenska BNP-tillväxten lyfte markant fjärde kvartalet 2013 efter en period av svag aktivitet, enligt Konjunkturinstitutet (KI). Inköpschefsindex uppvisar samma mönster som KI:s konjunkturbarometer. Index för såväl industrin som tjänstesektorn har haft en uppåtgående trend under en längre tid. Under senare delen av 2014 väntas läget på arbetsmarknaden ljusna. Konkursutvecklingen hittills i år tyder inte på att antalet konkurser kommer att öka märkbart på ett års sikt. Kronofogdens verksamhet för konkurstillsyn räknar med en minskning av antalet nya konkurser med 7 procent.

Men det finns saker som kan bli besvärande. Även om den globala ekonomin ser ut att återhämta sig, finns exempelvis orosmoln i öster i form av konflikten omkring Ukraina. Diskussionen om en eventuell bostadsbubbla är fortfarande aktuell. Enligt Riksbanken bedöms inflationen vara nära målet på två procent först i slutet av år 2015. Först om ungefär ett år när inflationen har tagit fart bedömer Riksbanken att det kan vara lämpligt att börja höja reporäntan. I räntebeskedet den 8 april 2014 lämnades reporäntan oförändrad på 0,75 procent.

Tabell 1 Prognos för svensk inflation, BNP, arbetslöshet och reporänta. Årlig procentuell förändring årsgenomsnitt

	2013	2014	2015	2016
<b>KPI</b>	0,0 (0,0)	0,2 (0,6)	2,2 (2,5)	3,2 (3,0)
<b>BNP</b>	1,5 (0,9)	2,7 (2,4)	3,2 (3,6)	2,8 (2,8)
<b>Arbetslöshet, 15-74 år, procent</b>	8,0 (8,0)	7,9 (7,8)	7,3 (7,2)	6,7 (6,6)
<b>Reporänta, procent</b>	1,0 (1,0)	0,7 (0,7)	1,1 (1,4)	2,3 (2,4)

Anm. Bedömningen i den penningpolitiska rapporten i februari 2014 inom parentes. Källor: SCB och Riksbanken

I det följande kommer vi att fördjupa oss i frågor om bostadslån, skuldkvot och räntekänslighet. Vi tar också upp vad Europeiska kommissionens Generaldirektorat för ekonomi och finans har att säga om dessa frågor.

### 4.1 Bolånebubbla och räntekänslighet

På senare tid har riskerna med de höga bostadspriserna och hur köparna finansierar sina förvärv diskuterats flitigt. Hushållens skulder har sedan mitten av 1990-talet ökat mer än inkomsterna. Att utlåningen fortsatt öka beror till stor del på en allt öppnare marknad för privatlån och på låga räntor. En stor del av hushållens skulder är kopplade till bolån. Runt 80 procent av all utlåning till hushållen rör specifikt lån för boendet. Är vi på väg mot en bostadsbubbla eller överdrivs riskerna?

Sverige står under fördjupad granskning av Europeiska kommissionens Generaldirektorat för ekonomi och finans. I den andra granskningsrapporten (mars 2014) framhålls att Sverige fortfarande har makroekonomiska obalanser som kräver övervakning och politiska åtgärder. Det är särskilt utvecklingen av hushållens skuldsättning som tillsammans med ineffektiva inslag på

bostadsmarknaden kräver fortsatt uppmärksamhet. Att hushållens skulder ökat beror enligt direktoratet på de låga bolåneräntorna, skatteregler som gynnar lånefinansiering, långsam amortering och begränsat utbud av bostäder.

För hela den svenska befolkningen ligger skuldkvoten (skulder/disponibel inkomst) nu som bekant på 170 procent. En stigande skuldkvot för med sig att hushållen blir allt mer sårbara då deras marginaler blir mindre.

Svenska folkets skuldberg fortsätter att öka med några procent varje år och hushållsskulderna ökar snabbare än hushållens nominella tillgångar. Det finns förslag om att bl.a. försämra rätten till ränteavdrag i syfte att dämpa utvecklingen av bostadspriser och skuldsättning. Svenska Bankföreningen har nyligen kommit med en rekommendation om att hushållen ska amortera ned sina bolån till 70 procent. Om dessa utvecklingstendenser slår igenom innebär det att svenska folkets utgifter för räntor och amorteringar kommer att öka med åtskilliga miljarder under de närmaste åren.

Den strukturella utvecklingen under de senaste 20 åren har gjort hushållen mindre motståndskraftiga mot en ogynnsam ekonomisk konjunktur. Så har t.ex. det svenska välfärdssystemet förändrats så att de sociala skyddsnetten blivit sämre på att dämpa effekterna av exempelvis ökad räntebörda på grund av höjda bolåneräntor eller lägre inkomster vid långvarig sjukdom eller arbetslöshet.

Men till bilden hör också att den individuella sparkvoten är hög och för helåret 2013 låg den på sex procent. Endast under kristiden på 90-talet och efter lågkonjunkturen i slutet av 70-talet har svenska hushåll uppvisat ett högre sparande i förhållande till den disponibla inkomsten än i nuläget.

## **4.2           Kommentar**

Diskussionen om en annalkande bostadsbubbla har pågått länge och det är svårt att med säkerhet sia om den framtida utvecklingen. Det enda vi kan säga med säkerhet är att kraftigt fallande bostadspriser (>20 procent) skulle få konsekvenser för hushållen, särskilt hushåll med hög belåningsgrad. Det är dock inte säkert att bostadspriserna kommer att sjunka lika mycket överallt. I storstäderna med stor inflyttning till attraktiva lägen torde priserna kunna hållas ganska stabila. Värre är det i mindre städer och på landsbygden.

Överskuldsettingsutredningens slutsatser angående hushåll med stora bolån och andra lån visar att dessa hushåll är så stabila att de oftast kan förväntas klara av sina lån, även om ränteläget skulle stiga. Dessa hushåll har alltså troligen goda förutsättningar att parera sämre ekonomiska förutsättningar genom att minska sin konsumtion.

