# HUSHÅLLENS SKULDSÄTTNING



SOU 1988:55

# HUSHÅLLENS SKULDSÄTTNING

SOU 1988:55

Statens offentliga utredningar
1988:55
Finansdepartementet

# Hushållens skuldsättning

Betänkande av skuldkommittén
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid $8^{10}$ - $12^{00}$ (externt och internt)
08/763 10 05 $12^{00}$ - $16^{00}$ (endast internt)

ISBN 91-38-10245-5
ISSN 0375-250X

Svenskt Tryck Stockholm 1988

Till statsrådet och chefen
för finansdepartementet

Regeringen bemyndigade statsrådet Bengt K.Å. Johansson den 21 april 1988 att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda hushållens skuldsättning (Dir. 1988:32). Till kommitténs ordförande förordnades den 1 juli 1988 generaldirektören Lars Ag och som ledamöter från samma dag generaldirektören Laila Freivalds samt professorn Bo Södersten.

Kommittén antog beteckningen Skuldkommittén.

Generaldirektören Laila Freivalds entledigades som ledamot av kommittén i samband med utnämningen till statsråd den 4 oktober 1988. Som expert förordnades samma dag byråchefen Hans Näslund.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande. Utredningen hade till uppdrag att avge en första rapport före oktober månads utgång. Tidpunkten försköts senare till utgången av år 1988.

Eftersom kommittén förutom direkta åtgärdsförslag här också ger förslag till hur hushållens skuldproblem bör beredas i fortsättningen, anser kommittén sitt utredningsuppdrag fullgjort i och med detta betänkande.

Som sekreterare åt utredningen har tjänstgjort högskolelektorn Lars Torsten Eriksson.

Stockholm i december 1988

Lars Ag

/Lars Torsten Eriksson

INNEHÅLL

INNEHÅLL

# 1 Inledning

Detta betänkande redovisar bedömningar och åtgärdsförslag från den kommitté som fått regeringens uppdrag att utreda hushållens skuldsättning (Fi 1988:07). Betänkandet är en orientering om problem hushållen möter på den svenska kreditmarknaden efter avregleringen som påbörjades 1985 och som efter hand lett till en styrning enligt marknadsekonomiska principer. Utredningens syfte har också varit att inventera tänkbara åtgärder som kan övervägas om man finner behov av att säkerställa marknadens funktionssätt eller korrigera dess sociala verkningar.

Den friare kreditmarknaden har gjort det möjligt för ett ökat antal hushåll att omfördela likviditet och pressa kreditkostnader. Kommittén konstaterar emellertid, att det tar tid att övergå från en samhällsekonomisk styrmodell till en annan. Kommittén har därför tagit som utgångspunkt att stärka den marknadsekonomiska styrmodellen och att stimulera hushållens sparande. Marknadsmodellen förutsätter framför allt mer information och utbildning av kredittagarna för att fungera som avsett. Kommittén finner behov av koncentrerade insatser för att förstärka information och kunskap på marknaden och därmed förkorta den inlärningstid som

behövs för att så många som möjligt ska agera enligt den marknadsekonomiska modellens förutsättningar. Det krävs för det första kraftfulla insatser för att öka konsumenternas medvetenhet om alternativa vägar att finansiera köp och den framtida bindning som upplåning innebär. För det andra gäller det att förmå kreditinstituten att göra en avsevärt noggrannare kreditprövning än hittills och att ge hushållen en korrekt och inte snedvriden marknadsinformation. Kommittén har här som en absolut grundförutsättning utgått ifrån att skattesystemet i framtiden måste formas så att det står i samklang med den marknadsekonomiska modellen. Nuvarande subventioner av räntekostnader gör inte detta.

Mot bakgrund av den problembild som kommittén tecknar i betänkandet presenteras dels förslag till direkta korrektiv, dels förslag till åtgärder som snarast behöver detaljutformas av andra instanser. Kommittén menar dock, att tillgänglig information idag inte pekar på att hushållens sammantagna skuldproblem motiverar drastiska ingrepp, men att försämrade konjunkturer snabbt kan förändra situationen. Kommittén framhåller därför särskilt vikten av att kreditutvecklingen nu fortlöpande följs ur ett hushållsperspektiv för att ge en god handlingsberedskap vid framtida problem.

Avsnitt 2 och 3 redogör för direktiven och hur de tolkats i kommitténs arbete. I avsnitt 4 beskrivs den omläggning som skett av samhällets kreditstyrning efter år 1985. Avsnitt 5 ger en sammanfattande redogörelse för utvecklingen av hushållens sparande och skuldsättning efter avregleringen. Mot bakgrund av de inledande avsnitten redovisar kommittén sedan de kreditproblem som visat sig för enskilda hushåll samt olika orsaker till problem. Kommittén har utifrån den tecknade problembilden gjort överväganden om olika förslag (avsnitt 6). Därvid har kommittén också tagit ställning till hur samhället i framtiden bäst följer hushållens skuldproblem. Kommittén anser därmed sitt arbete avslutat och att fortsatta insatser sker på annat sätt.

Med bakgrund av den problembild som kommittén tecknar i betänkandet presenteras dels förslag till direkta korrektiv, dels förslag till åtgärder som snarast behöver detaljutformas av andra instanser. Kommittén menar dock, att tillgänglig information idag inte pekar på att hushållens sammanlagda skuldproblem motiverar drastiska ingrepp, men att försämrade konjunkturer snabbt kan förändra situationen. Kommittén framhåller därför särskilt vikten av att kreditutvecklingen nu fortlöpande följs ur ett hushållsperspektiv för att ge en god handlingsberedskap vid framtida problem.

## 2 Direktiven

Finansdepartementet utarbetade under våren 1988 direktiv till en utredning av hushållens ekonomiska skuldsituation. I utredningsdirektiven konstateras att den avreglering som skett av kreditmarknaden sedan mitten av 1980-talet kraftigt har ökat kreditinstitutens låneutbud och aktiverat deras marknadsföring, särskilt mot hushållen. Den uppdämda efterfrågan på hushållskrediter har samtidigt varit stor. Hushållens skulder har därför ökat väsentligt under senare år. Denna skuldsättning bör för flertalet leda till välfärdsvinster, men kan för vissa ge privatekonomiska och sociala problem. Man befarar att den faktiska låneexpansionen kommer att visa att en allt större grupp bland hushållen i praktiken har underskattat den ekonomiska tyngden av framtida ränteutgifter och amorteringar. De sociala skadeverkningarna av de senaste årens ökande skuldsättning kan därför i framtiden försätta fler enskilda i en svår situation - svårigheter som kräver korrigerande och stödjande samhällsinsatser. Från samhällssynpunkt gäller det att underlätta rationella spar- och låneinsatser samt att ge ett stöd åt dem som oförskyllt råkar in i problem med svåröverkomliga skulder. I dessa sammanhang kan det även bli aktuellt med mer övergripande stabiliseringspolitiska åtgärder, om kreditexpansionen visar sig bidra till rubbningar av sammhällsekonomin.

Kommitténs uppgift är sammanfattningsvis att

- kartlägga omfattning och utbredning av hushållens skuldsättning

- föreslå åtgärder som begränsar denna skuldsättning och så långt möjligt undanröjer de sociala skadeverkningar denna i vissa fall medför.

## 3 Utredningens avgränsning och kommitténs arbete

Kommittédirektiven fastställdes vid regeringssammanträde 1988-04-21 (dir. 1988:32). Som kommittéledamöter tillsattes den första juli 1988 generaldirektör Lars Ag (ordförande) samt generaldirektör Laila Freivalds och professor Bo Södersten. Till huvudsekreterare förordnades ekon dr Lars Torsten Eriksson. Kommittén antog namnet "Skuldkommittén". Laila Freivalds entledigades från kommittén den 4 oktober 1988 i samband med utnämningen till justitieminister. Vid samma tidpunkt förordnades byråchef Hans Näslund som expert i kommittén.

Det framgår av direktiven att utredningen har stor frihet att själv söka sig fram till åtgärder som kan verka återhållande på hushållens skuldsättning. Vissa avgränsningar måste dock till för att kartläggningsarbete och problemdiskussioner skall framstå som meningsfulla. Inte minst den korta utredningstiden understryker vikten av en koncentrerad insats: enligt kommittédirektiven bör utredningen bedrivas skyndsamt och avge en första rapport före oktober månads utgång 1988. Utredningstiden har dock förlängts till årets slut, varför kommittén betraktar denna rapport som sitt slutbetänkande.

I betänkandet diskuteras behovet av åtgärder som i huvudsak kan utläsas i redan befintligt datamaterial och genom analys av centrala aktörers problemuppfattning. Kommittén har särskilt tagit del av synpunkter vid Konsumentverket, Socialstyrelsen, Bankinspektionen, Riksbanken, Spardelegationen, Statistiska Centralbyrån, vissa kronofogdemyndigheter och kommunala socialnämnder. Kommittén har därvid också tagit del av vissa synpunkter från Svenska sparbanksföreningen, Svenska Bankföreningen, Finansbolagens Förening och några enskilda banker. Kommittén har också tagit del av erfarenheter man vunnit i Danmark och Norge, där kreditmarknaden avreglerats något tidigare än i Sverige.

En utgångspunkt vid avgränsning av kommitténs arbete har varit direktivens starka betoning av konsumentskyddet på kreditmarknaden och önskemålet att förebygga sociala skadeverkningar. Informations-, rådgivnings- och utbildningsfrågor blir mot denna bakgrund av central betydelse, liksom att närmare penetrera institutens sätt att marknadsföra krediter och företa kreditprövning. Åtgärderna måste också ge ett stöd åt dem som trots alla ansträngningar försätts i en svår skuldsituation, dvs någon form av skuldsanering. I ett mer övergripande hushållsekonomiskt perspektiv är det i första hand sparstimulerande åtgärder som kommittén förväntas diskutera.

Förändringar av inkomstskatter och avdragsbestämmelser behandlas av andra pågående utredningar. Riksbankspolitiken har blivit föremål för flera statliga utredningar och omfattande omläggningar har skett under senare år. Ytterligare förändringar kan förutses, inte minst med hänsyn till kreditmarknadens ökande internationalisering, vilket påpekats av den statliga kreditmarknadskommittén som nyligen framlagt sitt slutbetänkande. Skuldkommittén har funnit det naturligt att inte använda den knappa utredningstiden till överväganden av mer specifika aspekter på stabiliserings- och penningpolitikens utformning. I den här utredningen har sålunda befintliga strukturförhållanden på kreditmarknaden i huvudsak tagits som givna.

En särskild enkät har riktats till instituten på kreditmarknaden för att försöka detaljera bilden av deras utlåning till hushåll (bil. 1). Denna har utförts inom Riksbanken under ledning av bankokommissarie Mats Josefsson och avdelningsdirektör Kerstin af Jochnick. Underlag för delar av avsnittet om gäldsanering har utarbetats av bankjuristen Anders Sonesson, Stadshypotekskassan i Stockholm. Överväganden om gäldsanering för fysiska personer kommer också att behandlas av den nyligen tillsatta utredningen av vissa konkursrättsliga ärenden (1988:52). Kontakter har här också tagits med

justitiedepartementet, där man påbörjat en översyn av konsumentkreditlagen. För det fortsatta bevakningen av hushållens kreditproblem vill kommittén också peka på vissa utredningar som nu pågår vid Konsumentverket och Socialstyrelsen.

Sammanfattningsvis har kommittén gjort en avgränsning till att främst behandla hushållens skuldsättning i ett juridiskt och ekonomiskt mikroperspektiv och endast i begränsad omfattning berört övergripande makroekonomiska frågor. De bedömningar och förslag som gjorts avser i första hand att stimulera sparande och underlätta hushållens överväganden före skuldsättning samt att ge ett stöd för de personer som av olika skäl får svårt att fullgöra sina åtaganden. För kreditinstituten aktualiseras därvid frågor om kreditprövning och marknadsföring.

## 4 Generellt om kreditstyrning

Kreditmarknaden har två huvudfunktioner i samhällsekonomin. Den ena är att tillhandahålla betalningsmedel. Den andra att kanalisera sparandet till investeringar och konsumtion.

Inom en rad samhällsområden har man de senaste åren allmänt tillmätt direkt marknadsefterfrågan och konkurrens större effektivitet än centralt dirigerade åtgärder, när det gäller att nå ekonomisk tillväxt och fördelning. Inom kreditområdet har också väsentliga avregleringar ägt rum sedan 1985, vilket gjort en kreditexpansion möjlig för banker och finansbolag. Kreditmarknadskommittén har senats hösten 1988 föreslagit en ytterligare förstärkning av konkurrensen mellan olika aktörer genom att minska på uppdelningen av marknaden för olikartade kreditändamål. Internationellt tycks finansmarknaderna gå mot ett mer likartat, marknadsorienterat funktionssätt.

Avregleringarna på kreditmarknaden under senare år har inneburit en radikal förändring av penningpolitikens utformning, såväl vad avser formuleringen av mål som tillämpningen av olika styrmedel. Under några få år har det skett en övergång från den modell som tillämpats under hela efterkrigsperioden, den s k regleringsmodel-

len, till det nuvarande systemet, med marknadsorienterad penningpolitik.

Regleringsmodellen innebar en omfattande kvantitativ styrning av kredit- och valutaflödena medan räntorna i stort bestämdes administrativt. Eftersom räntorna oftast hölls under jämviktsnivå blev kreditgivningen främst utbudsbestämd. Riksbanken styrde detta utbud. Till stöd för dessa penningpolitiska regleringar tillämpades en omfattande valutareglering.

De penningpolitiska styrmedel som kom till användning var:

- o placeringskrav för försäkringsinstitut,
- o likviditetskrav för banker,
- o utlåningsreglering för banker, finansbolag och mellanhandsinstitut
- o emissionskontroll avseende såväl volymen som villkoren för upplåning på kapitalmarknaden,
- o räntereglering för banker och försäkringsinstitut,
- o kassakrav för banker, kombinerad med villkor för upplåning på kapitalmarknaden

Syftet med en offentlig styrning av kreditmarknaden är att främst påverka den totala kreditvolymen, styrning av krediter till vissa områden, valet av kredittagare

och hur belastningen av kreditkostnaden skall ske. Dessa syften skall korrespondera med de samhällsekonomiska målen för inkomstfördelning, resursallokering och stabiliseringspolitik. Styrningen enligt regleringsmodellen har sålunda i hög grad gällt den samlade likviditeten i hela ekonomin, krediter till staten och bostadsbyggandet till förhållandevis låg ränta samt viss indirekt styrning av krediter till näringslivet och från kommuner och hushåll. Systemet anses dock ha hindrat kreditinstituten från att ta över marknadsandelar från varandra (dvs att aktivt konkurrera), förhindra framväxt av en effektivare institutionell struktur och utrymme för nya finansiella instrument.

Till ungefär mitten av 1970-talet fungerade denna regleringsmodell på ett tillfredsställande sätt. (Med detta avses att styrmedlen var effektiva mot uppsatta mål - inte något omdöme om reglerings- eller marknadsorienterade modeller är bättre för att bedriva stabiliserings- och tillväxtpolitik.) Övergången till den marknadsorienterade modellen skedde dock inte omedelbart, utan i olika steg. Det var heller inte från början frågan om en planmässig omläggning utan det gällde att successivt anpassa penningpolitikens utformning till väsentligt förändrade förutsättningar.

I en marknadsorienterad modell sker anpassningen mellan kreditefterfrågan och kreditutbud i huvudsak via marknadsbestämda räntor. Centralbanken vidtar operationer på olika marknader för att styra räntenivå och räntestruktur, men inriktar sig inte på att på annat sätt styra kreditflödet. Kreditgivningen blir därför, till skillnad från i regleringsmodellen, främst efterfrågestyrd. Man kan urskilja tre moment som varit av stor betydelse för den penningpolitiska omorienteringen:

(1) Det första momentet var det växande underskottet i bytesbalansen som gjorde det nödvändigt att 1974 ändra valutaregleringen för att tillåta större utlandsupplåning. Därmed inleddes en process som kom att innebära en kraftigt växande stock av utlandsskulder. I början föreskrevs att upplåningen skulle ha viss löptid men efter hand ökade potentialen för in- och utflöden så kraftigt att bestämmelserna inte längre fyllde någon funktion. I detta nya läge blev det också möjligt för företagen att nästan fritt välja mellan inhemsk och utländsk upplåning - vid givna räntor. Därmed hade autonomin för den inhemska räntepolitiken försvagats.

(2) Det andra momentet har varit det stora underskottet i statens budget sedan mitten av sjuttiotalet. I början av åttiotalet blev det sålunda svårt att som tidigare främst finansiera underskotten i kreditinstituten inom

hägnet av de av riksbanken tillämpade regleringarna. När staten blev tvungen att vända sig till marknaden blev det därför nödvändigt att erbjuda marknadsmässiga villkor. År 1982 introducerades upplåningen på marknaden i form av statsskuldväxlar. Därmed bröts räntereglerings processen, samtidigt som det snabbt växte fram en fungerande penningmarknad. En väl fungerande penningmarknad utgör ett centralt element i en marknadsorienterad penningpolitik.

(3) Ett tredje moment har varit den snabba tillväxten av en grå kreditmarknad under början av 1980-talet. Därmed blev det allt vanligare att kreditregleringar kunde kringgås. Volymstyrningen blev sålunda allt mindre effektiv. Ungefär samtidigt skedde också en omorientering vad avser målvariablerna för penningpolitiken. Den tidigare i huvudsak inhemska orienteringen på kredit- och likviditetsvolymer följdes av en främst extern orientering, nämligen att behålla växelkursen stabil och styra in- och utflödet av valuta. Styrningen av valutaflödena skedde främst med räntepolitiska medel. Riksbankens operationer på penningmarknaden, och senare även på andrahandsmarknader för längre papper, blev allt viktigare.

År 1983 avskaffades likviditetskraven för bankerna. Deras stora innehav av obligationer medförde komplika-

tioner i ett läge där en allt rörligare räntepolitik erfordrades. Våren 1985 slopades räntereglerings för bankernas utlåning. Det avgörande steget var dock slopandet av utlåningsbegränsningarna för bankerna, finansbolagen och mellanhandsinstituten i november samma år. År 1986 avskaffades placeringskraven för försäkringsinstituten.

Sedan slutet av 1985 och början av 1986 bedrivs sålunda penningpolitiken helt enligt den marknadsorienterade modellen. Kassakraven för bankerna har dock behållits och krav har även införts för finansbolagen. Villkoren för bankernas upplåning i riksbanken har modifierats vid några tillfällen för att, i kombination med kassakraven, ge riksbanken möjligheter till bättre styrning av penningmarknadsräntorna via operationer på penningmarknaden, tidvis kompletterade med operationer på den långa marknaden.

Slopandet av utlåningsregleringarna för bankerna, finansbolagen och bostadsinstituten följdes av en mycket kraftig ulåningsexpansion (se kap. 5). En betydande del av denna kreditgivning har gått till hushållen. En analys av hushållens ökade skuldsättning blir mycket komplicerad, eftersom såväl makro- som mikroekonomisk frågor behandlas. Till detta kommer också de socialpolitiska aspekter som utredningen har att beakta.

Övergången i penningpolitiken från reglerings- till marknadsmodellen berör sålunda ett stort antal frågor om mål och medel för penningpolitiken, förändringarna i kreditinstitutens funktionssätt och inte minst förändringarna i låntagarnas beteende.

I ett längre perspektiv måste myndigheternas bedömning av ett finansiellt system byggas på en avvägning mellan tillväxt, fördelning och stabilitet. Den ökade kreditgivningen har allmänt sett medfört betydande välfärdsvinster för hushållen som helhet. I regleringssystemet skedde en strikt ransonering av krediter. Bankerna utgick från kriterier som gynnade hushåll med goda formella säkerheter, med stor efterfrågan på finansiella tjänster, med inlåning i den långivande banken eller med bra "kontakter". Genom avregleringen har kretsen av låntagare breddats avsevärt och betydligt större grupper har nu fått möjligheter och att förbättra sin finansiella planering mellan åren.

Målen för penningpolitiken har ändrats. Tidigare förelåg klara allokeringspolitiska ambitioner, som till en del kunde förverkligas med hjälp av styrmedel som då var effektiva. I dag siktar penningpolitken på generella mål, nämligen att balansera valutaflöden som stöd för en fast växelkurs.

I regleringssystemet ledde en begränsning av kreditinstitutens totala lånevolym till ransoneringar, där svagare företag men även hushåll trängdes ut. I ett system med marknadsanpassade räntor däremot har kreditinstituten ökat sitt utbud till hushållen, vars räntekänslighet är mindre än företagens. Medan företagen vid höga inhemska räntor kan vända sig till utlandet för sin upplåning saknar hushållen sådana alternativ. Hushållens bristande räntekänslighet vid nuvarande skattesystem utgör dock en påtaglig svårighet för funktionsförmågan hos en marknadsstyrd modell för penningpolitiken.

## 5 Utveckling av hushållens finansiella situation

Hushållens disponibla inkomster var i början av 1980--talet ungefär lika stora som deras skulder. Skuldsättningsgraden ökade långsamt fram t o m år 1985. Därefter har den stigit snabbt. Under 1980-talets första del ökade upplåningen i genomsnitt ca 25 Mdr kr/år. Därefter har ökningen legat på en förändringstakt mellan 70-80 Mdr kr/år. Statistik för första halvåret 1988 visar också att upplåningen fortsatt på denna nivå. Totalt för det första halvåret var den 25 Mdr kr, vilket kan jämföras med ca 10 Mdr kr för första halvåret 1987. I procent över 12-månadersperioden har hushållens upplåning ökat med omkring 20 % under första halvåret 1988. Fördelad på olika kreditgivare har förändringen de allra senaste åren sett ut på följande sätt:

Tabell 1 Hushållens nettoupplåning (förändring i Mdr kr)

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|---|---|---|---|
| Banker | - 1,4 | 20,2 | 31,9 | 36,6 |
| Bostadsinst. | 20,1 | 48,2 | 24,5 | 26,1 |
| Finansbolag | 4,0 | 12,2 | 13,7 | 16,3 |
| Totalt | 22,7 | 80,6 | 70,1 | 79,1 |

(Källa: Sveriges Riksbank)
(Anm.: Siffrorna för 1988 avser 12-månaders förändring)

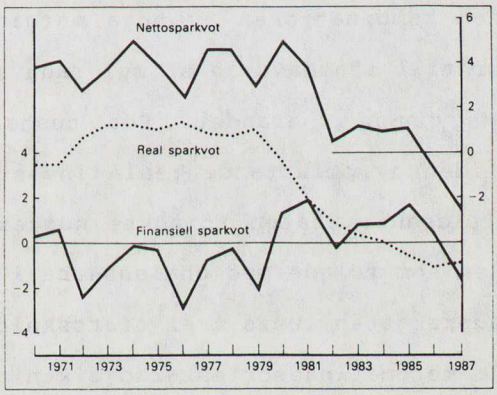
Riksbanken konstaterar i sin Kredit- och Valutaöversikt 1988 att hushållens privata konsumtion ökat väsentligt snabbare än de disponibla inkomsterna 1986 och 1987. Hushållen har kunnat tillgodogöra sig såväl realinkomststegringar som förbättrade lånemöjligheter. Konsumtionen har också ökat snabbare än hushållens finansiella tillgångar. Medan hushållens sparande låg kring fyra procent av deras disponibla inkomster under hela 1970-talet, uppgick det 1987 till minus 2,5 procent. (Det bör påpekas att "hushållssektorn" inte bara rymmer traditionella hushåll, utan även omfattar personliga företagare och diverse organisationer och stiftelser i denna statistik).

Det som här betecknas som "hushållens sparande" framräknas som skillnaden mellan disponibla inkomster och utgifter för privat konsumtion. Om ett positivt netto föreligger kan hushållen i princip använda detta på två sätt: för investeringar i eget boende (realt sparande) och för finansiella placeringar i avkastningssyfte (finansiellt sparande). Ett negativt finansiellt sparande innebär att hushållen riktar en nettoefterfrågan på krediter till marknaden och tar ianspråk andra sektorers överskottssparande. Hushållens agerande återspeglar i mycket den utveckling som äger rum i den reala ekonomin. Det påverkas dessutom av förväntningar om framtiden samt möjlighet och förmågan att göra bedömningar om

skuldsättningens konsekvenser. Vidare har utbudssituationen stor betydelse: hur stort är kreditutbudet i förhållande till efterfrågan? Vilka uttrycksformer har konkurrensen mellan olika kreditgivare? Parternas marknadsagerande bestäms också av konsekvenserna vid uteblivna kreditåtaganden.

I diagram 1 redovisas en allmän översikt över hur hushållens sparkvoter utvecklats under 1970- och 1980-talen:

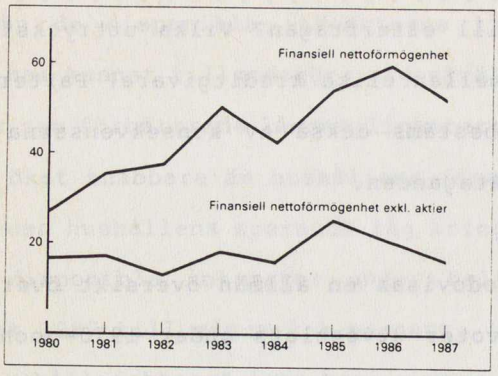
Diagram 1 Hushållens sparkvoter 1970-1987




Källa: Riksbankens Kredit- och Valutaöversikt 1-1988

I diagram 2 sammanfattas utvecklingen av hushållens nettoförmågenhet under 1980-talet:

Diagram 2 Hushållens nettoförmögenhet 1980-1987




Under 1970-talet var det förhållandevis billigt att låna pengar till konsumtion och investeringar. Inflationen var hög och kombinationen av höga marginalskatter och möjligheter till ränteavdrag stimulerade skuldsättning, dvs missgynnade sparandet. För hushållens del dominerades bilden av omfattande reala investeringar i småhus och fritidshus. Staten försökte successivt motverka de problem som följde med obalanserna i ekonomin. P g a budgetunderskotten lades t ex statsskuldpolitiken efter hand om i mer marknadsorienterad riktning.

Vid 1980-talets inledning utsattes hushållen för stora ekonomiska påfrestningar. Hög inflation, devalveringar och åtstramningspolitik pressade ned reallönerna. Det samlade sparandet kom därför att falla, i första hand som resultat av att småhusbyggandet drogs ned kraftigt.

På den finansiella sidan kan man notera en viss återhämtning jämfört med 1970-talet. Olika sparstimulanser har riktats mot hushållen och värdeökningar på aktier och andra placeringstillgångar påverkar den finansiella förmögenhetsutvecklingen i positiv riktning.

Sedan mitten av 1980-talet har mönstret på nytt förändrats. Hushållens ekonomiska ställning har förstärkts genom en allmän konjunkturuppgång. Framtidsförväntningarna har blivit uttalat positiva. Hushållen gynnas också av högre sysselsättning, starkare inkomstutveckling och friare lånemöjligheter än tidigare.

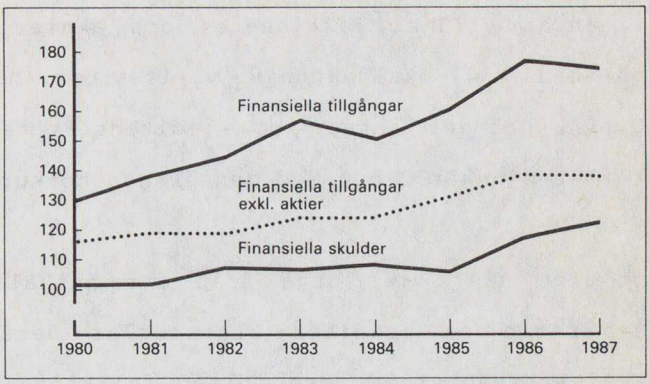
Skuldsättningen underlättas påtagligt av den avreglering som inträffade på marknaden 1985-86. Riksbankens statistik visar tydligt hur kreditgivningen från banker, finansbolag och bostadsinstitut tog fart under 1986 och sedan dess har fortsatt även om olika omläggningseffekter i anslutning till avregeleringen försvårar tolkningen av statistiken. Omflyttningen av kredit från den grå lånemarknaden har troligen varit betydande. Riksbanken räknar dock med att hushållens skuldsättning ökar med ca 20 % i årstakt.

Ett av skälen till den snabba uppgången är givetvis att hushållen i högre grad lånefinansierar delar av sin

konsumtion. Det finns dock andra förklaringar som sannolikt väger tyngre i detta sammanhang. Värdestegringar på aktier och egna hem har de senaste åren vidgat underlaget för kreditgivningen (se diagram 3). Nya möjligheter har öppnats, t ex att belåna det äldre bostadsbeståndet och frigöra kapital för underhåll eller för insatser av annat slag. Inslagen av finansiell planering är också klart mer framträdande än tidigare. Hushåll lånar för att göra finansiella placeringar i aktier, konvertibler, värdepappersfonder o dyl. Den mer avancerade skatteplaneringen som tidigare spelat en stor roll för kreditflödena kring årsskiften tycks nu spela en allt större roll under hela kalenderåret. Det är här dock fråga om ett fåtal hushåll som agerar med hjälp av mycket stora kort- eller medelfristiga lånebelopp.

Diagram 3 Hushållens finansiella tillgångar och skulder

(Procent av disponibel inkomst)




Hushållen har blivit en viktigare kundgrupp för kreditgivare av olika slag. Det beror på att krediter till större företag, kommuner och andra låntagare i den storleksklassen ger lägre vinstmarginaler. Hushållen har emellertid visat en mindre räntekänslighet, dels sannolikt beroende på skattesystemets utformning, dels förmodligen också i många fall genom brist på kunskap om olika låns faktiska kostnader.

Sammanfattningsvis kan man konstatera, att hushållen ökat sin skuldsättning i kreditinstituten med 200-250 Mdr/kr sedan 1985. I princip har denna låneexpansion möjliggjorts tack vare den avreglering som påbörjades på kreditmarknaden år 1985. Finansföretagen och bankföretag har också aktivt riktat sin marknadsföring mot hushållen, som i många fall varit det marknadssegment

som erbjudit kreditgivarna den bästa lönsamheten. Tack vare en kraftig uppgång av värdet på belåningsbara tillgångar (främst fastigheter och aktier), har möjligheterna till skuldsättning varit stora. Man kan också på goda grunder anta, att kreditinstitutens krav på säkerhet sjunkit i och med den ökande konkurrensen.

Samtidigt måste man utgå från att hushållens ökande efterfrågan på krediter återspeglar deras positiva framtidsförväntningar och ibland felaktiga bedömningar av sin återbetalningskapacitet. För den senare tolkningen talar bl a att realräntan tidigare varit negativ, men sedan 1985 inneburit en faktisk kostnadsbelastning för hushållen som helhet. Man kan även från samhällssynpunkt fråga sig om kostnadsbelastningen är tillräcklig. I USA är t ex inte kontokortsräntor avdragsgilla för hushållen. Även om nuvarande skattesystem kan ge negativ realränta för vissa låntagare, är dock den reala kostnaden betydande för låginkomsttagare med t ex kreditkort. Antalet hushåll med återbetalningsproblem har ökat påtagligt och de totala skadeverkningarna av "kreditmissbruk" är idag knappast kända fullt ut. Samtidigt som en del av problemen är tillfälliga medan aktörerna anpassar sig till nya förutsättningar, får man räkna med att en framtida konjunkturförsämring kan komma att blottlägga kreditproblem i större omfattning än idag.

## 6 Hushållens kreditproblem och tänkbara stödåtgärder

I detta avsnitt sker en redovisning av Skuldkommitténs bedömningar och förslag till åtgärder. Först redovisas vissa problem vid ökad skuldsättning. Därefter redovisar kommittén förslag som direkt kan begränsa upplåningen och därefter åtgärder som kan göra att hushållen bättre överväger sin betalningsförmåga samt, slutligen, vad man kan göra i de fall man ändå råkar i betalningssvårigheter.

### 6.1 Skuldsättningens omfattning, utbredning och därtill kopplade problem

Kommittén har i uppdrag att genom egen kartläggning och annan utredningsverksamhet skapa sig en bild av hushållsskuldernas omfattning och utbredning samt de sociala missförhållanden som orsakats av överdriven skuldsättning.

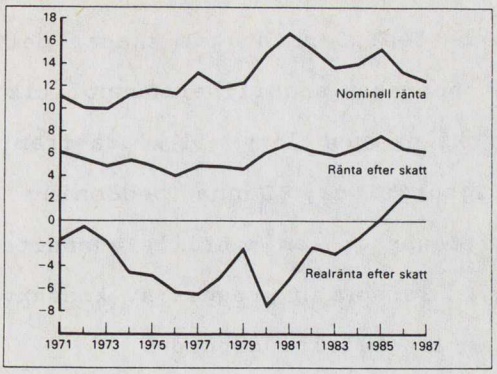
Villkoren för och omfattningen av hushållens skuldsättning har förändrats starkt sett över en längre period. Detta beror främst på förändringar i inflationstakt, beskattning och kreditutbud. De kommande åren förväntas

dessa faktorer påverkas av en ökande internationalisering.

Makrosumman av hushållslånen uppgick enligt Statistiska Centralbyråns uppgifter till totalt 150,6 Mdr kr år 1975, 468,1 Mdr kr år 1985 och 731,3 Mdr kr efter det första halvåret 1988. Under den höga inflationen från mitten av 1970-talet var det lönsamt att låna, om man investerade det lånade kapitalet i reala tillgångar. Fram till 1979 var det fastigheter som steg i värde, därefter aktier. Realräntan efter skatt var negativ under perioden, särskilt för hushåll med höga marginalskatter. Detta gjorde det rationellt för många hushåll att söka lånefinansiera både konsumtion och investeringar.