Den grundläggande frågan är hur mycket av höjt ränteläge, amorteringskrav och exempelvis lägre ränteavdrag och/eller en allvarlig ekonomisk kris som krävs för att det ska få ett större genomslag på ärendeflödet till Kronofogden. Omständigheter som de nämnda kommer i första hand att leda till att välbärgade hushåll med hög belåningsgrad minskar sin konsumtion vilket kan medföra

en nedgång i samhällsekonomin. Detta skulle i sin tur i förlängningen kunna medföra ett ökat ärendeflöde.

Vi har tidigare konstaterat att vi kan se ett tydligt linjärt samband mellan antalet inkomna ansökningar om betalningsföreläggande och utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter. Det finns också ett tydligt samband mellan antalet inkomna betalningsförelägganden och utvecklingen av hushållens skulder. Hushållens ökade skuldsättningsgrad och benägenhet till ökad konsumtion bör därför fortsättningsvis hållas under uppsikt.

## **5 Politiska signaler – ökade besparingskrav och förändrad lagstiftning**

Under senare tid har det kommit signaler från såväl regeringen som oppositionen om att man vill spara inom den statliga förvaltningen vilket kommer att påverka även Kronofogden.

Ett flertal ändringar i lagstiftningen kommer att påverka Kronofogden. I några av dessa och även i två avlämnade utredningsbetänkanden har vi kunnat urskilja två trender. Det handlar dels om ett starkare fokus på arbetet mot överskuldsättning, dels om att Kronofogden på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt ska kunna utföra sitt uppdrag. Två offentliga utredningar har lämnat betänkandena Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72) och Överskuldsättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78). Dessa utredningsförslag syftar till att motverka överskuldsättning. En nu sittande utredning har i uppdrag att senast den 17 juni 2014 lämna förslag på hur seriösa företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet ska kunna få utvidgade möjligheter till skuldsanering (Dir. 2013:57 Skuldsanering för företagare). I syfte att effektivisera Kronofogdens verksamhet har två lagförslag avseende fordonsrelaterade skulder samt moderna försäljningsmetoder lämnats. Dessa lagförslag har tillkommit efter att myndigheten under en längre tid har arbetat för att få dessa i hamn.

### **5.1 Minskade ekonomiska resurser**

Att Kronofogden ska bedriva en kostnadseffektiv verksamhet är ett av myndighetens strategiska fokusområden. Vi ska ha en kostnadsmedveten kultur där alla känner ett ansvar för att hushålla med statens resurser. Detta är centralt oavsett besparingskrav från uppdragsgivaren men kommer att bli ännu viktigare när kraven på myndigheten ökar. I början av 2014 har regeringen meddelat att uppräkningsen av myndighetens anslag minskar med 14 mnkr 2015 och 25 mnkr 2016 jämfört med vad som tidigare aviserats. Regeringen har också aviserat att eventuella kommande reformer som leder till ökade kostnader ska finansieras krona för krona. Det innebär att det finns en viss risk för att myndigheten inte kommer att få full täckning för exempelvis kommande lagändringar som medför kostnader och även att ytterligare besparingskrav kan komma.

### **5.2 Förändringar i skuldsaneringslagen?**

I utredningen Ut ur skuldfällan görs en uppskattning att det i dag finns omkring 50 000 skuldsatta som uppfyller kraven för att få skuldsanering, men som av olika skäl inte kommer i fråga för någon prövning då de inte ansöker om skuldsanering. De av utredningen föreslagna åtgärderna har som mål att nå hälften av dessa, dvs. cirka 25 000 stycken, som därefter ska ha möjlighet att ansöka om skuldsanering.

Utredningen föreslår åtgärder som tar större hänsyn till gäldenärens förutsättningar att både ansöka om och genomföra en skuldsanering. Syftet är att förbättra möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det.

Detta ska ske bl.a. genom att svårt skuldsatta ska få bättre information om skuldsanering och att informationen ska göras mer lättillgänglig. Det föreslås att ett uppsamlingskonto ska upprättas

och administreras av Kronofogden, vilket gör det möjligt för gäldenären att betala endast till detta konto. Datum för ikraftträdande föreslås bli den 1 januari 2015.

Utredningen har varit ute på remiss hos myndigheter och andra intressenter och mottagandet har varit blandat. Kronofogden har i sitt remissvar bl.a. förklarat att myndigheten ställer sig positiv till och i huvudsak välkomnar utredningens förslag. Men då Kronofogden bl.a. kommer att behöva utveckla ett system för hantering av det föreslagna uppsamlingskontot kan myndigheten inte garantera att kontot är klart att användas den 1 januari 2015.

Civilutskottet har uttalat att de vill att regeringen omgående återkommer till riksdagen med förslag till lagändringar med mindre stränga krav som gör att fler svårt skuldsatta kan komma ifråga för skuldsanering.

För att Kronofogden ska kunna hantera inbetalningar och sedan fördela dessa till borgenärerna krävs att myndigheten tar fram ett system för hanteringen. Systemet ska även möjliggöra information till borgenärerna om betalningar som kommer in. Om utredningens förslag genomförs kommer Kronofogden att få fler ansökningar om skuldsanering och myndighetens utredningsansvar ökar. Utredningen uppskattar att under de första fem åren kommer 5 000 fler ärenden att komma in årligen. Därefter bedöms ökningstakten ligga på konstant 1 500 ärenden per år. Det får till följd att Kronofogden kommer att behöva mer resurser eller ett annat arbetssätt för att utreda och besluta i ärendena. De föreslagna förenklingarna för gäldenären att göra rätt för sig kommer sannolikt att leda till färre ansökningar om omprövning på grund av missade betalningar. Men eftersom det kommer att finnas fler pågående skuldsaneringsärenden bedöms inte de totala volymerna av omprövningsärenden minska. Även om inte alla de gäldenärer som skulle kunna få skuldsanering beviljad kommer att ansöka, kommer ett genomförande av utredningens förslag att leda till att färre gäldenärer kommer att finnas i våra register. Därmed ökar Kronofogdens möjlighet att arbeta med rätt ärenden.