Den första påtagliga förändringen i kreditvillkoren var den kraftiga ränteuppgången från 1979. Räntan har senare fallit, men även inflationstakten. Detta har inneburit att realräntan före skatt blivit betydande. Genom en begränsning av avdragsrätten för räntor till högst 50 % vid beskattning, har skuldräntor för allt fler hushåll inneburit en verklig kostnadsbelastning.

Diagram 4 Räntekostnader för hushållens lån i bank




Källa: Riksbankens Kredit- och Valutaöversikt 1988:1

Sedan slutet av 1985 har kreditmarknaden avreglerats i flera avseenden, vilket gjort det möjligt för kreditinstituten att aktivt marknadsföra lån. Kommittén konstaterade vid beskrivning av hushållens finansiella situation i kapitel 5, att hushållens nettoupplåning hos kreditinsituten skjutit fart och ökat med ca 250 Mdr kr sedan 80-talets mitt. Även om en inte obetydligt del av denna upplåning initialt gällt omplacering av äldre lån från den "grå marknaden" till mer fördelaktiga lån på den reguljära marknaden, kvarstår en kraftig ökning av hushållens skuldsättning. Hushållen har dessutom under hela 1980-talet tagit ut mer pengar än man satt in på egna konton, med undantag för 1986. En stor del av kreditmedlen har placerats i fast egendom och

värdepapper, som snabbt ökat vid värdering. Den privata konsumtionen har också ökat väsentligt snabbare än den disponibla inkomsten. Sammantaget skapar detta oro för samhällets ekonomiska stabiliseringspolitik lika väl som för hur enskilda hushåll skall klara framtida ränte- och amorteringsutgifter. Denna bedömning görs dels utifrån de erfarenheter som hittills vunnnits av ökande skuldsättning, dels som en prognos av konsekvenserna av hushållens framtida betalningsbörda.

Hushållens problem till följd av alltför stor upplåning kan ta många uttryck. En del märks främst inom hushållet och påverkar enskilda individer och hushållet som grupp. I andra situationer kan kreditproblem resultera i att hushållen tar kontakt med kreditinstitut eller samhällsföreträdare för information och rådgivning. Den kommunala konsumentverksamhetens budgetrådgivning ökade med 35 % från 1986 till 1987. En likartad utveckling rapporteras från socialtjänsten och kronofogdemyndigheterna. Nästan alltid är betalningssvårigheter till följd av alltför hög skuldsättning det stora problemet. Knappt 20 000 hushållsekonomiska frågor handlades inom den kommunala konsumentverksamheten 1987, varav ca 5 000 utgjordes av budgetrådgivning inkl. skuldsanering. Det senare har visat sig vara ett mycket tidskrävande arbete. En tredje typ av konsekvenser är att man inte i tid infriar sina åtaganden och därmed får någon form av

påminnelse och betalningsanmaning av kreditgivaren/inkassoföretag. Ett ytterligare steg innebär lagsökning och indrivning via kronofogdemyndigheten. De svåraste fallen resulterar i utmätning genom kronofogdemyndighet och någon form av skuldsanering. För låntagaren innebär detta ytterligare kostnader och ofta långa perioder då han/hon måste leva på existensminimum och ändå inte blir kvitt sin skuld. Betalningsproblem kan också drabba tredje part genom att borgensförpliktelse tas i anspråk. Samhällsförlusterna är varje år stora som följd av obetalda skatter och avgifter.

I flera sammanhang har man framhållit att kreditproblemen hittills inte enkelt kan avgränsas enligt vissa socioekonomiska grupperingar. De skulle då snarare vara en konsekvens av en allmänt vidlyftigare livsstil. Bristande hushållsekonomiska kunskaper kan också vara orsak liksom livskriser. Konsumentverket har t ex 1986 genomfört en kvalitativ intervjuundersökning bland personer som bl a genom missbruk av kreditkort råkat i betalningssvårigheter. Det var enligt denna undersökning främst fem olika situationer som orsakade kreditmissbruket, nämligen

- Försämrade inkomster till följd av t ex arbetslöshet, sjukdom, studier.

- Allmänt svåra sociala förändringar som gör att man inte orkar sköta sin ekonomi, t ex vid skillsmässa och anhörigs sjukdom.
- Att man vill "köpa in sig" i någon social skiktning, skaffa sig en högre status.
- Användning av kontokort för frekventa "småköp" när man inte kan vänta och göra planerade inköp.
- Allmänt dåliga kunskaper om och ointresse för den egna ekonomin.

Centrala uppfångare av kreditproblem är kreditinstituten (dvs banker och finansbolag) samt samhällsorgan som Konsumentverket, kronofogdemyndigheterna, socialbyråerna, Riksbanken samt Bankinspektionen. Mellan dessa sker också ofta ett nära samarbete för olika åtgärder. Statistiska Centralbyrån (SCB) redovisar löpande uppgifter över de olika kreditinstitutens samlade utlåning till hushåll. I undersökningen av inkomsternas fördelning (HINK) SCB varje år en insamling av deklarationer för ca 10 000 hushåll i syfte att få en fördjupad bild av hushållens inkomster och förmögenhet. Den normala publiceringen av inkomsterna sker genom Statistiska meddelanden (SM), som utkommer en gång per år. För hushållens tillgångar och skulder har det hittills inte skett någon löpande publicering. 1988-07-22 gjorde SCB dock en redovisning av en förmögenhetsstudie för åren 1975 - 1978, 1983 - 1985. Där konstaterade man bl a att ett av

två hushåll hade skulder 1975 mot två av tre 1985 samt att skuldökningen var snabb mellan 1975-1978 resp 1983--1985. Skuldkommittén har kunnat konstatera, att skuldökningen varit än snabbare efter kreditmarknadens avreglering 1985.

Det har inte varit möjligt för kommittén inom ramen för den korta utredningstiden att göra speciella bearbetning av SCBs HINK-statistik eller att komplettera denna med direkta hushållsenkäter. Även om det idag saknas en heltäckande bild av de enskilda hushållens kreditsituation, finns en rad enskilda studier samt samlade erfarenheter som redovisar konsekvenserna av de lättillgängligare hushållskrediterna och därmed den ökade skuldsättningen inom hushållen. Riksbanken har också för kommitténs räkning kunnat genomföra en avgränsad studie för att spegla förändringar av kreditinstitutens långivning efter avregleringen 1985 (se bilaga 1, Riksbanken 1988-10-06). Med den korta tid som varit tillgänglig har man dock varit tvungen att begränsa studiens omfattning. Materialet återspeglar de större kreditinstituten, men är inte någon totalundersökning. Kommittén menar, att undersökningsdata får tolkas med försiktighet, men vill ändå notera följande fem slutsatser från enkäten:

1 Andelen blancokrediter i bankernas och finansbolagens hushållsportföljer har ökat avsevärt efter avregleringen.

Detta kan dels förklaras av att dessa institut i stor omfattning lyft av krediter mot säkerhet i pantbrev till bostadsinstitut, dels att det blivit lättare att lämna lån utan säkerhet. Andelen lån utan borgen eller realsäkerhet har ökat på en kraftigt expansivt marknad. Denna uppgift ger stöd för den ofta uttryckta farhågan att kreditinstitutens kreditprövning försvagats.

2 Privatpersonernas andel av kreditförlusterna är stor - 17 % vid affärsbankerna, 33 % vid sparbankerna och 22 % vid föreningsbanker.

Bilaga 2 och 3 redovisar institutens samlade kreditförluster (dvs inkl. företag) både i volym och som andel av röresleresultat resp total utlåning. Där framgår att samtidigt som kreditmarknadsvolymen expanderat, har såväl kreditinstitutens vinster som deras kreditförluster ökat. Mätta som andel av utestående krediter är dock kreditförlusterna relativt konstanta.

Av bilagornas tabelluppgifter framgår att de samlade kreditförlusterna hos bankerna var ca 2,1 Mdr 1987, vilket kan jämföras med 0,4 Mdr kr 1981. Detta innebär

att kreditförlusterna i början av 1980-talet låg under 5 % av rörelseresultatet vid spar- och föreningsbanker och under 10 % vid affärsbanker. År 1987 hade sparbankernas kreditförluster stigit till nära en fjärdedel av rörelseresultatet, 18,5 % vid affärsbankerna och 15,4 % vid föreningsbankerna. Om man sätter kreditförlusterna på privatpersoner i relation till de totala belopp som redovisats där man varit tvungen att ianspråkta pant, verkar det som beloppen avseende realiserad pant kan vara minst lika stora som kreditförlusterna på privatpersoner. Uppgifterna stärker uppfattningen om kreditinstitutens expansiva marknadsföring och försvagade kreditprövning.

Bankernas realiserade kreditförluster har inte genomgått samma ökning, om man ställer dem i relation till utestående krediter. År 1981 var kreditförlusterna 0,3 % av kreditvolymen vid affärsbanker, 0,0 % vid sparbanker och 0,1 % vid föreningsbanker. År 1987 hade de ökat till 0,7 %, 0,4 % resp 0,3 %. Affärsbankerna redovisar den största andelen 1984 med kreditförluster på 1,3 % av kreditvolymen. För sparbankerna var 1986 på motsvarande sätt ett toppår med 0,7 %. Föreningsbankerna har redovisat kreditförluster på 0,3 % av kreditvolymen vid de tre senaste åren. Tillgänglig statistik från Norge visar att kreditförlusterna vid affärs- och sparbanker där nått en väsentligt större andel av utlåningen. År

1987 uppgick dessa förlustandelar till 1,36 % för affärsbanker och 0,84 % för sparbanker. Förlusterna var i huvudsak knutna till lån som beviljats företag mellan 1984-1986.

Kommittén utgår ifrån att kreditförlusternas storlek i förhållande till kreditvolymen är det viktigaste måttet för bankernas risktagande, så länge rörelseresultatet visar en positiv utveckling. Svenska banker har också en internationellt hög lönsamhet. Från konsumentpolitisk synpunkt måste man emellertid även se på de totala kreditförlusterna, som indikerar omfattningen av hushållens betalningsproblem. En kreditgivare i Sverige har en mycket stark ställning gentemot en enskild låntagare och kan under i princip obegränsad tid ställa krav på återbetalning av skulden. Hushåll kan inte som företag genom konkurs slutreglera sina skulder. Tillgängliga uppgifter ger dock inte information om privatpersoners andel av institutens kreditförluster ökat efter avregleringen. Någon större förändring i relationen mellan kreditförluster och realiserad pant har inte iakttagits under perioden 1985-1987. Denna tolkning baseras dock på ett ganska osäkert underlag. Tilläggas kan också att i spar- och föreningsbanker svarade hushållen antalsmässigt för en större del av kreditförlusterna, men beloppsmässigt för en betydligt mindre andel. Det är sålunda några stora företagsförluster som dominerar

kronvolymen. Spar- och föreningsbankernas låneportföljer är till större andel inriktade mot hushållen än affärsbankernas.

3 Kreditförlusterna har under perioden 1985-1987 vuxit i åldersgruppen 18-24 år.

Kreditförlusterna i denna åldersgrupp ökade andelsmässigt i affärsbankerna från 9 till 16 %, i sparbanker från 19 till 24 %, i föreningsbanker från 6 till 18 %, medan finansbolagen noterade en liten minskning och gick från 19 till 17 %. Denna ökning har varit markant och ägt rum på en beloppsmässigt kraftigt expansiv marknad. Instituten uppger dock att åldersgruppen 18-24 som låntagare inte vuxit relativt andra grupper.

4 Det är huvudsakligen krediter utan säkerhet, dvs blancokrediter som drabbats av kreditförluster.

Kommittén menar, att det å ena sidan är önskvärt att krediter kan ges utan krav på säkerhet i form av tidigare förmögenhet. Sparbankerna har t ex beviljat ca 900 000 lån till medlemmar i fackliga organisationer sedan de första avtalen med sparbanksrörensen träffades 1981. Enligt publicerade uppgifter klarar 99,5 % av låntagarna att återbetala sina lån. De vanligaste skälen att söka medlemslån uppges vara att man vill sanera

dyrare kontokortslån och undvika avbetalningsköp. Å den andra sidan stärker uppgiften om förluster på blanco-krediter kommitténs uppfattning att kreditinstituten i stark utbudskonkurrens pressat ut sina produkter på marknaden. Den goda lönsamheten inom kreditväsendet i kombination med de starka indrivningsmöjligheterna och bristande krav på kreditprövning kan här förhindra den självsanerande effekt som förutsätts i den marknads-ekonomiska modellen.

5 Mer än 50 % av de tillfrågade instituten uppger att man erfarit ökade betalningssvårigheter för krediter även i form av förseningar att betala ränta och amorteringar o dyl.

Det är främst för lån utan formell säkerhet som kreditinstituten uppger att låntagarna i växande omfattning inte infriar avtalsvillkor. Problemen anges i Riksbanksenkäten ha en tyngdpunkt hos yngre personer.

Skuldkommitténs slutsats av de svar som lämnats på Riksbankens enkät är framför allt att kreditinstituten bör förbättra sin kreditprövning. Detta anser kommittén vara särskilt viktigt så länge enskilda drabbas mycket hårt av betalningsoförmåga. Som angivits har enskilda hushåll idag inte samma möjlighet som företag att sanera sin ekonomi efter ett kredithaveri. Detta medför ett

större ansvar för kreditinstituten i kraft av deras resurser och kompetens att vägleda den lånesökande i dennes finansiella bedömningar.

Ett särskilt fokuserat kreditområde i debatten har varit kontokorten. "Kortmarknaden" omfattar en rad olika typer av kort, som på intet sätt bildar en homogen grupp. Förutom kort med direkt kreditfunktion, finns t ex kort kopplade till eget inlåningskonto, kort kopplade till banklån, sådana som endast fungerar som betalningsförmedlare och en rad skilda kort som fungerar endast mot visst företag. Konsumentverkets marknadsöversikt (1988-11-29) över kontokortsmarknaden upptar ca 600 olika kort, vilket kan jämföras med 150 kort vid föregående översikt.

Kontokortsfrågor har bl a behandlats av Kontokortskommittén (slutbetänkande Ds Fi 1984:10), Kreditmarknadskommittén samt av Konsumentverket, som lett flera projekt där man belyst de hushållsekonomiska problemen. I flera rapporter i början av 1980-talet har man kvantifierat hushållens betalningsproblem på kreditkortsmarknaden samt konsumenternas beteenden, kunskaper och attityder till kreditkortsinnehav. Kreditexpansionen på denna marknad beräknades i ett av Konsumentverkets projekt mellan åren 1970 och 1979 från 130 Mkr till 2600 Mkr. Senare statistik visar att utnyttjade konto-

krediter nominellt ökat till 4900 Mkr år 1987. Den utnyttjade kontokrediten är dock endast en del av den beviljade, som uppgick till 18,1 Mdr kr 1987. Kontokortskrediternas andel av de total hushållsskulderna tycks snarare ha minskat än ökat. De var enligt finansbolagens uppgifter 1,0 % av hushållsskulderna år 1987, medan de som mest var 1,5 % 1983 (se bilaga 4).

I Konsumentverkets projekt år 1980 framkom att konsumenternas betalningsproblem med rättsliga följder på kreditkortsmarknaden i absoluta tal ökat under perioden 1975-1979, från ca 2 800 till 10 000 hos kronofogdemyndigheterna. Kommittén konstaterar, att antalet kontokort har ökat från 270 000 till ca 3 000 000 mellan åren 1975 - 1988. Hur stor andel dessa motsvarar av den totala mängden av olika kontokort är dock omtvistat, vilket visar att marknaden totalt sett är svåröverblickbar. Branschföreträdare har under utredningens gång hävdat att det totala antalet kort kan vara mer än dubbelt så stort som det som framgår av statistiken. För närvarande pågår också inom Konsumentverket en uppföljning av verkets tidigare undersökning från 1980.

Även om sålunda tillgänglig statistik visar att kontokortskrediterna endast svarar för ca 1,0 % av hushållens skulder till kreditinstitut, har kritiken mot kontokrediter varit stor. Den har främst avsett brister-

na på kreditprövning, vilket bl a gjort det möjligt att parallellt använda flera kontokort. Kontokorten har därmed varit både enkla att få och enkla att missbruka. Kritiken har också gällt den relativt höga kostnaden för denna typ av krediter - en kostnad som låntagaren inte alltid till fullo varit medveten om.

Ungefär var fjärde individ råkade enligt Konsumentverkets undersökning 1980 mer eller mindre ofta ut för att pengarna inte räckte till både de vanliga löpande utgifterna och avbetalningar på kreditkortsskuld. Ungefär 5 % i Konsumentverkets undersökning har någon gång haft så svårlösta betalningsproblem att de fått antingen lösas genom uppgörelse med kontoföretaget eller genom indrivning eller andra rättsliga åtgärder. Genom kreditkorten kan särskilt utsatta och ekonomiskt svaga grupper antas ha förlängt och fördjupat sina ekonomiska problem. Skuldproblem finns emellertid i alla sociala skikt. Konsumentvägledare, socialsekreterare och kronofogdemyndigheter har givit uttryck för iakttagelser som pekar på en väsentlig uppgång i antalet hushåll med kontokortsproblem. Dessutom uppger man att låneproblemens storlek tycks bli allt större.

Även kontokortskommittén bekräftar i sitt slutbetänkande (Ds Fi 1984:10) konsumentverkets bild av kontorkortsanvändningen som ett hushållsproblem. Vid kontokortskom-

mitténs undersökning av finansbolagens dataregister i april 1983 konstaterade man att ca 11 700 hushåll i hela landet slutat göra inbetalningar och att ett stort antal föreliggande inkassoärenden måste föras till detta. Man menade sammanfattningsvis, att "ett icke obetydligt antal hushåll har betalningsproblem" för sina kontokortskrediter samt att det dessutom fanns en grupp med så höga, utnyttjade krediter i förhållande till sin disponbila inkomst att man sannolikt stod inför betalningssvårigheter.

Skuldkommitténs slutsats är, att kontokrediterna omfattar en liten del av hushållens samlade skulder. Det är dessutom kommitténs bedömning att kontomarknaden utgör en väsentlig del i ett smidigt fungerande betalningssystem. Detta måste också ses i ett dynamiskt perspektiv, där den pågående internationaliseringen utgör ett dominerande inslag. Kommittén konstaterar dock att kontokrediter vanligen är dyrbarare alternativ för konsumenterna än andra krediter och därför ytterligare kan försvaga en redan bräcklig ekonomi. Kontokortskrediterna tycks också extremt lätta att tillgripa och därför lätta att missbruka. De rapporter som kommit från olika samhällsorgan är illavarslande. Om Konsumentverket och sedan Kontokortskommittén konstaterat problem med kontokortsbetalningar i början av 1980-talet, kan man befara att dessa ökat ytterligare med den kraftiga

expansionen av antalet kort. Kommittén anser det därför viktigt att förstärka uppföljningen av denna marknad och ser Konsumentverkets pågående undersökning som ett inledande inslag i denna uppföljning. Även på denna punkt menar kommittén att en förbättrad statistik är nödvändig. Resurser behövs för att fortlöpande genomföra fördjupningsstudier inom konstaterade eller befarade problemområden. Kommittén föreslår därför att (Konsumentverkets resurser förstärks på detta område. Kommittén återkommer till de resurser som behövs för detta i samband i slutet av detta avsnitt.)

Tillgången till stora kreditbelopp i banker och kreditinstitut har lett till ett kraftigt utbudstryck mot marknaden. Kreditgivarnas strävan efter framgång på hushållssegmentet har lockat fram en allt aggressivare marknadsbearbetning. Krediter som endast för några år sedan för hushållen var en svårtillgänglig nyttighet, har blivit mycket lättillgänglig. Medan man tidigare själv fick upptäcka sina kreditbehov, dessa i regel måste vara för realändamål och man personligen fick vända sig till en bank för lån, där kreditvärdigheten bedömdes i särskild ordning, har kommittén kunnat konstatera genom granskning av ärenden hos Konsumentombudsmannen och Bankinspektionen, pågående marknadsföring samt erfarenheter hos olika aktörer, att situationen är helt annorlunda idag: kreditinstituten bearbetar aktivt

hushållen, ofta genom masskommunikation och med påträngande budskap om lån för olika konsumtionsändamål. Kreditgivning rationaliseras och sker allt mer utan personlig kontakt och utvecklingen tycks gå mot fortsatt automatisering av kredithandläggning. Denna omfattar också ökande grad av maskinell prövning av kreditvärdigheten. En vanlig form av kreditprövning sker nu genom en föga djupgående kontroll av eventuella betalningsanmärkningar och anställningsförhållanden. Ofta behöver man inte lämna särskild säkerhet. Utbetalning sker snabbt, ibland inom ett dygn. Ett viktigt inslag i denna bearbetning av hushållen är att kreditgivningen rent fysiskt flyttas från traditionella banklokaler till detaljhandeln. Kunden erbjuds varan plus kredit i ett paket. Kreditgivarna försöker komma så nära köpstället som möjligt och göra en integration framåt i detaljistledet t ex hos resebyråer, båt- och bilförsäljare m m.

Avregleringen av kreditmarknaden har sålunda fundamentalt förändrat dess funktionssätt. Många hushåll har tidigare betraktat banker som halv-officiella inrättningar med myndighetskaraktär. Bankerna är numera renodlade marknadsaktörer. Avregleringen har skapat en "drivhuseffekt" på kreditområdet som aktivt bidragit till en mer temporär turublens på marknaden. Vissa konsumentgrupper har klarat denna omställning sämre och hamnat i betalningssvårigheter. Felbedömd betalningsförmåga,

ofta som en följd av eller i kombination med ändrade levnadsförhållanden (t ex skillsmässa, sjukdom, värnplikt), kan för individen leda till påtagliga, sociala störningar.

På kreditmarknaden tycks aktörerna räkna med fortsatta stora kreditflöden till hushållen. Deras eget agerande talar för detta, liksom konkurrensen mellan olika kreditgivare och aggressiviteten i marknadsföringen. Hushållen har blivit en viktig målgrupp för kreditinstituten. Försämrade konjunkturer och ökad internationalisering kan ytterligare öka konkurrenstrycket mot hushållen, samtidigt som en försämrad konjunktur i framtiden kan visa att flera hushåll än idag felbedömt stabiliteten i sin ekonomi. En förändrad kostnadsbelastning kan också bidra till detta, t ex vid väsentligt höjda taxeringsvärden på fastigheter. Att bankerna visat hög lönsamhet (bilaga 3) trots de stora kundförlusterna, pekar på att man knappast kan förvänta sig en självsanerande marknadseffekt, när det gäller prövning av kreditvärdigheten. Flera faktorer kommer dock också att verka återhållande på ökande skuldsättning. En avmattning i konjunkturen verkar sannolikt i dämpande riktning liksom de anpassningar i skattesystemet som aviserats. Vetskapen om en positiv realränta förväntas också efter hand tränga in i marknadens medvetande. En del av de svårig-

heter som visat sig ses som en mer temporär effekt i samband med marknadens avreglering.

Det kan också framhållas att man i ett makro-perspektiv knappast kan tala om "överdriven skuldsättning" för hushållen som grupp. Flertalet hushåll har i stor utsträckning hittills agerat rationellt med hänsyn till gällande spelregler på marknaden och den allmänna ekonomiska utvecklingen. Lånade medel har av många använts för placering i hus och finansiella papper med bättre avkastning. I flera utvecklade ekonomier har ett motsvarande mönster iakttagits. Hushållens skuldsättning, mätt som andel av BNP, når ofta upp till närmare två tredjedelar. Detta gäller för Sverige, men även för USA, Japan, Storbritannien och Västtyskland. Det är dock ett faktum att hushållens agerande från tid till annan utgör ett problem från stabiliseringspolitisk synpunkt, vilket också utredningsdirektiven ger visst uttryck för. Exponeringen för kreditrisker (återbetalningsproblem) ökar självfallet med den fria kreditmarknadens totalt högre belåningsgrad. Därtill kommer de här påpekade störningarna för utsatta grupper.

För att belysa kreditinstituts in- och utlåning finns i huvudsak kontinuerlig statistik från Statistiska Centralbyrån samt Riksbanken. Olika former av betalningsproblem registreras också genom Riksskatteverket och

kronofogdemyndigheterna. Deras bokföring av utmätning vid enskilda mål medger dock ingen nedbruten statistisk fördelning, t ex på kontokreditsskulder och andra lån. Kommittén menar, att man borde överväga möjligheten att göra denna registrering av s k E-mål mer finfördelad med avseende på typ av skuld. För att närmare studera och föreslå åtgärder som indikeras genom sådan statistik, menar kommittén att man kan behöva den typ av utredningsresurs som tidigare angivits som önskvärd vid Konsumentverket. Från den första juli 1988 har också Upplysningscentralen (UC) fått tillstånd av Datainspektionen att under en försöksperiod på två år föra ett register över personer som inte fullföljer uppsatta villkor vid kreditgivning (s k "missbruksregister"). Det är för tidigt att dra slutsatser av i vilken utsträckning denna registrering bidrar till en avsevärt förbättrad kreditprövning. Vidare har Bankinspektionen utvecklat ett internt datasystem som från den 1 juli 1988 kommer att ge statistisk information över klagomålsärenden kring utlåning (marknadsföring, lånekostnader, ränteändringar etc).

Konsumentverket har ett övergripande ansvar för hushållsekonomisk bevaktning. Varje år mottar verket ett stort antal telefonsamtal (ca 20-30 per dag från enskilda personer, konsumentvägledare, näringsidkare och massmedia) och drygt 300 skriftliga anmälningar, vilka

oftast resulterar i ärenden som registreras efter problemområde. Konsumentverket genomför också egna undersökningar för att följa utvecklingen. För närvarande pågår två undersökningar, som kommer att avge rapporter under 1989. Den ena är en uppföljning av den undersökning som konsumentverket lät göra 1979-80 om betalningsproblem hos hushåll, som varit i kontakt med socialbyråer och kronofogdemyndigheter. Den andra är en uppföljning av de långsiktiga effekter som budgetrådgivningen har (se avsnitt 6.4).

Skuldkommitténs slutsats är, att det svårt att göra en exakt statistisk beskrivning av omfattning och utbredning av hushållsproblem som en följd av alltför omfattande upplåning. Det finns flera tydliga orsaker till detta. För det första kan hushållen ha betydande och långvariga problem både av social och psykologisk natur p g a överdriven skuldsättning utan att detta blir registreringsbart i något system. Det är då frågan om hushållens egna omfördelningar av sina utgifter och de störningar dessa ger upphov till. För det andra är många tidiga indikationer som uppfångas av konsumentvägledare, socialsekreterare och kronofogdar inte uppgifter som direkt registreras. För det tredje är många uppgifter (t ex överdragna betalningstider hos kreditinstitut och antalet betalningspåminnelser etc) decentraliserade uppgifter som inte är allmänt tillgängliga. För det

fjärde utgår befintlig statistik i regel från kreditgivares situation och avser inte att beskriva enskilda hushålls kreditläge. Eftersom sålunda även statistik och annan återföring av mer påtagliga problem idag är bristfällig från hushållsperspektiv, finner kommittén att det är svårt att nå en tydlig bild av skuldproblem, särskilt i syfte att ge underlag för selektiva stödåtgärder. Kommittén ser det därför som angeläget att statistik samlas in och analyseras fortlöpande från hushållssynpunkt. Överväganden om innehållet i en sådan databas övervägs för närvarande inom Nordiska Ämbetsmarknadskommittén för konsumentfrågor.

Skuldkommittén föreslår mot bakgrund av den ovan redovisade granskningen, att regeringen ger SCB i uppdrag att - i samråd med Spardelegationen och Konsumentverket - i detalj utforma och fortlöpande svara för information som beskriver hushållens skuldsättning och dess utveckling. För uppläggning och genomförande av en första kartläggning krävs enligt kommitténs beräkning 650 000 kr. Efter ett sådant projekt får man ta ställning till hur den fortlöpande statistikinsamlingen ska ske. Frågor som kommittén anser är viktiga att besvara i ett sådant sammanhang är t ex

o hushållens konsumtionsskulder
  - nuläge, förändring

o antal fordringsägare
banker, finansbolag m fl
o hur väljer man kredit - är det planerat eller impulshandling?
o hur stora månadsinbetalningar har hushållen?
o hur lång tid framöver har man bundit upp sin ekonomi?
o vilka svårigheter har man haft att betala tillbaka på skulderna
- har det påverkat resten av budgeten?
o hur långt sträcker sig försöken att betala tillbaka - betalningsmoral?
o har man gjort några försöka att ändra skuldsituationen och i så fall vad?
o har hushållet även andra skulder än konsumtionsskulder
- skatter, underhållsbidrag, bostadskrediter

Exempel på bakgrundsvariabler för beskrivningen bör vara inkomst, boendeform, bostadsort, ålder, civilstånd, kön, hushållssammansättning, yrke/utbildning samt förvärvsarbete.

Mot bakgrund av de svårigheter som informationsmässigt alltid finns att täcka ett utvecklat samhälle under snabb utveckling, menar Skuldkommittén att hantering av hushållens skuldsvårigheter måste präglas av en aktiv och föregripande grundsyn. Ett sådant synsätt har stöd i internationell konsumentpolitik, där frågor om kredit

ofta särbehandlas på samma sätt som andra socialpolitiskt känsliga områden t ex frågor om användning av tobak, alkohol och medicin. Det finns därför ett stort behov av att fortlöpande kunna göra riktade, hushållsekonomiska fördjupningsstudier, vilket kommittén tidigare pekat på. Skuldkommittén föreslår därför att det görs en uppräkning av Konsumentverkets resursanslag med 1 Mkr för att göra detta möjligt. (I denna summa ingår också enligt kommitténs beräkningar en resursförstärkning för marknadsbevakning, förhandlingar etc i samband med Konsumentverkets uppgifter inom lagstiftningsområdet, vilket berörs i avsnitt 6.3).

Skuldkommittén menar att detta aktiva och föregripande grundperspektiv måste vägleda vid analys och förslag av åtgärder (6.2 - 6.4) som ska stärka konsumenternas ställning på kreditmarknaden. Kommittén har vidare strävat efter att söka selektiva insatser, som ger stöd för den som har behov av detta utan att man förlorar fördelar för dem som kan dra nytta av den friare kreditmarknaden. Förslagen bör inte heller enkelt kunna kringgås. Kommittén är medveten om de svårigheter som finns för att möta dessa kriterier.

Kommittén har sålunda tagit sin utgångspunkt i den marknadsekonomiska styrmodell som nu genomförs på den svenska kreditmarknaden. För att stärka de sociala

inslagen i denna lägger kommittén tyngpunkten vid förbättringar av information, utbildning och rådgivning. Övergripande för detta är att förbättra både låntagarens och långivarens kreditprövning. För att underlätta en diskussion har kommittén strukturerat diskussion och förslag i tre grupper: åtgärder för att dämpa hushållens upplåning (6.2), åtgärder som förebygger kreditproblem (6.3) och åtgärder som ger stöd om man ändå får betalningssvårigheter (6.4). En viss överlappning föreligger dock mellan förslagsområdena och någon strikt uppdelning har inte heller eftersträvats.

## 6.2 Åtgärder för att dämpning av hushållens upplåning

Kommittén har som direktiv att överväga olika åtgärder som dämpar hushållens benägenhet att ta upp nya krediter. Det finns en rad generella och selektiva insatser som är tänkbara:

A Kreditutbudets tillgänglighet

o Utbudsvolymen

o Krav på kreditsäkerhet och andra restriktioner

o Utbudets fördelning på olika kundgrupper och

användningsområden

o Distributionssätt

B Kreditens attraktionskraft

o Kreditpris (effektiv räntenivå o dyl)

o Återbetalningstakt

o Möjligheter till kombinationserbjudanden

o Marknadsföringsbudskapets innehåll

o Marknadsföringsmediers kontaktegenskaper

C Kreditefterfrågans kvalitetskrav

o Attityder till krediter

o Kunskaper om krediter

o Kvalifikationsgränser för krediter (sparkvot o dyl)

o Krediternas roll i livsstilen

Den mest uppenbara möjligheten att minska kreditefterfrågan från stabiliseringsekonomiskt perspektiv är att påverka kreditkostnaden. Eftersom räntekostnaderna f n till hälften är avdragsgilla vid beskattning, finns en kostnadssubvention som stimulerar konsumtion på kredit. Generellt kan sägas att de allmänt förväntade avdragsreformen bör skapa en kraftig uppbromsningseffekt på kreditefterfrågan. Det ligger dock utanför kommitténs uppdrag att beröra frågor som hanteras inom skattesys-

temet, men kommittén vill peka på ränteavdragens betydelse m h t den omfattning dessa har. En kraftfull sänkning av möjligheten att göra avdrag för låneräntor vid beskattning skulle enligt kommitténs uppfattning underlätta marknadens funktionssätt. Det är svårt att nå en sund upplåning så länge som hälften av lånekostnaden betalas av samhället. Även frågor om sparavdrag och allemanssparande har beskattningskonsekvenser, varför möjligheter att ändra dessa lämnas utanför kommitténs förslag.

Ett exempel på ett omfattande reformpaket för att dämpa den privata konsumtionen och hushållens skuldsättning är den danska s k "Kartoffelkuren", som påbörjades 1986. Denna omfattar en rad åtgärder, där de tyngsta är en minskning av marginalskatt och ränteavdrag till 50 %. Dessutom ingår följande element:

- En 20-procentig avgift på nettoränteutgifter för konsumtionslån (real- och studielån undantogs).
- Höjda stämpelavgifter för konsumtionslån (från 1,5 % till 4 %).
- Kontantgräns på min. 30 % och högst 3 års betalningstid vid avbetalningshandel.
- Miniränta vid kreditköp.
- Höjd gräns för bosparande (från 6000 till 10 000

kr/år) samt förlängd sparperiod (från 5 till 10 år). Dessutom sänktes åldersgräns från 18 till 15 år.o Nytt utbildningssparande för egna barns utbildning (mellan 1200-6000 kr/år med skattefri premie på 4 %. Sparande i minst tre, men högst tio år).