### **5.3 Överskuldssättning i kreditsamhället?**

Utredningen Överskuldssättning i kreditsamhället? har haft i uppdrag att föreslå strategier för att motverka överskuldssättning. I uppdraget har även ingått att analysera de problem som olika grader av skuldssättning medför för enskilda personer, närstående och samhället i stort samt att kartlägga vanliga orsaker till allvarlig skuldssättning. Att särskilt beakta situationen för barn och unga i överskuldssatta familjer har också ingått i uppdraget liksom att undersöka eventuella behov av förändringar i lagstiftningen. Att lämna författningsförslag ingick dock inte i uppdraget.

Utredningen har kommit fram till att det finns saker som tyder på att svenska hushåll generellt inte kan anses överbelånade men att det finns ett stort antal människor som har mycket svåra problem med skulder. Det krävs därför en strategi för att motverka överskuldssättning.

Vid utformningen av en strategi mot överskuldssättning har utredningen utgått från behovet av en hög betalningsmoral. För att upprätthålla denna krävs, enligt utredningen, att kredittagarens

informationsunderläge gentemot kreditgivaren måste minska. Exempel på strategier som har föreslagits för att komma till rätta med överskuldssättningen är:

- att ta fram utbildningsinsatser för att jämna ut det informationsövertag som kreditgivarna har gentemot kredittagarna
- att utöka samverkan mellan myndigheter för att motverka att fel fordringar kommer till Kronofogden
- att i högre grad än idag möjliggöra för enheten för betalningsföreläggande att kontrollera fordringarnas giltighet
- att möjliggöra för gäldenärer att kalla på okända borgenärer
- att införa slutlig preskription av fordringar

Några lagstiftningsåtgärder som går i linje med utredningens förslag (men alltså är fristående från utredningen) har nyligen presenterats. Syftet med dessa är att stärka konsumentskyddet vid kreditgivning och därigenom minska överskuldssättningen bland konsumenter. Konsumentverket ska kunna ta ut en sanktionsavgift av näringsidkare som vid kreditgivning till konsumenter inte gör ordentliga kreditprövningar. Lagen gäller för krediter som beviljats efter den 1 april 2014 (51§ Konsumentkreditlagen). En ny lag om viss verksamhet med konsumentkrediter föreslås börja gälla den 1 juli 2014 (prop.2013/14:107 Viss kreditgivning till konsumenter).

## **5.4 Fordonsrelaterade skulder**

I prop. 2013/14:176 föreslås en ny lag om rätt att ta fordon i anspråk för betalning av fordringar på vissa skatter och avgifter. Syftet med lagen är dels att minska de restförda fordonsrelaterade skulderna till det allmänna, dels att minska incitamentet att använda s.k. fordonsmålvakter. Genom att låta en fordonsmålsvakt, normalt en person utan utmättningsbara tillgångar, stå som registrerad ägare för ett fordon kan den civilrättslige ägaren och brukaren undandra sig det betalningsansvar som följer av ett fordonsinnehav.

Om förslaget genomförs kommer ett fordon som har befunnits inte tillhöra den registrerade ägaren att kunna tas i anspråk för betalning av fordonsrelaterade skulder och säljas exekutivt oavsett vem som är fordonets civilrättsliga ägare. I och med detta kan fordon lättare tas i anspråk för vissa skulder hos dem som regelmässigt undandrar sig betalningsansvar. Således kommer antalet obetalda fordonsrelaterade skulder att minska, verkställighet underlättas och verksamheten med fordonsmålsvakter försvåras då den faktiska nyttan av att hålla fordon ”utanför systemet” genom att ha dem registrerade på fordonsmålsvakter förväntas minska. Den nya lagen och de övriga författningsändringarna föreslås träda ikraft den 1 juli 2014.

Det lämnade förslaget innebär visst merarbete och vissa nya arbetsmoment för Kronofogden. Merarbete uppkommer i första hand då ett fordon som har tagits i anspråk ska säljas exekutivt. Rutiner för elektronisk kommunikation med Transportstyrelsen vid beslut måste utvecklas och andra anpassningar av IT-stödet kan behöva göras. Dessutom kan det komma att krävas informations- och utbildningsinsatser för genomförandet.



## 5.5 Modernare auktionsmetoder

I prop. 2013/14:43 Moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom föreslås att reglerna om försäljning av utmätt lös egendom bättre anpassas till de förutsättningar som råder i dagens samhälle. De nya reglerna ska börja gälla den 1 oktober 2014.

Reglerna innebär bl.a. att Kronofogden ska kunna sälja utmätt lös egendom genom budgivning på internet, så kallad e-auktion, i stället för som idag genom traditionella auktioner.

För Kronofogden väntas förslaget på längre sikt innebära bland annat lägre kostnader och effektiviseringar av verksamheten, högre priser för egendomen som säljs samt ett snabbare förfarande som helhet. På kort sikt leder ett genomförande av förslaget dock till ökade kostnader bl.a. eftersom Kronofogden måste skaffa ett nytt IT-stöd och även viss ny kompetens. Även om ändringen träder i kraft den 1 oktober 2014 kan det idag inte, mot bakgrund av det försämrade ekonomiska läget för myndigheten, lämnas någon tidpunkt för när försäljning via Internet i praktiken kommer att vara möjlig.

## 5.6 Kommentar

Det verkar finnas en politisk ambition att genomföra åtgärder som motverkar överskuldsättning vilket går i linje med Kronofogdens övergripande uppdrag enligt regleringsbrevet.

Ett tecken på att frågan om förändring av skuldsaneringslagen är politiskt gångbar är Civilutskottets uttalande om att regeringen omgående ska återkomma till riksdagen med förslag till lagändringar. En pågående utredning ska senast den 17 juni 2014 lämna förslag på hur möjligheten till skuldsanering ska utökas för seriösa företagare med personligt ansvar för skulder som har uppkommit i näringsverksamhet.