Den 28 april 1988 skärptes handelns kreditmöjligheter i Sverige genom att kraven på kontantinsats ökade till 40 % av varans värde (bilköp 50 %) vid avbetalningsköp och vid kontoförsäljning (kontokort) 40 % av kreditbeloppet näst följande månad. Därefter ska restskulden vara betald inom viss tid. Dessa krav kan naturligtvis skärpas ytterligare, men enligt en samlad bedömning hos Bankinspektionen, Konsumentverket och Kommerskollegium uppnår en sådan restriktion inte sina syften. Tvärtom kan man peka på negativa konsekvenser för konsumenterna. I dag existerar knappast några avbetalningsköp utan det har istället vuxit upp en flora av mer eller mindre svåröverblickbara leasingkonstruktioner. Dessa visar sig dessutom ofta oförmånliga för privatkonsumenter.

Vidare har erbjudanden om kontantlån ökat drastiskt. Så gott som samtliga kreditkortsföretag erbjuder kontantlån till sina kortinnehavare via direktreklam. Samtliga kreditinstitut har kraftigt intensifierat sin marknadsföring av kontantlån. Bankernas butikslån och andra typer där säljaren förmedlar krediten från banker och

finansbolag är vanliga, trots att förfarandet förmodligen strider mot restriktionens andemening. Enligt Konsumentverkets bedömning kringgår man direkt denna restriktion inom hemelektronikbranschen, där företag uppmanar kunden att ta direktlån hos företaget till ett belopp som motsvarar kontantinsatsen eller mer vid kontoköp.

Erfarenheter av denna och tidigare liknande restriktioner är alltså inte positiva hos de övervakande myndigheterna.

Ett generellt sätt att göra krediter mindre attraktiva är att höja kreditpriset. En särskild avgift kan läggas på kreditkostnaden. En sådan kan göras generell och läggas på räntekostnaden med en viss procentsats. Denna metod att minska kreditvolymen för konsumtionslån ingick i den nämnda "Kartoffelkuren" (ovan). P g a svårigheter att nå politisk enighet om utformningen av ränteavdragen har man i Danmark kunnat införa ränteavgiften först hösten 1988, men centrala bedömare menar att den ändå länge haft en psykologisk effekt som framför allt resulterat i en stark uppbromsning av efterfrågan på kapitalvaror. Avgiften beräknas tillföra den danska statskassan ca 1-2 Mdr kr.

I Danmark lades ränteavgiften på hushållens nettoränteutgifter (dvs räntekostnader minus intäktsräntor) som avsåg konsumtionslån. Lån mot real säkerhet och för studier undantogs från ränteavgiften. Av administrativa skäl är det enklare i Danmark än i Sverige att skilja mellan lån för olika ändamål, men den danska erfarenheten är ändå inte okomplicerad. Den pekar på att en ränteavgift inte ska uppdelas på olika typer av lån (dvs ändamålsstyras), utan gälla generellt. Detta skulle dock knappast på ett acceptabelt sätt drabba konsumenternas hyreskostnader. Man bör också från början ange ett schema för hur äldre lån fasas in som avgiftsunderlag, t ex över en femårsperiod.

Med en avgiftssats på 20 % av räntenettot skulle ett hushåll som tar ett nytt lån på 100 000 kr och 15 % ränta, komma att få en ränteavgift på 3000 kr, förutsatt att inte ränteinkomster minskar ränteutgifterna. Om lånet är taget före en av regeringen fastställd tidpunkt, skall det fasas in under en femårsperiod. Det innebär att belastningen ökar med 1/5 per år. Om det ovan angivna lånet vore av äldre natur, skulle det sålunda belastas med en räntekostnad på 600 kr det första året, 1200 kr det andra osv tills man det femte året kommer upp i maximala 3000 kr.

Det är kommitténs bedömning att en sådan ränteavgift skulle innebära en kraftig uppbromsning på lånevolymen, under förutsättning att avgiften kan ändamålsstyras mot konsumtionslån utan att kringgås. En ränteavgift skulle kunna användas som ett konjunkturellt instrument och sättas in som beredskapslagstiftning. Ett alternativ är att använda avgiften i strukturellt syfte för att allmänt dämpa hushållens skuldsättning till förmån för andra kredittagare. En fördel med avgiftens konstruktion i Danmark är att den stimulerar hushållen att uppge sina inkomsträntor vid beskattning. Eftersom en ränteavgift av denna typ emellertid har karaktären av beskattning och en breddad moms föreslår kommittén att frågan av en ränteavgift prövas vidare av den sittande inkomstskatteutredningen. Avgiften får t ex vägas mot möjligheten att göra en påtaglig sänkning av ränteavdragen.

Avgiftsinstrumentet rimmar väl med den marknadsekonomiska styrmodellen och kommittén har därför övervägt ett kompletterande sätt att höja kostnaden för krediter genom att införa nya och/eller höjda stämpelavgifter. För närvarande tas stämpelavgifter ut i samband med uttag av pantbrev för realsäkerhet. En ny stämpelavgift kan införas för blanco- och borgenärskrediter. Enligt kommitténs bedömning skulle en sådan avgift enkelt kunna tas ut genom kreditinstitutet i samband med att lånet

beviljas. En fördel med en sådan avgift är också att den blir mycket tydlig som en kostnad för den som lånar, eftersom den dras direkt från lånesumman. Detta borde bidra till stämpelavgiftens kreditdämpande, preventiva effekt - ett resultat som rimmar med kommitténs direktiv. Denna effekt torde uppnås även vid en relativt blygsam avgift. En alltför hög avgift skulle snarare skapa incitamenten att söka kringgå lånestrukturen. Kommittén föreslår därför regeringen att pröva införandet av en stämpelavgift på krediter på 4 % av lånesumman - dvs 400 kr på en kredit om 10 000 och 4 000 på en konsumtionskredit på 100 000. Denna stämpelavgift bör gälla alla typer av lån för att inte göra det enkelt att kringgå den. Avgiften föreslås i avvaktan på en mer omfattande skattereform, då man bör bedöma om avgiften ska permanentas eller inte. Kommittén vill också peka på en sådan stämpelavgift som finansieringskälla för de åtgärder som i övrigt föreslås i detta betänkande.

Skuldkommittén har diskuterat möjligheten att införa en depositionsavgift på krediter för att därmed bygga in en "tröghetseffekt" i lånesystemet, vilket skulle kunna verka dämpande på hushållslånen. Denna depositionsavgift skulle sätts in på räntebärande, spärrat konto i Riksbanken och erhålls när större delen av krediten återbetalats. Avsikten med en sådan depositionsavgift är att minska det tillgängliga kreditutrymmet. För att

inte kringgås måste dock depositionsavgiften kombineras med lånetak för krediter. Effekten av lånetak och depositionsavgifter skulle dock förmodligen endast bli kortvarig.

Skuldkommittén har också diskuterat önskvärdheten av och möjligheten att begränsa kreditvolymen genom att (a) sätta en gräns på kreditinstitutens totala utlåning för konsumtion, (b) en volymlimit på kreditinstitutens blanco-utlåning samt (c) en maximering av amorteringstiderna. Den sistnämnda åtgärden övervägdes senast av Kontokortskommittén, som också föreslog sådana åtgärder (Ds Fi 1984:10). Skuldkommittén menar emellertid för sin del att sådana åtgärder enbart skulle innebära en återgång till tidigare metoder att styra kreditmarknaden. Som nämnts tidigare är de inte heller selektiva och dessutom möjliga att kringgå. Kommittén anser att det nu inte finns skäl att genomföra sådana åtgärder.

Skuldkommittén anser, att kreditinstitutens bedömning av kreditsäkerhet är särskilt viktig. Den undersökning som Riksbanken presenterat för kommittén visar att blancokrediterna ökat. Kommittén menar, att detta i och för sig inte är klandervärt, eftersom det ger nya grupper möjlighet att dra fördel av kreditmedel. Svårigheter att återbetala skulden bör heller inte som regel drabba annan än den som tagit lånet. Problemet enligt kommit-

téns bedömning är att den ökande skuldsättningen med bristande säkerhet också i hög grad kan ses som resultatet av ett kraftigt utbudstryck mot hushållen. Dessa har varit vana vid hårda kreditrestriktioner och en negativ realränta. De har varit den svagare parten, när det gällt att bedöma den nya situationens förutsättningar. Detta har resulterat i en obalans på marknaden som försatt många hushåll i svårigheter man inte haft förmåga att förutse. Det skulle enligt kommittén ha en önskvärt kreditdämpande effekt, om kreditinstituten tog ett större ansvar än hittills för en effektiv kreditprövning. Kommittén föreslår inte att kraven på borgens- och realsäkerhet höjs. Däremot menar kommittén att det finns all anledning att personer som ska låna medel först visar att de också har reell förmåga att återbetala dessa. Skuldkommittén föreslår därför, att all blancokreditgivning till nya låntagare från den tidpunkt regeringen bestämmer m h t övriga åtgärder skall föregås av ett regelbundet kvalifikationssparande under minst ett års tid. Detta sparande bör omfatta minst 400 kr/månaden, dvs 4800 för ett år i 1988 års penningvärde. Kreditinstitut som inte arbetar med inlåningsverksamhet (t ex finansbolag som erbjuder kreditkort) bör få erbjuda lån, om låntagaren kan visa intyg från annat kreditinstitut som styrker kravet på ett regelbundet sparande.

Kravet på besparingar under viss tid kan formuleras i mer stimulerande form. Differentiering av krediträntan kan ske med utgångspunkt från det antal år en person sparat/inte lånat tidigare. Därmed skulle en lägre räntekostnad gälla för den som inte belastar kreditmarknaden i samma utsträckning som "storlånare". Kommittén bedömer dock detta alternativ som svårhanterligt.

De speciella problemen med kontokortskrediter kräver särskilda åtgärder enligt kommitténs bedömning. Kortens lättillgänglighet och flexibla användning gör dem inte bara mer attraktiva utan också mer sårbara för missbruk. Det är t ex inte ovanligt att en låntagare tömmer ett kreditkorts lånefunktion, fortsätter till nästa osv tills hela "kedjebrevsmetoden" faller samman. Konsumentverket har tidigare i en rapport pekat på olika vägar att minska denna missbruksrisk, t ex att höja åldersgränsen för innehav av kontokort, begränsning av antalet kontokrediter och möjligheten att ta ut kontanter på korten. Skuldkommittén finner dock dessa förslag alltför drastiska. Endast 1 % av hushållens krediter är kontokortslån och kontokorten utgör också ett smidigt betalningsinstrument.

Kontokortskommittén diskuterade i detta sammanhang också begränsningar av kontokortskrediter genom att maximera antalet konton samt att sätta en maximal lånegräns för

kontoinnehavare i relation till deras disponibla inkomst. Skuldkommittén menar dock att det är en riktigare metod att söka ställa krav på en effektivare kreditprövning hos kreditgivaren. Kontokortskommittén konstaterade att den kreditprövning som företagen gör uppenbarligen inte räcker för att förhindra att konsumenter tar på sig för stor skuldbörda. Man menade att detta delvis beror på att företagen saknar möjlighet att kontrollera vilka andra krediter en sökande har (Ds Fi 1984:10 s 211). Kontokortskommittén avfärdade av integritetsskäl tanken på att föra ett s k kreditengagemangsregister över samtliga kontokortskrediter beviljade av finansbolag, vilket dessa framställt önskemål om. Detta trots att kommittén fann att en sådan registrering "med säkerhet skulle leda till en säkrare kreditprövning" (s 212). Önskemål om ett kreditengagemangsregister har även framförts av kreditinstituten till Skuldkommittén.

Skuldkommittén finner att en marknadsekonomisk modell som är kopplad till ett starkt socialt engagemang ofta förutsätter tillgång till förhållandevis detaljerad information. I annat fall kan samhällets stödinsatser inte ske på det selektiva sätt man önskar. Samhället måste i sådana här situationer väga olika förhållanden mot varandra. Ett exempel på ett sådant övervägande är det äktenskapsregister som förs vid Statistiska Centralbyrån, vilket bl a gör det möjligt att erhålla informa-

tion om makars äktenskapsförord. Denna uppgift används ofta i samband med bedömningar av olika ekonomiska engagemang. En förutsättning för ett register är dock att det förs med föreskrifter som garanterar en hög säkerhet mot obehörig användning och samkörning med andra register samt snabb och effektiv rättning av felaktiga uppgifter. Det är lättare att garantera sådan registerintegritet om registret förs av ett samhällsorgan som Statistiska Centralbyrån eller Bankinspektionen. Registret bör endast omfatta sådana kontokort som är kopplade till en kreditfunktion. Information från registret ska uteslutande avse antalet kreditkort som en person har för att göra det möjligt för ett kreditinstitut att bedöma kreditvärdighet. Registerinformationen ska vara tillgänglig för den som ska utfärda nytt kreditkort eller bedöma möjligheten att höja kreditgränsen på en befintlig kortkredit. Kostnaden för registerhållningen bör bestridas av kontokortsföretagen. Skuldkommittén föreslår att regeringen inrättar ett sådant register med uppgifter om det antal kontokort med kreditfunktion som en person har.

## 6.3 Åtgärder som förebygger kreditproblem

Kommittén ska enligt direktiven föreslå konkreta åtgärder med syfte att kreditgivning, rådgivning, marknadsföring, information och utbildning tillsammans verkar så att en alltför stor skuldsättning kan undvikas.

Inledningsvis vill kommittén återknyta till sitt tidigare (se avsnitt 4) konstaterande, att avreglering och försök att utvidga konkurrensen på kreditmarknaden sker utifrån en teoretisk bedömning av två jämviktstillstånd baserade på en reglerings- resp marknadsekonomisk modell. De faktiska anpassningsrörelserna mellan dessa modeller äger inte rum omedelbart. Kortsiktiga störningar är därför förväntade och kommittén menar att ingrepp med reglerande styrmedel inte bör ske förhastat. Korrigerande insatser bör helst fungera inom marknaden (dvs vara i stimulansform) och vara selektiva snarare än generella.

Användningen av en marknadsekonomisk modell förutsätter att aktörerna på marknaden har goda kunskaper om utbudets omfattning och villkor, så att de kan vara rationella i valsituationer. De förändringar som nyligen skett på kreditmarknaden, som bl a inneburit att en lång period som gjort upplåning lönsam för stora grupper bytts mot en situation med kännbara lånekostnader,

kräver i sig extra informations- och rådgivningsinsatser. En del av dessa kan behöva styras av samhället genom en tydligare marknadslagstiftning. Dessa frågor behandlar kommittén i följande avsnitt. De första avser information och rådgivning till hushållen.

Spardelegationen har ett sammanhållande ansvar för informationsinsatser som ska stimulera sparandet i landet. Ett antal stora informationskampanjer har genomförts med högt uppmärksamhetsvärde.

Konsumentverket, som har ett övergripande ansvar för hushållsekonomiska frågor, har under flera år tillsammans med Socialstyrelsen arbetat särskilt för att hushåll ska kunna få professionell hjälp med budget- och skuldrådgivning. Dessa insatser har varit föranledda av att de som vänt sig till socialbyrån haft ekonomiska problem, ofta med krediter inblandade. Socialtjänstelagen anger att biståndet inom socialtjänsten ska utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Att möta hushållningsproblem med enbart socialbidragsprövning är inte tillräckligt och i många fall i direkt motsatsställning till lagens mening. Man riskerar att binda i stället för att frigöra människor från socialbidragsberoende.

Från den 1 juli 1988 har kronofogdemyndigheterna fått en ny instruktion som ger dem större utrymme att aktivt förebygga skuldproblem. Deras tidigare arbete gick främst ut på att fullgöra en effektiv indrivning av obetalda skulder. Den nya instruktionen betonar syftet att minska antalet gäldenärer i samhället. Kronofogdemyndigheterna handlägger årligen ca 450 000 enskilda ärenden (E-mål) - f n med en ökningstakt takt av ca 20 % per år. Dessutom har skuldernas genomsnittliga nivå vuxit betydligt snabbare än inflationen. Kommittén anser det därför önskvärt att förstärka allmänhetens kännedom om de svåra ekonomiska följder som blir konsekvensen av att ett ärende måste gå till inkasso eller utmätning.

Tillströmningen av människor med hushållnings- och betalningsproblem ökar både inom socialtjänsten, konsumentvägledning och kronofogdeverksamheten. Ekonomiska problem handlar inte bara om otillräckliga inkomster. Problem förekommer också ofta på utgiftssidan. Detta kräver ökade resurser och nya former av stöd och hjälp där budgetrådgivning kan vara ett sätt att komma till rätta med en del av klienternas problem. Med tanke på de allvarliga sociala konsekvenser som en trasslig ekonomi i de flesta fall för med sig såväl för den enskilde som för samhället är det angeläget att den kommunala konsumentverksamheten och socialtjänsten söker

lösa dessa problem så tidigt som möjligt och försöker åtgärda dem innan situationen förvärras.

Konsumentverket har under lång tid arbetat tillsammans med den kommunala konsumentverksamheten i syfte att utvidga budgetrådgivningen. Det är då viktigt att ett samarbete med socialtjänsten får en framträdande plats och att hushållen allt efter problemens art kan få hjälp där det är lämpligast. Vissa svårare fall kan dock behöva remitteras till någon form av gäldsaneringsinstitut (se 6.4). Många banker ger också råd mot en avgift, dock företrädesvis i samband med lån, skatteplanering och förmögenhetsplacering.

För arbetet med budgetrådgivning har Konsumentverket utvecklat olika hjälpmedel. Sedan 1983 har Konsumentverket och Socialstyrelsen i samverkan med Kommunförbundet anordat kurser och seminarier för att utbilda konsumentvägledare och socialtjänstepersonal. Dessa har behandlat budgetrådgivningens plats i socialtjänsten, socialbidrag och skälig levnadsnivå, olika metoder för budget- och skuldsanering, fakta kring krediter, utsökningslagstiftning, konsumenträtt, möjligt samarbete utanför socialtjänsten m m. Många kommuner har också anordnat studiecirklar kring detta. Uppskattningsvis ett par tusen personer inom socialtjänsten har på detta

sätt fått en första utbildning i budgetrådgivning som metod i social arbete.

För att utveckla metoderna och för att i praktiken mäta hushålls- och samhällsekonomiska effekter av budgetrådgivning inom socialtjänsten har försöksverksamhet bedrivits i fyra socialdistrikt i Stockholm samt i Trollhättan med stöd från bl a Konsumentverket och Socialstyrelsen. I detta arbete har framkommit att ett stort behov finns hos många hushåll av att få rådgivning i ekonomiska frågor. Trots inkomster i nivå med eller t.o.m. över kommunens socialbidragsnorm klarar många hushåll inte sin ekonomi. Försöksverksamheten visar dock att det i stor utsträckning går att komma tillrätta med problemen genom att hushållen i tid erbjuds budgetrådgivning och hjälp med skuldsanering. De resultat som uppnås är till gagn både för den enskilde och för socialtjänsten. Resultaten pekar på att behovet av socialbidrag kan minskas kraftigt genom denna typ av ekonomisk rådgivning.

Av en specialundersökning inom denna försöksverksamhet framgår att socialarbetare som svarar för socialbidragsprövning vanligtvis har en grund uppfattning om skuldproblemens omfattning i hushållen. I mer än hälften av socialbidragsärendena känner man inte till om skulder förekommer eller ej. Man uppskattar att bara vart femte

socialbidragshushåll har skuldproblem, vilket skall ställas mot 9 av 10 i försöksprojektet. Att i sådana fall enbart se på inkomstsidan vid socialbidragsprövning innebär att hjälpen blir kortsiktig. Hushåll som inte i tid får hjälp med att reda ut sin ekonomiska situation kan ta nya lån för att finansiera de gamla, vilket driver dem in i en allt svårare situation. Mycket tyder också på att bristande förmåga att hantera låneförhållanden. För många resulterar detta i psykiska problem och man tar inte i tid upp diskussioner med kreditgivare.

Resultat och synpunkter från försöksverksamheten i Stockholm och Trollhättan kan sammanfattas på följande sätt:

o Alla 231 berörda hushåll hade dålig eller ingen överblick över inkomster och utgifter.

o I endast ett 15-tal hushåll var det möjligt att väsentligt öka inkosmterna. Det var utgiftssidan som kunde påverkas.

o I genomsnitt var hushållens skulder 75 000 kr till sju olika fordringsägare.

o De största fordringsägarna var finansbolag - genom snittsskuld ca 30 000 kr - och banker - genomsnitts skuld ca 22 000 kr. Skulder som socialtjänsten van ligtvis hanterar (hyresskulder och telefonräkningar) låg på ca 1000 kr i genomsnitt.

o I över hälften av hushållen kunde man sedan nödvändiga basutgifter var betalda inte ens betala räntorna på krediterna. Det innebär att även om klienten gör vad han kan för att betala skulderna så kommer dessa hela tiden att öka. Till slut blir klienten föremål för kronofogdens exekutiva åtgärder. Särskilda insatser har här gjorts för skuldsanering (se 6.4).

Konsumentverket har utläst följande effekter av denna verksamhet:

o Ett genomsnittligt underskott i budgeten på 1200 kr per månad har kunnat reduceras till ca 160 kr.

o Skuldhushållen har i genomsnitt kunnat sänka sina kreditkostnader med 600 kr/månad.

o Bättre ordning på ekonomin har för många inneburit att man börjat må bättre.

o Rådgivningen har i många fall varit en nyckel till lösning av andra problem än de rent ekonomiska.

o Rådgivningen har mottagits positivt. Inte i något fall har rådgivningen uppfattats som ett intrrång i den personliga integriteten.

o Rådgivningen har visat att de flesta har större resurser att förbättra sin ekonomi än vad som vanligtvis framkommer vid socialbidragsprövningen.

Dessa effekter för hushållen kan kompletteras med följande effekter på socialtjänsten:

o Rådgivningen har givit socialarbetarna större kom petens och säkerhet i arbetet med människors ekonomiska problem.

o Samarbetet med konsumentvägledningen, banker och kronofogde har skapat nya möjligheter att lösa problem.

o Rådgivarna har avlastat kollegerna genom att bl a akuta krissituationer i rådgivningshushållen kunnat undvikas.

o Endast en tredjedel av de hushåll som tidigare fått socialbidrag har behövt det efter påbörjad rådgivning.

o Utgående socialbidrag har kunnat sänkas med 60 % i rådgivningshushållen.

Trots att budgetrådgivning som metod i socialt arbete kan sägas ha stöd i socialtjänstelagen, att behovet är stort hos hushållen och att all försöksverksamhet på området visar mycket positiva resultat är det ännu inte så många kommuner som infört budgetrådgivning och skuldsanering som en form av bistånd. Det har visat sig att det inte räcker med intresserade tjänstemän för att få igång arbetet med ekonomisk rådgivning. Organisatoriska förändringar behöver göras på socialbyråerna och verksamheten måste ha stöd på politiker- och chefsnivå. Hittillsvarande insatser från Konsumentverkets och Socialstyrelsens sida har inte varit tillräckliga för att göra budgetrådgivning och skuldsanering till en självklar form av bistånd inom socialtjänsten. Skuldkommittén föreslår därför att Socialstyrelsen får ett regeringsuppdrag att - tillsammans med Kommunförbundet och Konsumentverket - genomföra ett projekt som ska påskynda en sådan utveckling. (Behovet av medel för detta presenteras senare i detta avsnitt).

Vid sidan av bred information till allmänheten och riktad rådgivning, måste också övergången till det "kontantlösa" samhället sättas in i ett långsiktigt

pedagogiskt sammanhang. Kommittén konstaterar att hushållens ekonomi snabbt tycks gå in i ett mer komplext skede, där hushållen har mångfacetterade ekonomiska engagemang och dessa blir allt mer abstrakta och svårbedömbara. Här måste den obligatoriska skolan spela en viktig roll för att komplettera och bygga vidare på hemmens fostran. Enligt läroplanen för grundskolan ska "vardagskunskaper och vardagsfärdigheter spela en stor roll i skolan. Dit hör kunskaper som berör hushåll, familj, samlevnadsfrågor och teknik. Eleverna måste som konsumenter kritiskt kunna värdera de varor och budskap de utsätts för. Mer traditionellt stoft kan behöva vika för att skolan tillräckligt skall kunna anknyta till den verklighet, som dagligen omger eleverna".

Enligt grundskolans läroplan ska sålunda hushållsekonomiska frågor tas upp och ges vidgat utrymme. Bl a har Konsumentverket genom olika försöksprojekt visat att detta också är möjligt. Möjligheten att stimulera lärarna till detta och ge dem tillräckliga egna kunskaper har visat sig vara avgörande, eftersom flertalet lärare tycks sakna pedagogisk erfarenheter kring hushållsekonomiska frågeställningar. Tillgången på aktuella läromedel har också varit liten. Möjligheten att göra insatser för grundskolan måste också ses i förhållande till den nya lärarutbildningen. De hushållsekonomiska frågorna kan ges en roll i denna, liksom i den kompletteringsfort-

bildning, som ska genomföras för yrkesverksamma lärare under den närmaste 10-årsperioden. Konsumentverket och Spardelegationen har i samarbete påbörjat ett arbete i dessa frågor. Med hänsyn till den tidsutsträckning dessa frågor har, anser kommittén, att det är väsentligt att man kan planera för och genomföra vidare insatser under åtminstone den närmaste 5-årsperioden.

Under gymnasietiden får ungdomar i regel ett allt större ekonomiskt ansvar. De får t ex bidrag av olika slag och lön från tillfälliga anställningar. De får också egna anspråk på konsumtion och möjligheter att efter hand ta egna lån. Undersökningar visar att elevernas intresse för sin privata ekonomi ökar markant under gymnasietiden, särskilt i samband med att man flyttar hemifrån. Endast en liten andel av gymnasieeleverna tycks emellertid få en hushållsekonomisk utbildning. Enligt Konsumentverkets beräkningar får mindre än 10 % av samtliga gymnasieelever utbildning i privat ekonomi i nämnvärd utsträckning.

Riksdagen har nyligen godkänt en ny läroplan i samhällskunskap, vilket vidgar möjligheterna att ge hushållsekonomisk utbildning till alla elever på gymnasieskolan. Enligt Konsumentverkets bedömning finns samma problem som på grundskolan, när det gäller att aktualisera lärarnas kompetens i privatekonomi. Kraftfulla insatser

krävs särskilt för lärare i samhällsekonomi, om den nya läroplanens mål ska uppnås.

Kommittén menar att frågan om aktuella läromedel, lärarutbildning och lärarfortbildning måste beakta den omfattande vuxenutbildningen i landet.

Skuldkommittén menar sammantaget, att man måste förebygga och minska hushållens problem med betalningssvårigheter genom kraftfulla insatser för information, rådgivning och utbildning. Det gäller sådana insatser som

- information om de hushållsekonomiska konsekvenserna av kreditköp på kort och lång sikt

- information om vad som händer om man inte kan betala och vart man vänder sig för att få hjälp med skuld sanering

- information och hjälpmedel som underlättar för hushållen att få kontroll över sin ekonomi

- information till chefer och politiker inom socialtjänsten om nyttan av hushållsekonomisk rådgivning inom socilatjänsten.

- möjlighet för kommunerna att få stöd och råd om hur budgetrådgivningsverksamhet kan organiseras i olika typer av kommuner

- möjligheter för redan yrkesverksamma socionomer till utbildning i budgetrådgivning och skuldsanering

- återkommande erfarenhetsutbyte och distribution av aktuellt material/hjälpmedel för budgetrådgivning organiseras

- hantering av budgetrådgivning och skuldsanering införs i utbildningen vid Socialhögskolorna

- läromedel för socialhögskolor, gymnasiernas samhällskunskap och grundskolan utarbetas.

- fortbildning av lärarutbildare och lärare i privatekonomi.

Kommittén har tidigare föreslagit att Socialstyrelsen ges ett regeringsuppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Kommunförebundet påskynda den lokala utvecklingen med aktiv ekonomisk rådgivning. Kommittén föreslår att nödvändiga medel för dessa åtgärder ställs till förfogande att genomföra detta uppdrag. För 1989/90

beräknar kommittén den totala kostnaden till 2,3 Mkr fördelade på följande sätt:

| | |
|---|---|
| Utvecklingsbidrag till ett 15-tal kommuner | 750 000 |
| Löner och sociala avgifter för projektanställda | 720 000 |
| Arvoden till föreläsare | 50 000 |
| Omkostnader för lokaler, resor, material, ADB mm | 280 000 |
| Framställning av läromedel | 500 000 |
| Summa | 2 300 000 |

Kommittén har också angivit en rad informationsaktiviteter som angelägna. Kommittén föreslår att Spardelegationen får ansvar för sådana informationsinsatser och därvid inriktar sig särskilt på upplysningar om de konsekvenser som kan bli av alltför stor skuldsättning, förändringar av kreditlagstiftning och samhällsförändringar som ytterligare fördyrar skuldsättning. Spardelegationens arbete bör ske i samråd med Konsumentverket och kronofogdemyndigheterna och förberedande diskussioner har skett om en samordnad kampanj med mottot "Ta inte på Dig mer än Du orkar". Informationen ska riktas mot allmänheten, värnpliktiga, lärare och skolungdom och kostnaderna ska täcka insatser för bl.a.

- annonser
- videokassetter
- teaterföreställningar för skolungdom
- studiehäften
- särskild tidning om Privatekonomi med "skuldspel", arbetsuppgifter och räkneövningar om skuldproblem
- broschyr
- reklamfilm

Kommittén har gjort en överslagskalkyl för dessa insatser mot bakgrund av de erfarenheter av vunnit genom Spardelegationens hittillsvarande kampanjer. Kostnaderna beräknas till minst 5,7 Mkr.

Kommittén menar att dessa medel bör tillföras Spardelegationen för dess arbete i samarbete med Konsumentverket och andra organisationer.

Lagstiftning

Kommittén har till uppgift att utvärdera nuvarande rekommendationer, överenskommelser och lagar som gäller marknadsföring och kreditgivning.

Det finns en rad lagar och andra regler som lägger samhällsrestriktioner på kreditgivning:

Övergripande regler om sund utveckling av kreditgivning

Lag om finansbolag (1988:606)

Finansbolagslagen (1980:2),

Bankröreslelagen (1987:617)

Fondkommissionslagen (1979:748)

Instruktion för Bankinspektionen (1987:648)

Överenskommelser mellan Konsumentverket, Bankinspektionen och kontokortsbranschen angående etik vid kreditgivning (1986-04-15)

Rekommendationer vid kreditgivning till privatpersoner - överenskommelse mellan Konsumentverket, Bankinspektionen och bankerna (1987-06-26)

Regler som berör marknadsföring av kredit

Marknadsföringslagen (1975:1418)

Konsumentkreditlagen (1977:1981)

Marknadsdomstolens avgöranden

Konsumentverkets riktlinjer, KOVFS 1985:7

Bankinspektionens allmänna råd, BFFS 1987:15

Konsumentverkets och Bankinspektionens klagomålspraxis.

Regler som berör avtalsvillkor vid kreditgivning

Lag om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (1971:112)

Avtalslagen (1976:185)

Konsumentkreditlagen (1977:981)

Marknadsdomstolens avgöranden.

Konsumentverkets riktlinjer.

Bankinspektionens uttalanden om god sed och sund utveckling inom bank- och finansverksamhet.

Konsumentverkets, Allmänna reklamationsnämndens och Bankinspektionens klagomålspraxis

Kommittén har kunnat konstatera, att det såväl bland berörda myndigheter som inom kreditinstitutionerna finns en bred uppslutning kring uppfattningen att kreditmarknadens avreglering inneburit att kreditinstitutens marknadsföring blivit mer aggressiv. Löftena har blivit generösare vad gäller lånebelopp och återbetalningstid samtidigt som kraven på låntagarna med avseende på begärd säkerhet och uppgiftr om specificerad kreditanvändning har minskat. Tillgängligheten till krediter har genom enklare administration och nya distributionsformer ökat markant i kombination med att marknadsföringen ändrat utseende samt försetts med olika former av specialerbjudanden. Det är härvid osäkert dels om man från branschens sida följer de etiska regler som

finns för kreditgivning vilka bl a föreskriver att särskild måttfullhet skall iakttagas vid utformning av marknadsföringsmaterial, dels om materialet uppfyller de krav på information om effektiv ränta, kreditkostand m m som uppställs i konsumentkreditlagen (1977:981), konsumentverkets riktlinjer samt bankinspektionens allmänna råd.

De problem som tillsynsmyndigheterna kommit i kontakt med berör främst vissa av dessa lagar, nämligen konsumentkreditlagen (KKrL), marknadsföringslagen (MFL) samt konkurrenslagen (KL). Dessa lagars huvudsakliga syften och uppbyggnad skall därför kort beskrivas.

Konkurrenslagen avser att reglera det sätt företag tävlar med varandra på en marknad. Marknadsförings-, avtals- och konsumentkreditlagarna är däremot i första hand till för att skydda konsumenten, som den svagare parten på marknaden. KL och MFL är uppbyggda på samma sätt: de omfattar dels allmänna bestämmelser (generalklausuler), som medför att varje enskild konkurrens- eller marknadsföringsåtgärd får utredas och vägas mot lagens avsikter, dels direkta förbud mot åtgärder där praxis redan utvecklats och resulterat i att man från samhällets sida entydigit tagit ställning mot åtgärden.

Om en marknadsföringsåtgärd enligt tillsynsmyndighetens eller marknadsdomstolens bedömning strider mot den aktuella lagstiftningen föreläggs företaget vid vite att upphöra med åtgärden. Överträdelse av sådant förbud resulterar i utdömande avtidigare fastställt vite. Vid uppsåtligt vilseledande framställning kan även böter eller fängelsestraff komma ifråga.