Med utgångspunkt från behovet av en hög betalningsmoral menar Överskuldsetningsutredningen att det behövs en strategi för att motverka överskuldsetning. Kronofogden har ställt sig positiv till utredningens förslag. En del remissinstanser har dock invändningar och menar t.ex. att betalningsviljan skulle kunna påverkas negativt om utredningens förslag om slutlig preskription genomförs. Det har framförts farhågor om att detta kan medföra ett försämrat kreditutbud med högre räntor som följd.

Ett förverkligande av lagförslaget gällande modernare auktionsmetoder förväntas bidra till att Kronofogden på längre sikt kan bedriva en mer kostnadseffektiv verksamhet vilket är ett av myndighetens strategiska fokusområden.

Förslaget rörande fordonsrelaterade skulder har till syfte att motverka användningen av fordonsmålvakter. Det bidrar till att betalningsmoralen och incitamenten att göra rätt för sig ökar eftersom det inte längre finns något att vinna på att hålla ett fordon ”utanför systemet”. I medborgarens ögon har problemet med fordonsmålvakter ansetts som stötande. Som rättsvårdande myndighet vill Kronofogden bidra till att skapa ordning och samtidigt visa att ekonomisk brottslighet inte lönar sig.

I avsnitten ovan har vi beskrivit att ett praktiskt genomförande av lagändringarna i flera fall kräver monetära resurser. Nyligen har besparingskrav aviserats och ytterligare kan komma. Det kan därför inte bortses från att det finns en viss risk för att alla de nämnda lagändringarna och Överskultsättningsutredningens strategier inte kommer att kunna omsättas i Kronofogdens praktiska verksamhet inom de kommande åren.

## **6 Samhälle**

### **6.1 Vad händer inom borgenärskollektivet?**

Kronofogden har genom sina kundansvariga en god inblick i vad som händer inom borgenärskollektivet. Även om kontakter finns med de största a-målsingivarna, är det hittills de stora inkassobolagen som myndigheten haft mer utvecklade möten med. Genom att vara öppen och lyhörd för ingivarnas krav och synpunkter kan Kronofogden förbättra relationen till borgenärerna. Det ökar också myndighetens förutsättningar att komma längre i arbetet med att rätt ärenden lämnas in till myndigheten, att kvaliteten i ansökningarna är hög samt en utökad maskinell hantering vilket leder till en effektivare verksamhet. Nyss nämnda områden återfinns i de mål som Kronofogden har satt upp för sin verksamhet.

#### **6.1.1 Privata ingivare – ökad handel med fordringar**

Det allmänna intrycket är att handeln med fordringar ökar, vilket många ingivare också bekräftar. Bilden av en ökad handel med fordringar blir också tydlig när vi tittar på överlåtelsekedjorna vid registreringen av nya ärenden som kommer in till Kronofogden. Det är troligt att handeln med fordringar kommer att öka ännu mer framöver, främst eftersom de ekonomiska incitamenten härtill är starka.

De flesta ingivare arbetar efter principen om snabbhet i kravprocessen där det gäller att ha ett jämnt flöde med korta ledtider. De större inkassobolagen utvecklar alltmer förfinade scoringmodeller, dvs. bolagen väljer åtgärd utifrån gäldenärens förutsättningar att betala. Den individuella scoringen utgår från ett system där vissa kriterier avgör om ett ärende ska lämnas till Kronofogden eller inte. Generellt finns därmed ingen synbar anledning att lämna över ärenden till Kronofogden om det inte är ekonomiskt försvarbart ur en affärsmässig synvinkel. De mindre inkassobolagen saknar i regel dessa scoringsystem och lämnar därför in fordringar till Kronofogden med större inslag av automatik.

Vissa inkassobolag har i likhet med bankerna intresserat sig för en mer förebyggande profil genom att tillhandahålla information om privatekonomi på sina webbplatser. Det förekommer också att bolagen erbjuder mer kundanpassad information på ”Mina sidor” i syfte att förebygga vidare skuldsättning eller för att öppna för betalningsuppgörelser. Något bolag har en uppringande verksamhet, ett annat har en utökad verksamhet för att bistå gäldenärer med översyn av skuldbilden för att dessa lättare ska kunna betala.

#### **6.1.2 Statliga ingivare – hög grad av maskinell hantering**

Indrivning av offentligrättsliga fordringar präglas i hög grad av ett automatiserat förfarande. Förfallna fordringar lämnas löpande maskinellt över till Kronofogden. Möjligheterna till en utökad dialog med sena betalare är liten, vilket bl.a. bottnar i de mycket stora volymerna ärenden som årligen lämnas över. Den automatiserade restföringen krävs för att kunna frigöra resurser till

de statliga ingivarnas ordinarie verksamhet. Detta kan i stor utsträckning förklaras med att förfarandet följer av lag.

Kronofogden planerar att utveckla dialogen med ett antal statliga ingivare bl.a. Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och Skatteverket. Dessa svarar tillsammans för en mycket stor del av de allmänna mål.

### **6.1.3           Kommentar**

Ett av Kronofogdens mål är att endast ärenden som inte kan lösas på annat sätt ska lämnas in till myndigheten – detta definierar myndigheten som ”rätt ärende”. Som vi sett lämnar åtminstone de större inkassobolagen i huvudsak in vad de kallar rätt ärenden. Deras scoringsystem ger dem de incitament som behövs för att bedriva en affärsmässig verksamhet. Tolkningen av vad som menas med rätt ärende är inte helt enkel. Att inkassobolagen lämnar in ärenden när de tror att de kan få betalt indikerar att gäldenären har möjlighet att betala utan att ärendet lämnas över till Kronofogden. Sett ur det perspektivet kan det antas att parterna haft möjlighet att lösa betalningen utan att ärendet lämnas över till myndigheten.

De statliga borgenärerna lyder under andra förutsättningar och är idag skyldiga att lämna över alla oreglerade fordringar till Kronofogden. Med ökade krav på effektiviseringar och minskade anslag från politiskt håll är det sannolikt en utmaning för de statliga ingivarna att avsätta ytterligare resurser för att sälla mer i sina kravärenden. I Överskudsättningsutredningen föreslås att Kronofogden och de myndigheter som registrerar merparten av statliga fordringar ska få i uppdrag att samarbeta för att motverka onödig skuldsättning. Kronofogden har sedan tidigare positiva erfarenheter av sådana samarbeten, bl.a. med Radiotjänst och Centrala Studiestödsnämnden.

Ur ett ingivarperspektiv kan det förvisso ifrågasättas varför borgenären ska behöva engagera sig ytterligare i en sen betalare. Kronofogdens erfarenhet av samverkan med privata ingivare visar dock att en mer kundanpassad kravverksamhet kan medföra vinster för båda parter. Det är sannolikt så att en aktiv kund som på eget initiativ kontaktar borgenären för att i tidigt skede meddela betalningsproblem, har större chanser att undvika att bli registrerad hos Kronofogden än en kund som inte gör något. Det som kan bli problematiskt är utvecklingen att kunderna betalar allt senare. Detta visar sig bl.a. i det faktum att många betalningsförelägganden och allmänna mål betalas snabbt men först sedan de hamnat hos Kronofogden. Kronofogden har en stark betalningsframkallande effekt, vilket både borgenärer och gäldenärer är medvetna om.

Många personer har för närvarande långvariga och kostsamma avbetalningsplaner hos inkassobolagen. Ur den betalningsskyldiges perspektiv kan alternativet med avbetalningsplan bli dyrt i det långa loppet. Ska Kronofogden uppnå de önskade effekterna av målsättningen om att rätt ärende lämnas in till myndigheten, behövs bl.a. samverkan med ingivarna och effektivare förebyggande insatser i tidigt skede.

## 6.2 Gälldenärer utan känd adress i Sverige

Kronofogden har i tidigare omvärldsanalyser fördjupat sig i statistiken över gälldenärerna och deras situation i samhället. Bl.a. har vi tittat närmare på hur andelen gälldenärer ser ut i landets 290 kommuner och vilka samband som finns i förhållande till andra faktorer. Denna gång går vi vidare med att titta närmare på gruppen gälldenärer som saknar känd adress i Sverige; en förbisedd grupp som är värd att studera närmare i skuldsättningssammanhang. Drygt 65 000 av de registerförda gälldenärerna (fysiska personer) saknar en officiell folkbokföringsadress och mer än hälften av dessa handläggs på Kronofogdens utlandsavdelning.

### 6.2.1 Två grupper av gälldenärer

Gälldenärer som saknar officiell adress i landet sönderfaller i två grupper. Det handlar dels om personer med svenskt personnummer, dels om personer med s.k. samordningsnummer. Gälldenärer med personnummer har vid tidigare tidpunkt varit folkbokförda i Sverige, medan gruppen med samordningsnummer inte är eller har varit folkbokförda i landet.

Gruppen gälldenärer med svenskt personnummer uppgick i februari 2014 till 22 773 personer, varav 15 372 var registrerade på utlandsavdelningen, dvs. 67,5 procent. Resterande 7 401 gälldenärer är alltså inte officiellt utvandrade men saknar likväl adress i Sverige. Det kan antas att det i denna grupp finns ett antal hemlösa personer, men eftersom hemlösa i traditionell mening ofta är folkbokförda på sin församling och nyligen hemlösa personer fortfarande kan vara skrivna på sin senaste postadress, torde denna kategori inte vara särskilt stor.

Gälldenärer med samordningsnummer är generellt personer som inte är folkbokförda i Sverige, alltså gälldenärer med i huvudsak annat medborgarskap än svenskt. Om en utländsk medborgare skuldsätter sig i Sverige har en handfull myndigheter rätt – enligt en särskild bestämmelse i folkbokföringslagen – att registrera personen på en alternativ enhetlig identitetsbeteckning, kallad samordningsnummer. Denna möjlighet har funnits sedan år 2000. Det finns ett undantag från denna regel. Gälldenärer med fler än 5 000 registrerade skuldposter, tilldelas också ett samordningsnummer för att Kronofogden ska kunna fortsätta registrera inkomna skulder på denna person. Dessa gälldenärer är dock inte särskilt många.

I februari 2014 uppgick antalet gälldenärer med samordningsnummer till 42 824 personer. Av dessa var 20 527 registrerade på Kronofogdens utlandsavdelning, vilket motsvarar en andel om 47,9 procent. I dessa fall har Kronofogden kännedom om att gälldenären har utlandsanknytning. Resterande 22 297 gälldenärer saknar således både känd utlandsadress och känd svensk folkbokföringsadress. Bland gruppen gälldenärer med samordningsnummer vet vi att 11 770 av dessa är kända på inofficiella adresser i landet och ett okänt antal av dessa har svenskt personnummer och är således under en övergångsperiod dubbelregistrerade. Det finns i detta sammanhang en liten men betydelsefull risk att en del gälldenärer har mer än ett samordningsnummer. Detta beror på att samordningen mellan de myndigheter som utfärdar dessa registreringsnummer har vissa brister.