Man kan säga att åtgärderna enligt KL och MFL bygger på tre principer, nämligen

1 förhandlingsprincipen (direkt diskussion med berörda)
2 publicitetsprincipen (massmediainformation)
3 missbruksprincipen (vite eller böter alternativt fängelse vid uppsåt)

KL (1982:729) är avsedd att främja en sund konkurrens. Den är från 1982 och omfattar en generalklausul och två direkta förbudsparagrafer. Dessutom finns kompletterande bestämmelser. Generalklausulen ska hindra en skadlig verkan av konkurrensbegränsning. Förbuden avser bruttopriser samt anbudskarteller.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) kan väcka talan i marknadsdomstolen (MD) angående frågor som faller inom lagens tillämpningsområde. Statens Pris- och Konkur-

rensverk (SPK) stöder NO genom erforderligt utredningsarbete.

Marknadsföringslagen (1975:1418) syftar till att främja en saklig och vederhäftig marknadsföring. Lagen omfattar tre generalklausuler samt tre särskilda förbudsparagrafer. Generalklausulerna avser otillbörlig marknadsföring samt krav på information och produktsäkerhet. Förbuden avser uppsåtligt vilseledande framställning, vissa typer av rabattmärken samt vissa kombinationserbjudanden.

Utredningar och förhandlingar utförs inom Konsumentverket (KOV) och i den mån verket inte kan komma överens med berörd näringsidkare överlämnas ärendet till konsumentombudsmannen (KO), som kan lämna ett informations- eller förbudsföreläggande och även väcka talan i MD för att få frågan slutligt prövad.

KKrL (1977:981) gäller kredit avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds till konsument av näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. KKrL är ganska komplicerad till sin struktur och omfattar både tvingande civilrättsliga och näringsrättsliga relger.

KKrL innehåller bl a särskilda regler för marknadsföring av kredit. Dessa innebär att skriftlig information måste

lämnas om den effektiva räntan för en kredit innan kreditavtal sluts. Denna information måste också finnas med i all marknadsföring av kredit. Är det fråga om förvärv av särskild vara, tjänst eller annan nyttighet måste på samma sätt information lämnas angående den totala kreditkostnaden samt kontantpriset. Om en näringsidkare underlåter att lämna den lagstadgade informationen träder genom en hänvisning i KKrL $ 7 de sanktionsmöjligheter för KOV/KO som föreskrivs i MFL in.

Tillsynsmyndighet inom lagens tillämpningsområde är KOV/KO med undantag för den verksamhet som faller under bank- resp försäkringsinspektionen. Att märka är att ingen av de båda senare myndigheterna äger att väcka talan i MD samt att deras roll som tillsynsmyndigheter är komplex och innebär att ingendera myndigheten kan anlägga enbart konsumentskyddande aspekter i behandlingen av inkomna klagomålsärenden från privatpersoner.

De krav på information i samband med annonsering, skyltning och skriftliga uppgifter innan avtal om kredit sluts som stadgas i konsumentkreditlagen finns specificerade dels i Konsumentverkets riktlinjer (KOVFS 1985:7), vilka trädde i kraft den 1 april 1986, dels i Bankinspektionens allmänna råd (BFFS 1987:15), vilka trädde i kraft den 1 april 1988.

De regler som återfinns i konsumentverkets riktlinjer avser som nämnts marknadsföring, men även kontantinsats och förbehåll om återtaganderätt. Bl a föreskrivs i riktlinjen hur näringsidkare vid marknadsföring av kredit skall lämna information om den effektiva räntan. Denna beräknas med utgångspunkt från vissa standardbelopp för att underlätta jämförelser mellan olika kreditgivares erbjudanden. Riktlinjen föreskriver även att kredittiden måste anges vid marknadsföring av kredit för förvärv av särskild vara, tjänst eller annan nyttighet.

Konsumentverket har i en rapport 1988-06-30 redovisat sina erfarenheter av hur marknadsföringsreglerna i KKrL med tillhörande riktlinjer tillämpas. Materialet som legat till grund för rapporten härrör från en riksomfattande undersökning i vilken konsumentvägledningen i ett hundratal kommuner deltagit genom att granska olika former av marknadsföring av krediter.

Konsumentverkets granskning pekar på att efterlevnaden av gällande regler är mycket bristfällig, men man konstaterar samtidigt en successiv förbättring. Granskningen har skett i flera perioder. Vid den mest omfattande genomgången av annonser med krediterbjudanden gick man igenom 1572 annonser, varav endast 43 % gav korrekt information. Under en annan undersökningsperiod gav 62

% av annonserna korrekt information, men det granskade annonsunderlaget uppgick då endast till 66 stycken. Konsumentverket konstaterar, att kreditannonsering är vanligast i samband med julen, att typen av krediterbjudanden ser mycket olika ut på skilda orter i landet samt att kreditannonseringens omfattning skiljer sig påtagligt mellan olika regioner i landet.

De vanligaste problemkällorna i konsumentverkets undersökning var erbjudanden om bilkrediter samt erbjudanden om personlån från kreditinstitut på den den "grå" lånemarknaden. I undersökningen framkommer att man från de deltagande kommunernas konsumentvägledning har tre förslag till förbättringar för att stärka följsamheten av gällande regler:

(1) Marknadsbevakningen av krediterbjudanden bör förstärkas, så att försummelser snabbare kan påpekas och rättas till.

(2) Information bör ges annonsörer och annonsmedia för att höja deras kunskaper om gällande regler.

(3) Möjligheten att använda kännbara sanktioner bör öka.

Ovannämnda undersökning pekar på de möjligheter till aktiv och systematisk problemuppfångning som Konsumentverkets långsiktiga arbete med kontinuerlig uppföljning och utvärdering medger. Ett ytterligare exempel på denna arbetsform är verkets sammankallande funktion i Kreditforum, ett samrådsorgan för myndigheter och företag på kreditmarknaden, där även Bankinspektionen och Riksbanken deltar.

Både Konsumentverket och Bankinspektionen för register över klagomål och förfrågningar från privatpersoner. Inkomna ärenden ger en god information om vilka problem konsumenter kan ställas inför i kontakten med banker, finansbolag och butiker. Generella slutsatser om marknadens problem kan emellertid inte dras endast genom denna problemdokumentation utan måste ses i ett vidare perspektiv.

Skuldkommittén finner vid sin kartläggning av problem och överväganden om åtgärder att lagstiftningsfrågorna har en sådan räckvidd, att en kraftigt avgränsning måste ske med hänsyn till kommitténs resurser och tidsbegränsningar. Kommittén har därvid begränsat sina överväganden till konsumentkreditlagen (KKrL). Kommittén menar därvid att följande bör iakttagas:

Alla krediter som erbjuds konsumenter bör behandlas lika så långt detta är möjligt. Nuvarande regler med gränsdragning mellan kreditköp och lån, som innebär olika krav bl a på information, kontantinsats och förtidslösen medför osäkerhet vid tillämpningen samt skapar möjligheter till kringgående av itnentionerna med lagstiftningen (se bl a KKrL $$ 3, 5-8, 12-23).

Då hushållen för närvarande utgör en attraktiv målgrupp för de företag som erbjuder krediter har rutinerna för beviljande av kredit förenklats så att kunden skall kunna erbjudas och även erhålla kredit snabbt. Det är därvid oundvikligt att momentet kreditkprövning, som är mycket viktigt i kontakten med kunden eftersom kundens ekonomiska förutsättningar att klara återbetalningen här skall bedömas, kommer att sakna väsentliga element till följd av tidsbrist.

För att säkerställa att en korrekt kreditprövning görs ska det ställas sådana kvalitativa krav på kreditprövningen att kredit i princip inte kan beviljas i direkt anslutning till köp av vara. På detta sätt kan även impulsköp, som kan ge problem, undvikas. Om krav på kreditprövning enligt ovan införs, kan förbud mot snabbkredit bli överflödigt.

Regler/lagstiftning bör utarbetas om de moment som skall ingå i en kreditprövning. Däribland bör finnas instruktioner om vilka frågor som kreditgivaren skall erhålla skriftliga svar på från sökanden. Vidare bör frågor om aktuell årsinkomst, försörjningsbörda samt övriga fasta utgifter besvaras. Ansökningshandlingen måste vara så tydligt utformad att inget missförstånd kan uppstå om vilka frågor som skall besvaras. Viktigt är också att den sökande blir upplyst om eventuella konsekvenser av en oriktigt = oärligt ifylld ansökan. En ofullständigt ifylld ansökan bör inte beviljas. Kreditgivare som inte sett till att kraven uppfylls bör fråntas möjligheten att med samhällets stöd driva in den aktuella fordran.

En spärr bör införas mot att krediter ges till hushåll som inte är tillräckligt kreditvärdiga.

Resultatet av en noggrann kreditprövning ska vara att kredit inte beviljas till personer/hushåll som inte är fullt kreditvärdiga i stället för att, som nu ofta sker, ges till höga kreditkostnader.

Kreditprövningsreglerna bör kopplas till regler för skuldsanering och personliga ackord så tillvida att om kredit beviljats till kreditovärdig person ska kredittagaren ha rätt till nedskrivning med del av eller hela skuldbeloppet (se 6.4).

De regler som återfinns I KKrL med tillhörande riktlinjer har utformats efter de förhållanden som rådde före avregleringen av kreditmarknaden. Reglerna för bl a marknadsföring av kredit bör förändras och kompletteras på följande punkter:

1 Etik

Ett stadgande angående god sed och andra etiska frågor vid marknadsföring av kredit samt kreditgivning i övrigt som ger KOV/KO sanktionsmöjligheter behövs. Med ett sådant stadgande skulle kreditgivning särbehandlas på samma sätt som andra socialpolitiskt känsliga områden som t ex tobak, alkohol och medicin. (Jämför lag med vissa bestämmelser om makrnadsföring av tobkasvaror SFS 1978:764).

2 Faktainformation

Kreditgivaren bör endast få ge ren faktainformation i förstahandsreklam, dvs där inget kundförhållande redan finns eller där kunden kontakat kreditgivaren för information. Ingen argumentation angående kreditens förmånlighet eller användningsområden bör få förekomma.

3 Direktreklam

Skärpta krav på utformningen av direkreklamen bör införas. Bl a förbud mot att ansökningshandling bifogas direktreklam för kredit. Ett sådant förbud innebär en form av tröskel som kastar tillbaka initiativet på konsumenten då denne måste ta kontakt med kreditgivaren för att erhålla ansökningshandling.

4 "Ångervecka"

"Ångervecka" bör införas för krediter till konsumenter. Detta ger ett generellt skydd som täcker situationer där konsumenten kan tänkas ha "övertalats" att teckna kreditavtal vid vara eller tjänst. Detta skulle också ge låntagaren möjlighet att jämföra låneerbjudandet med andra. För att fungera anser kommittén att prövningstiden bör vara en månad. Låntagarna ska efter denna tid ha rätt att återbetala lyftade lånemedel och utan särskild kostnad avstå från lånet.

5 Kreditkostnad

Kreditkostnad i kronor samt kredittid ska anges för alla krediter där det är möjligt.

6 Tvistlösning

Inrättande av en konsumenternas kreditbyrå som ska arbeta med rådgivning och annan konsumentinformation i kreditfrågor bör inrättas (jfr konsumentförsäkringsbyrån).

Allmänna Reklamationsnämndens ansvarsområde bör vidare utökas till att omfatta alla former av tvister som rör konsumentkrediter. Det är viktigt att Rättegångsutredningens förslag genomförs om vidgade möjligheter att få principiella rättsfrågor bl a inom konsumentområdet prövade av Högsta Domstolen. Alternativt bör ett separat reklamationsorgan inrättas.

Finansieringen av konsumenternas kreditbyrå bör lämpligen ombesörjas av finansinstituten. Det huvudsakliga motivet härför är enligt Skuldkommittén att byrån ger information om de tjänster som bjuds ut på kreditmarknaden och att företagen har ansvar för att sprida information om branschens tjänster.

## 7 Avtalsvillkor

Nuvarande system med förhandlingar angående kreditvillkor mellan Bankinspektionen och branschen bör kompletteras med möjlighet för KO att föra talan i MD angående oskäliga avtalsvillkor. Vidare bör en regel införas i Inkassolagen om att inkassokrav bör föregås av minst en påminnelse till gäldenären. Preskriptionslagen bör innehålla ett krav på att borgenären vid konsumentfordringar är aktiv i någon mån gentemot gäldenären så att inte denne efter flera års "total tystnad" plötsligt överraskas av ett krav som denne får svårt att kontrollera riktigheten av.

Sammanfattningsvis har Skuldkommittén fått den uppfattningen att det finns ett stort behov av genomgång och bearbetning av befintlig lagstiftning på kreditområdet. Förbättrade regler bör särskilt avse marknadsföring och kreditprövning. Syftet med en revidering ska vara att åstadkomma enhetliga, tydliga och därmed lättbegripliga regler för all kreditgivning till konsument.

Alltför många fall av vilseledande marknadsföring har hittills visat sig och större krav måste kunna ställas på kreditinstitutens marknadsbeteende. Grundprincipen ska vara att marknadsföringens innehåll underlättar för

konsumenten att fatta ett rationellt val. Skuldkommittén har i denna rapport redovisat flera angelägna områden att stärka nuvarande konsumentkreditlag i detta syfte. Eftersom en särskild utredning sedan tidigare tillsatts kring förändring av konsumentkreditlagen föreslår kommittén, att de frågor som berör ett förbättrat lagskydd för hushållen generellt överförs för vidare skyndsam beredning inom justitiedepartementet, där översynen av konsumentkreditlagen sker. Samråd bör ske med de konsumentskyddande myndigheterna.

Enligt kommittén är det emellertid mest angeläget att kreditinstituten förbättrar sin kreditprövning och att de ändringar som övervägs i KKrL främst tar sikte på följande punkter:

Den förbättrade kreditprövningen av den enskilde bör sålunda omfattas av särskilda kravspecifikationer vad gäller uppgifter om inkomst, levnadskostnader samt andra kreditåtaganden som låntagaren har. Dessa uppgifter bör kontrolleras och bearbetas av kreditgivaren på visst sätt. Prövningen bör därmed ta minst ett dygn, varvid risken för att hushållen gör oöverlagda köp på kredit minskar. Kommittén föreslår att den särskilda kravspecifikationen för krediter ska kompletteras av ett direkt förbud att bevilja kredit inom ett dygn efter begäran om lån samt att konsumenten ges möjlighet att ångra sin

kredit utan särskild kostnad inom en månad. För att säkerställa att kreditprövningen blir noggrann och förhindrar att ej "kreditvärdiga" personer erhåller kredit bör krediter på över 10 000 (i 1988 års penningvärde) inte få lämnas utan en personlig kontakt mellan kredittagare och kreditgivare. Kommittén menar också att man bör ompröva kreditinstitutens möjligheter att erhålla samhällets eller inkassoföretags hjälp att driva in fordringar på privatpersoner om kreditprövningen varit ofullständig eller pris eller övriga villkor ligger på en oskälig nivå.

## 6.4 Åtgärder som ger stöd vid betalningssvårigheter

Statistik visar att banksystemets samlade kreditförluster är stora. År 1987 uppgick de till ca 2,2 Mdr kr, vilket reducerade bankernas vinst med 19,6 procent. I förhållande till utestående krediter understiger de 1 %. Rörelsekrediter bör vara den dominerande förlustkällan.

Vid sparbankerna, som främst vänder sig till hushållen, var kundförlusterna hela 24,6 % av den totala vinsten, eller 1,9 Mdr kr. För spar- och föreningsbanker har kreditförlusterna mätta som andel av vinsten i stort

sett varit ökande under hela 1980-talet. Även här bör dock rörelseförluster vara den dominerande förlustkällan.

Till bankinstitutens egna förluster ska dessutom läggas de förluster som drabbar borgenärer och de problem som långivaren åsamkas vid realisering av panter. Realiserade panter och borgensförbindelser beräknas till ett belopp i paritet med kreditinstitutens bokförda förluster. Riksbankens enkät till banker och finansbolag visar också att majoriteten fått ökade problem med återbetalningar efter avregleringen av kreditmarknaden.

Även samhället drabbas ekonomiskt av icke infriade lånebetalningar. Någon samlad statistik eller erfarenhetsdokumentation föreligger ännu inte från kommunernas sociala verksamhet. En insamling av synpunkter pågår för närvarande inom Konsumentverket och Socialstyrelsen och beräknas föreligga i början av 1989. Skuldkommitténs har erfarit att man inom socialvården ser utvecklingen inom kreditområdet med stor oro. Socialt stöd kan inte utgå för återbetalning av låneskulder, utan endast för nödvändiga livskostnader som t ex boende och mat. Rapporter har kommit om en påtagligt ökad arbetsbelastning för sociala myndigheter, som får engagera sig i att söka bidra till en skuldsanering för särskilt drabbade hushåll.