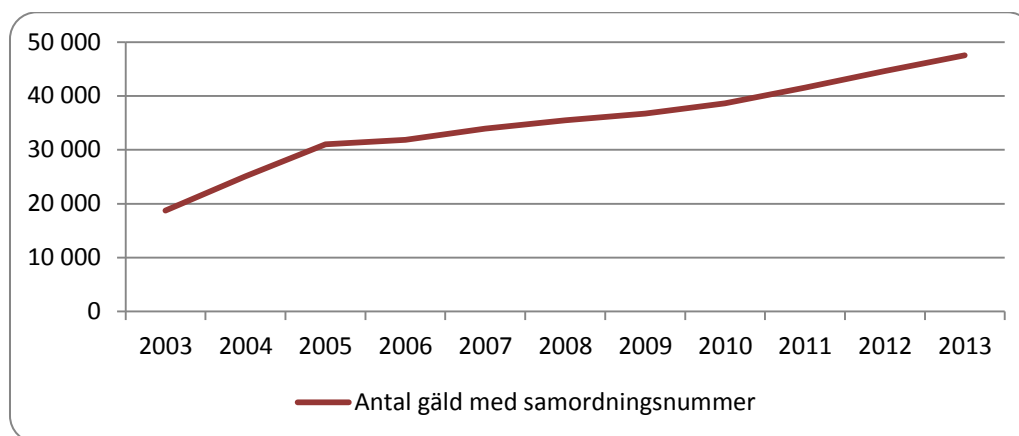
Vi kan därmed slå fast att av 65 597 gälldenärer utan känd adress i Sverige har över hälften utlandsanknytning och ytterligare 10 000 gälldenärer finns på sannolika grunder inte längre i

landet. Sammantaget handlar det om drygt 46 000 gäldenärer, vilket motsvarar drygt 11 procent av det totala antalet registerförda gäldenärer hos Kronofogden.

## 6.2.2 Kraftig ökning av gäldenärer med samordningsnummer

Innan samordningsnummer började användas hade Kronofogden andra tillfälliga nummerserier för att registrera gäldenärer som saknade personnummer. Det är oklart hur många gäldenärer som tidigare år tilldelades dessa nummer, men sannolikt var det inte särskilt många. Om vi går tillbaka tio år och tittar på utvecklingen av gäldenärer med samordningsnummer kan vi se en intressant trend. Sedan 2003 fram till 2013 har antalet gäldenärer med samordningsnummer ökat med 154 procent.

Diagram 7. Antalet pågående fysiska gäldenärer med samordningsnummer, utveckling 2003-2013



Källa: Kronofogden

Vad denna utveckling bottnar i är svårt att säga entydigt. Det troliga är att den ökade rörligheten inom EU har bidragit till att fler utländska medborgare rör sig i landet. År 2004 fick den Europeiska unionen tio nya medlemsländer, främst från Östeuropa. Det kan handla om turister, yrkesfolk och andra personer, som av olika anledningar har ärenden i Sverige.

## 6.2.3 Betydligt fler män än kvinnor

Tittar vi på fördelningen mellan kvinnor och män ser vi att det till övervägande del är män det handlar om. Hela 90 procent av gäldenärerna med samordningsnummer är män. Som en jämförelse kan nämnas att i gruppen gäldenärer med svenskt personnummer är andelen män lägre, cirka 75 procent. När det gäller den inbördes fördelningen mellan åldergrupperna ser vi att det främst är personer i åldergrupperna 26-45 år som dominerar. Deras totala andel utgör 64 procent av samtliga åldergrupper.

#### **6.2.4 Allmänna mål dominerar skuldbilden**

Vilka skuldtyper dominerar bland dessa gäldenärer? Vår egen statistik från 2011 visar några intressanta saker. Av det totala antalet gäldenärer med samordningsnummer vid denna tid hade hela 19 225 gäldenärer en eller flera oreglerade böteskulder. 13 238 gäldenärer hade skuld till Brottsofferfonden. I mindre utsträckning hittar vi gäldenärer med obetald bilskatt, obetalda parkeringsavgifter och skuld till skattekontot. Endast 770 gäldenärer hade en privaträttslig skuld registrerat som ett enskilt mål. Det ska här framhållas att gäldenärerna kan ha mer än en typ av skuld registrerade på sig.

Exakt vilken typ av bötesfordringar det handlar om framgår inte, men det kan handla om allt från fortkörningsböter, böter för överlastade transportfordon till smuglingsböter och böter för brott av tyngre karaktär. Att det förekom över 13 000 gäldenärer med skuld till Brottsofferfonden indikerar att allvarligare brott blivit begångna. Sammanfattningsvis ger denna kategori gäldenärer inte bilden av överskuldssättning enligt gängse betydelse. Denna slutsats betonas även i Överskuldssättningsutredningen.

Statistikunderlaget från år 2011 visar ingen fördjupad information kring skuldbilden för gruppen icke folkbokförda gäldenärer med svenskt personnummer. Dock är det allmänna intrycket att denna grupp har en mer generell skuldbild, som liknar den som folkbokförda gäldenärer har. I denna grupp är det exempelvis vanligt med studiemedelsskulder och oreglerade underhållsstöd till barn.

#### **6.2.5 Kommentar**

Antalet gäldenärer som inte är folkbokförda i landet eller som saknar känt hemvist här har ökat kraftigt de senaste tio åren och få omständigheter pekar på att denna utveckling kommer att bromsas upp. Framst gäller detta gruppen gäldenärer med samordningsnummer. Det som hänt sedan år 2011 är att antalet icke folkbokförda gäldenärer med svenskt personnummer minskat medan gäldenärer med samordningsnummer fortsatt att öka. Den ökade rörligheten internationellt, främst inom EU, tror vi är en starkt bidragande faktor till detta fenomen.

Att många gäldenärer saknar svensk hemvist försvårar Kronofogdens verkställande uppdrag. Till skillnad från utvandrade gäldenärer, där Kronofogden i flera fall kan begära handräckning av motsvarande utländska myndighet, är gäldenärer med samordningsnummer svårare att hantera. Detta bottnar dels i det faktum att de ofta befinner sig på okänd plats, dels att deras inkomstförhållande inte är officiellt dokumenterade. I de fall gäldenärer har mer än ett samordningsnummer är en samordnad verkställighet mot gäldenärer inte alltid effektiv. En förbättrad samordning mellan myndigheter som utfärdar samordningsnummer är därför nödvändig för att minska antalet dubbelregistreringar.

## **7 Teknik**

Dagens teknikutveckling ställer högre krav på tillgänglighet, informationsflöde och effektivisering, även inom statsförvaltningen. Valet man ställs inför är om man vill agera eller reagera inför denna utmaning.

### **7.1 Nya sätt att kommunicera?**

#### **7.1.1 E-förvaltning**

E-delegationen har fått i uppdrag att driva på e-utvecklingen inom offentlig sektor. Fördelen med utvecklade e-tjänster är att medborgaren sätts i centrum. Tjänsterna blir lättillgängliga, samlade och nåbara under dygnets alla timmar. Även staten ställer krav på effektivisering av administrationen, vilket kan uppnås genom minskade anslag som i praktiken tvingar den offentliga sektorn att effektivisera sina verksamheter.

#### **7.1.2 Mina sidor**

De senaste årens teknikutveckling har lett till förändrade förväntningar bland allmänheten. Trenden har under en längre tid pekat på ökat krav vad gäller lättillgänglighet – var som helst och när som helst. Av en kundanalys som Kronofogden nyligen har genomfört framgår att möjligheten till inloggning på Mina sidor hamnar högt upp på önskelistan.

Tittar man på hur andra myndigheter hanterar frågan så finns det intressanta alternativ. Mina meddelanden ([www.minameddelanden.se](http://www.minameddelanden.se)) är en tjänst som förvaltas och utvecklas av Skatteverket i samverkan med andra myndigheter. Det enda man behöver för att få tillgång till tjänsten är e-legitimation och en säker e-brevlåda. Fördelen är att man får sin myndighetspost samlad och kan läsa den när man vill och var man än befinner sig samtidigt som pappershanteringen minskar. Tjänsten kan idag användas av både privatpersoner och företag.

Fördelarna är många med att vara delaktig i en sådan här tjänst alternativt skapa en egen plattform. Flera av de vanligaste frågorna till Kronofogden skulle kunna besvaras genom en översiktsbild. Hur stora skulder har jag? Vem är fordringsägare? Hur mycket och vad krediteras på mina skulder? Aktuella löneutmättningsbeslut samt andra beslut skulle kunna förmedlas. Likaså skulle man kunna nå utlandsboende fastighetsägare. I förlängningen borde diverse beslut och delgivningarna kunna förmedlas via Mina sidor, då inloggning sker med e-legitimation och säker e-brevlåda.

### **7.2 På väg mot ett kontantlöst samhälle**

Dagens digitalisering påskyndar framväxten av alternativa betalningsmetoder till kontanter. Mobila betalningar väntas bli mer dominerande i framtiden. Faktorer som påverkar detta är att de flesta mobiltelefonerna idag är smartphones. Telefonen har man med sig i de flesta sammanhang



och möjligheterna att genomföra olika tjänster ökar för varje dag. Tillsammans med pågående generationsväxling kommer detta troligtvis leda till att den här utvecklingen accelererar. Unga kan idag få bankkort från cirka 13 års ålder. De använder inte kontanter och har inte lärt sig att använda kontanter. Enligt Svenska bankföreningen har antalet korttransaktioner ökat kraftigt de senaste tio åren – från 400 miljoner till drygt 2 miljarder per år. En tydlig trend är att det genomsnittliga beloppet för en kortbetalning minskar för varje år.

Vid årsskiftet 2012/2013 var ca 40 procent av Sveriges bankkontor kontantlösa. Tre år tidigare låg motsvarande siffra på runt 10 procent. Av samtliga transaktioner som skedde 2012 stod kredit-/bankkort för ca 65 procent, elektronisk girering för ca 24 procent och manuell blankettgirering för endast två procent.

Trenden går mot att fler och fler banker övergår till en kontantlös verksamhet. Vinningen består i att kostnaderna kring kontanthantering minskar, servicen förbättras och säkerheten blir bättre. Det här innebär samtidigt att kostnaderna ökar för de banker som fortfarande har kvar sin kontanthantering. Utvecklingen väntas eskalera tills en s.k. breaking point nås, då kostnaderna för manuell hantering blir för höga. Detta kan leda till en ketchupeffekt, som uppnås när tillräckligt många banker avskaffat kontanthanteringen. Då blir det inte längre ekonomiskt försvarbart för bankerna att fortsätta hantera kontanter. Kontanthanteringen flyttas ut till handeln som då ställs inför utmaningen att hantera mer pengar i omlopp. Konsekvensen blir troligen att även handeln på sikt slutar eller åtminstone kraftigt minskar sin kontanthantering. Att kontanthanteringen digitaliseras torde göra det lättare att spåra svarta pengar i omlopp.

### **7.2.1 Mobila plånböcker**

Swish och WyWallet är exempel på mobila plånböcker som används för att betala och föra över pengar mellan privatpersoner. WyWallet består av ett samarbete mellan de största teleoperatörerna i landet. Swish har en liknande tjänst som tillhandahålls genom ett samarbete mellan några av landets största banker. Poängen med t.ex. Swish är att pengar transfereras mellan konton och olika banker utan någon fördröjning. Kundens mobilnummer kopplas till ett bankkonto. Överföringen sker genom ett par enkla steg via en app, och betalningarna godkänns med hjälp av Mobilt BankID. Med WyWallet kan man förutom att betala med sitt telefonnummer även betala med mobilsvep. Ett mobilsvep innebär att man ersätter kortet med mobilen genom att svepa smartphonen framför kassan och sedan knappar in sin pinkod.

### **7.2.2 Digitaliserat transaktionssystem**

Virtuella valutor och digitala transaktionssystem börjar bli mer och mer populära i dagens samhälle. Marknadsföringen och det främsta säljargumentet är att erbjuda ett enkelt och snabbt sätt att transferera pengar. Nackdelen med dessa system är dels anonymiteten, dels att det underlättar penningtvätt. Användaren kan öppna konto utan krav på identifikation. Spåren som lämnas vid transaktioner är små och svåra att upptäcka. De digitala systemen går över nationsgränserna och förgrenar sig över hela världen.

Paypal och Bitcoin är två varianter av betalningssätt vars popularitet ökat betydligt de senaste åren. Paypal är ett e-handelsföretag som ägs av Ebay. Företaget erbjuder tjänster för betalningar och penningöverföringar över Internet och via mobil. Transferering kan ske via ett PayPal-saldo, ett bankkonto eller ett kreditkort. Tjänsten erbjuds både till företag som privatpersoner. Betalning kan ske för varor och tjänster från t.ex. en hemsida men även personlig överföring mellan privatpersoner är möjlig.

Bitcoin är ett betalsystem och en digital valuta vars transaktioner sker direkt mellan användare över nätverket via peer-to-peer (P2P), utan att något finansiellt institut är inblandat. Skillnaden mot PayPal ligger i att man använder sig av en egen valutaenhet som inte omsätts i den traditionella bankvärlden utan nästan uteslutande finns på nätet. Sedan årsskiftet finns det en bitcoin-automat i Stockholm, där man kan växla in vanliga sedlar mot virtuella pengar i mobilen.

Det är svårt att förutspå om och i så fall vilken effekt det här kommer att få för Kronofogden, Skatteverket och andra berörda parter. Då fenomenet är relativt nytt har lagar och förordningar inte hunnit anpassa sig till den tekniska utvecklingen. Oavsett hur det kommer att gå för t.ex. Bitcoin så visar tekniken att vi börjar närma oss en digitalisering av finansmarknaden. En utveckling som innebär billigare och snabbare transaktioner med färre mellanhänder.

### **7.3           Kommentar**

Den tidigare nämnda kundundersökningen visar att de förslag på förbättringsområden som riktas mot Kronofogden innefattar främst önskemål om snabba transfereringar vid in- och utbetalningar och tillgång till Mina sidor.

Ur gäldenärens perspektiv har snabb transferering betydelse när pengar ska betalas tillbaka till följd av exempelvis rättelser. Pga. de tidvis höga balanserna hos medelshanteringen kan kunden ibland få vänta länge på att få tillbaka sina pengar. Det skapar ringar på vattnet eftersom det i sin tur leder till att det blir svårare för gäldenären att betala sina löpande räkningar då han eller hon har mindre medel än beräknat.

Ur en handläggares perspektiv kan det försvåra utredningen när tillgång till aktuella skuldsaldon saknas vid övervägande av åtgärder. Det här kan leda till exempelvis överuträkningar eller felaktig uträkningsordning när åtgärder genomförs.

Nästan alla medborgare förfogar idag över en mobiltelefon, som oftast är en smartphone. Kronofogden bör utreda alternativen till framtidens transfereringssystem. Ett alternativ som liknar de ovan nämnda mobila plånböckerna skulle troligtvis leda till en större kundnöjdhet då in- och utbetalningar sker snabbare. Utbetalningarna skulle förslagsvis kunna snabbas upp när medelshanteringen har stora balanser. Det skulle även generera besparingar för myndigheten när man beaktar tids- och kostnadsbesparingen vid inbetalningar när man jämför betalning med mobil plånbok kontra att betala med fysiska sedlar.

Bör Kronofogden fortsätta med sin kostsamma kontanthantering ute på landets kontor när banker och andra myndigheter så som Skatteverket överger konceptet? Det ligger naturligtvis ett stort symboliskt värde i att det ska vara enkelt att betala sina skulder. Däremot kanske man

behöver ta ställning till om tillvägagångssättet bör moderniseras. Alla har dock inte möjligheten eller kunskapen att betala sina räkningar via nätet eller appen. Återstår då alternativet att göra inbetalningar via banken som enklaste metod. I scenariot att kontanthanteringens någon gång försvinner från Kronofogdens kontor är det viktigt att det skapas förutsättningar för att på ett enkelt sätt kunna göra inbetalningar som dessutom är kostnadsfria. Med dagens utveckling blir det allt svårare att hitta bankkontor som handskas med kontanter.

Kronofogden bör kanske istället sikta på att ligga i framkant när det gäller moderna betalningslösningar. Ett sätt kan vara att effektivisera kortbetalningshanteringen som idag fortfarande innebär en hel del pappersexercis. Utvecklingen av säkra betalningsappar så som Swish och WyWallet är andra alternativ som bör övervägas.

## 8 Kronofogdens ärendestatistik

Tabell 2. Kronofogdens ärendeinflöde i tusental. Åren 2007-2013. Prognos för helår år 2014.

<b>Inkomna ärenden</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Inkomna BF-mål	912	1027	1208	1217	1167	1193	1204	1201
Inkomna gäldenärer	206	212	217	212	217	206	206	206
Inkomna A-mål	1666	1603	1631	1704	1610	1614	1635	1635
Inkomna E-mål	525	539	614	596	580	586	575	575
Inkomna fastigheter	3	4	3	4	4	4	4	4
Inkomna grundärenden skuldsanering	7	7	7	8	8	9	9	10
Inkomna omprövningar skuldsanering	1	1	1	2	2	3	3	3
Beslutade konkurser	6	7	8	8	7	8	8	7
Inkomna telefonsamtal kundservice	890	969	1017	1030	1033	1076	1281	1300
Besvarad e-post kundservice	23	32	60	56	75	106	152	165

Källa: Kronofogden

## 9 Källförteckning

Till grund för omvärldsrapporten har fakta hämtats från följande källor.

Kronofogdens interna verksamhetssystem

Regering och riksdag

Konjunkturinstitutet

Riksbanken

Statistiska centralbyrån

Arbetsförmedlingen

Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72)

Överskuld sättning i creditsamhället? (SOU 2013:78)

Organisering av framtidens e-förvaltning (SOU 2013:75)

Skuldsanering för företagare (Dir 2013:57)

EU-kommissionens rapport ”Makroekonomiska obalanser i Sverige 2014”

Ekonomifakta

Svenska Bankföreningen

Swedbank/Silf inköpschefsindex

”Det kontantlösa samhället – rapport från ett forskningsprojekt”. Av Niklas Arvidsson, KTH.



Telefon: 0771-73 73 00  
[www.kronofogden.se](http://www.kronofogden.se)