Kronofogdemyndigheterna handlägger dels mål som avser det allmännas fordringar för skatter, allmänna avgifter, böter m m (A-mål), dels enskilda mål som vilar på privaträttslig grund (E-mål). E-målen kan gälla kontokreditskulder, leasingskulder, skadestånd m m. År 1987 registerade samtliga kronofogdemyndigheter ca 1,4 milj ärenden. Den större delen (0,9 milj) av dessa avsåg obetalalda skatter och avgifter (A-mål), medan resterande sålunda berörde E-mål. Beloppsmässigt utgjorde E-mål endast ca 5 % av den totala indrivningssumman. Som framgår av en rapport från den juridiska enheten vid Kriminalvårdens regionkansli i Stockholm (juni 1988) kan A- och E-mål i hög grad vara sammanvävd. Regionkansliet redovisar positiva erfarenheter av försöksverksamhet med skuldsanering. Detsamma gäller kronofogdemyndigheterna, som ökat sina insater för "rehabilitering" och "sanering" av gäldenärers ekonomi. Liknande erfarenheter har också vunnits genom den försöksverksamhet som genomförts i den s k Kontonämnden, i vilket Konsumentverket, Socialstyrelsen, Bankinspektioen och Finansbolagens Förening samverkar. Dessa erfarenheter ska närmare behandlas nedan.

Den juridiska enheten vid Kriminalvårdens regionkansli i Stockholm har gjort en särskild redovisning av inkomna ärenden under perioden 860101 - 880101. Perioden omfat-

tade 220 klientärenden, varav 60 % utgjorde skuldregleringsärenden. Samtliga avsåg klienter inom kriminalvården. Av de totalt 130 inremitterade skuldregleringsärendena, kunde nedsättning av totalskulden ske i 88 fall. Utgångspunkt för skuldregleringen har varit en "helhetsprincip", där den totala skuldsituationen (dvs både A- och E-mål) beaktats. Den totala skulden i de 88 fallen var 6,6 Mkr. Efter av-/nedskrivning reducerades beloppet till 1,3 Mkr.

Vid redovisning av de erfarenheter man vunnit av juridiskt biträde åt skuldsatta klienter i kriminalvården, påpekar Kriminalvårdens regionkansli i Stockholm, att effekten av dålig självkänsla och torftiga levnadsförhållanden gör att den aktuella klientgruppen lätt söker kompensation genom oöverlagda kapitalvaruköp på kredit. Detta får till följd "att en redan bräcklig ekonomi snart blir helt underminerad med inkassokrav och indrivning genom kronofogden som följd" (rapporten s. 3). Antalet skuldregleringsärenden med en olöst skuldproblematik har blivit allt fler och allt mer komplicerade:

> "En orsak till detta torde vara den snabbt expanderande kontokreditmarknaden, där konkurrens och överetablering har medfört allt tuffare säljmetoder och kreditginving utan tillräcklig kontroll av

låntagarens betalningsförmåga. Undersökningar (NRÅ rapport 77:4 och KOV rapport 1986:6-02) har visat att de resurssvagaste grupperna i samhället - däribland kriminalvårdens klienter blir de som i första hand drabbas."

Skuldreducering genom underhandsackord eller separata avtal av visat sig förutsätta att en finansieringsmöjlighet finns, när förhandlingarna påbörjas - "ett problem som ibland kan vara svårlöst, men där vi gjort erfarenheten att de ändock oftast går att finna utvägar" (rapporten s 6). Man anger att fordringsägarnas benägenhet att gå med på ackords- eller nedsättningsavtal minskar ju yngre klienten är. En slutsats från rapportörerna är dock att man "ser entydigt positiva effekter av juridiskt bistånd till dessa klienter" (s. 4).

Ett av resultaten av Kontokortskommitténs arbete var att regeringen i juni 1985 gav Konsumentverket i uppdrag att (i samråd med Bankinspektionen) och berörda kreditkortsföretag åstadkomma åtgärder som förbättrar budget- och kreditrådgivning. Man skulle också ordna ett samordnat och aktivt biträde åt de grupper av konsumenter som har stora och långvariga betalningsproblem samt utforma vissa etiska regler för de betalningsvillkor som kreditföretagen tillämpar.

Diskussionerna om det "aktiva biträdet" inleddes i början av 1986 och intensifierades under våren samma år, främst som en följd av förväntade ändringar av befintliga regleringar av konto- och avbetalningshandeln. En särskild kontonämnd inrättades för att hjälpa betalningssvaga konsumenter att nedbringa sina låneskulder - i första hand krediter på kontokort - genom av- eller nedskrivning av skulderna. Uppgörelserna avsåg främst underhandsackord. Åtminstone två kontokortsföretag skulle ingå på borgenärssidan. Bakom nämnden står kontokortsföretagen i Finansbolagens Förening, Föreningen för Köpmannakonton, Kooperativa Förbundet och Svenska Postorderföreningen. I Kontonämndens styrgrupp ingår företrädare för branschen, Bankinspektionen, Konsumentverket och Socialstyrelsen.

Fem principiella förutsättningar har angivits för att ackordsuppgörelse genom Kontonämnden ska vara möjlig:

1 Gäldenären skall ha disponibla inkomster som ligger nära förbehållsbeloppet vid införsel eller utmätning.

2 Enligt socialbyråns bedömning skall gäldenären sakna utmätningsbara tillgångar.

3 Gäldenären skall, för att visa sin goda vilja, ha

gjort försök att minska sina skulder genom individuella avbetalningsplaner eller liknande.

4 Sammanlagda skuldbeloppet skall i regel uppgå till minst ett och ett halvt basbelopp. Skatteskulder, studiemedelsavgifter, underhållsbidrag och liknande medräknas inte vid beräkning av skuldbeloppet.

5 Misstanke om kriminellt beteende i samband med förvärv av kontokrediter får inte ha förekommit. Undantag kan dock göras för sökande som dömts och avtjänat straff för brottet i fråga.

I princip skall samtliga förutsättningar vara uppfyllda i varje ärende.

Den praktiska organisationen i Kontonämnden består av direktivgruppen (Styrgruppen, 6 personer), en handläggande jurist och en kontaktperson per kontkreditföretag. Det juridiska biträdet har tillsatts och bekostas av kreditgivarna varvid Finansbolagens Förening har en samordnande funktion.

Ärenden anmäls av sociala myndigheter, kronofogdemyndighet eller av kreditgivare. För den grundläggande utredningen av nämndens ärenden krävs alltid en bered-

ning av socialsekreterare enligt fastställt formulär. Där framgår

- bakgrund till skuldsättningen
- den aktuella sociala och ekonomiska situationen
- prognos över gäldenärens framtid och bedömning vad som sker om inget görs för att lösa skuldsituationen (handlingsalternativet)
- fullständig förteckning över gäldenärens skuldsättning
- gäldenärens eget förslag till skuldsanering

Det juridiska biträdet utformar slutligen en rekommendation till uppgörelse (nedsättning av skulden och/eller amorteringsplan) och distribuerar den till kontaktpersonerna hos berörda kreditgivare för synpunkter. Därefter fastställer juristen ackordet. Kreditgivarna har i ett särskilt avtal förbundit sig att följa juristens utslag. (En förutsättning för att det juridiska biträdet ska lämnas är dock att minst två företag i de samverkande föreningarna finns bland borgenärerna. Om endast en av kreditgivarna är ett medlemsföretag handläggs uppkommande frågor om skuldnedsättning av detta företag självt). Om tveksamhet uppstår i en handläggningsfråga, kan juristen inhämta yttrande i frågan hos styrgruppen.

En uppgörelse bör om möjligt innehålla en förpliktelse för gäldenären att erlägga någon del av betalningen

kontant. Kontantinsatsens storlek är beroende av storleken på tillgänligt betalningsutrymme. Kontantdelen i ackordet kan bestå av ett sparlån eller liknande under förutsättning av att kreditgivaren lämnar ett lånelöfte.

Om kontantbetalning inte kan ske måste gäldenären göra troligt att han kan fullgöra avbetalningsplanen. Som säkerhet för gäldenärens åtagande krävs normalt garanti av utomstående, t ex i form av borgen och liknande. Alternativt kan arbetsgivaren genom löneavdrag hålla inne och inbetala belopp som motsvarar amorteringarna.

Den restskuld som återstår efter ackorsuppgörelsen skall läggas upp som en ny kredit och behandlas som sådan med avseende på t ex dröjsmålsränta. Förfaller hela restskulden till betalning p g a att avbetalningsplanen inte följs faller ackordsuppgörelsen. Den totala skulden innefattar även dröjsmålsräntan.

De utfästelser som organisationernas medlemsföretag gör är endast "moraliskt bindande". Någon formell sanktion eller dylikt gentemot bolag som inte går med i ackorsuppgörelse kan nu inte komma ifråga. Det kan vidare påpekas att varje bolags kontaktman har rätt och möjlighet att påverka utformningen av ackordet genom diskussioner med det juridiska biträdet.

Kontonämndens inledande försöksverksamhet kopplades till ett samtidigt pågående projekt med skuldsanering av ett stort antal hushåll i fem socialdistrikt, varav fyra i Stockholm. I de berörda socialdistrikten hade ett antal konsumentvägledare och socialsekreterare genomgått särskild utbildning om kreditformer och budgetrådgivning. De saneringsärenden som man inte själv klarar av - och som uppfyllde ställda kravkriterier - överlämnades för ackordsförhandling genom Kontonämnden. Sammanlagt har drygt 30 ärenden överlämnats, varav drygt i 20 ärenden en ackordslösning kommit till stånd genom nämndens verksamhet. Kontonämndens verksamhet startade den 1 februari 1987 och pågick t o m juni 1988. Därefter har beslut fattats om en fortsatt försöksverksamhet t o m juni 1989. Försöket har också utvidgats att omfatta ytterligare två socialdistrikt utanför Stockholms-området. Dessutom har de strikta kravkriterierna modifierats något (skuldsumman har sänkts och avbetalningsplan accepteras som alternativ till kontant ackordslikvid).

Under försöksverksamheten har till den 1 juli 1988 gällt att ackordet skall finansieras kontant. I de flesta fall har ackorden rört sig om en ackordslikvid om ca 30-40 % av skuldsumman, dvs skuldreduktion har gjorts med ca 60-70 %.

Eftersom sökande i ackordsärenden saknar normal kreditvärdighet har finansieringen av ackorslikviden varit ett stort problem för en framgångsrik skuldsanering. Normalt har likviden betalats genom banklån, som lämnats efter argumentering från socialdistriktet. I några särskilt ömmande fall har kommunal borgen lämnats som säkerhet för lån. Denna möjlighet finns i princip enligt socialtjänstelagen, men torde sällan vara något huvudalternativ för de kommunala tjänstemännan.

I de ärenden som handlagts av Kontonämnden har hittills förekommit såväl skulder till finansbolag som skulder till banker och olika offentliga inrättningar, t ex studiemedelsavgifter. De offentliga fordringarna har dock regelmässigt ställts utanför ackordsförhandlingen. Frågan om kronofogdemyndighet kan träffa underhandsackord i s k allmänna mål (A-mål) är oreglerad. Centrala studiemedelsnämnden har uttryckligen till Kontonämnden förklarat sig förhindrad att träffa ackord på studiemedelsavgifter. Såvitt Skuldkommittén kunnat finna föreligger dock inget angivet hinder för detta utan handläggningen måste ses som en rådande praxis.

En annan viktig borgenärsgrupp är bankerna. Generellt kan sägas att i de fall banken har säkerhet för sin fordran har man avböjt ackordserbjudandet. I andra fall har man varit öppen för en diskussion. Denna har ofta

resuterat i att banken har gått med på att finansiera ackordslikviden mot att deras ursprungliga fordran ställts utanför ackordsförhandlingen. Denna uppläggning har kontonämndens styrgrupp sanktionerat.

Sedan ackordsförhandlingen slutförts och samtliga berörda borgenärer accepterat ett ackord fastställer Kontonämnden överenskommelsen genom ett formellt beslut som delges alla parter. I beslutet föreskrivs därutöver hur fördelningen av ackordslikviden ska ske.

Några slutsatser av Kontonämndens första försöksperiod är:

1 Det är en realitet att många konsumenter redan i rådande goda ekonomiska konjunktur är så hårt skuldsatta att löpande ränte- och amorteringsbelopp på skulden överstiger deras betalningsförmåga.

2 Kvalificerade fall för skuldsanering är vanligt förekommande och är mycket tids- och resurskrävande. Dessa ärenden kräver dessutom en professionel handläggning för framgång i ackordsförhandling.

3 Det saknas en lämplig organisation med resurser för att bistå hårt skuldsatta konsumenter.

4 Allmän rättshjälp utgår inte för advokatbiträde för skuldsanering.

5 De hittillsvarande insatserna har endast kunna ge stöd för låntagare i geografiskt begränsade områden och under förutsättning att man kunnat fylla strikta normer, vilket avgränsat målgruppen avsevärt.

Kommittén tecknar nedan möjliga vägar för en utvecklad skuldsanering med två skilda sätt att organisera denna.

En utgångspunkt är att ett skuldsaneringsinstitut måste stödjas genom ett författningsstöd som innebär att ett ackord kan genomföras mot en borgenär som ställer sig i vägen för en ackordslösning "utan godtagbart skäl". Detta innebär en möjlighet till åtgärd även när konsensus inte föreligger mellan parterna, men det första steget i en sådan uppgörelse bör alltid vara en förhandling på frivillig grund. Tvångsmedlen skulle kunna utövas genom en utbyggnad av det offentliga ackordsförfarandet med en särskild reglering rörande "skuld gällande fysisk person som inte driver näring". De nya reglerna borde ställa lägre krav på förutsättningarna att få ett sådant ackord fastställt än vad som f n gäller. Ackordet ska kunna fastställas av konkursdomstolen om en borgenärsmajoritet representerande minst halva skuldsumman biträder ackordet och därutöver ett

nytt socialt kriterium är uppfyllt, nämligen att gäldenärens personliga förhållanden starkt talar för att ackordet fastställs.

En ytterligare utgångspunkt är att skuldsanering - som avser att lösa en akut kris - bör lösas definitivt vid ett och samma tillfälle. Detta innebär att ett krav på kontant ackordslikvid måste gälla. Ackordslösningar som är villkorade av årslånga avbetalningsplaner har enligt kommitténs uppfattning betydligt mindre förutsättningar att bli framgångsrika.

Frågan om finansiering av ackordslikviden är således mycket central och ofta avgörande.

Ett synsätt ger uttryck för tanken att man ska begränsa den krets hårt skuldsatta som kan komma i fråga för skuldsanering. Skuldsaneringsinstitutet skulle enligt detta synsätt inriktas på att främst innefatta sådana personer som dels bedöms ha såväl betalningsutrymme som betalningsvilja, dels kan få ett ackord som ligger inom vad som kan finansieras genom det fastlagda betalningsutrymmet.

Den begränsade kreditrisk som är förknippad med finansiering av en ackordslikvid vid skuldsanering med de angivna förutsättningarna borde kreditinstituten normalt

kunna acceptera. Om man därtill anser, att kreditinstituten själva har ett övergripande socialt ansvar för den "överskuldsättning" som förekommer, borde t ex kreditinstitutens branschorganisationer kunna förmås ställa sig bakom en rekommendation att t ex det kreditinstitut som har den största enskilda fordran också har ett ansvar för att finansiera ackordslikviden.

Kommittén menar vidare att en särskild kreditfond bör inrättas för att finansiera ackord i sådana fall övriga kriterier är uppfyllda och endast finansieringsfrågan återstår. På detta sätt utvidgas kretsen som nås av denna form av samhällsstöd. Denna fond bör inte belasta samhället som helhet utan betalas av det organiserade kreditkollektivet. Denna "kreditskadefond" byggs upp genom att en procentuell avsättning årligen sker i förhållande till kreditinstitutens kreditförluster eller utlåningen till hushåll. Om även betalning av statliga fordringar (t ex skatter och utgivna bidragsförskott) kan komma i fråga bör staten skjuta till en viss andel till fonden (jfr finansieringen av lånegarantisystemet genom arbetsgivaravgifter).

Det här föreslagna skuldsaneringsinstitutet innebär att nuvarande Kontonämnd institutionaliseras. Detta har en klar fördel när det gäller kontakter med finansbolagen, som genomgående har huvudverksamheten i Stockholm.

Nämnden kan initialt omfatta två jurister samt en sekreterare. Den förutsätts samverka med kronofogdemyndigheter och sociala myndigheter på samma sätt som tidigare för en decentralisering problemberedning. Kontonämnden ska också handlägga den föreslagna kreditskadefonden. Den totala verksamheten ska finansieras genom avgifter till kreditinstituten.

En annan lösning som Skuldkommittén har diskuterat innebär att man kopplar skuldsaneringen till kronofogdemyndigheterna. Enligt 3 kap. i förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet ska kronofogdemyndigheterna (KFM) verka för att betalningsförplitelser och andra förpliktelser som kan bli föremål för verkställighet fullgörs i rätt tid och ordning. Detta är en nyhet i förhållande till den roll KFM tidigare haft. Den nya rollen innebär att KFMs verksamhet fr o m den 1 juli 1988 inte bara ska arbeta med traditionell verkställighet. Enligt den övergripande plan som fastställts för KFMs verksamhet är målsättningen nu att minska dels antalet gäldenärer i allmänna mål, dels antalet inkommande enskilda mål. KFM har sålunda fått en mer aktivt förebyggande roll fr o m juli 1988.

I samband med indrivning av allmänna mål förekommer sedan tidigare att KFM träffar en betalningsuppgörelse som är rimlig för gäldenären mot bakgrund av dennes

totala skuldsituation. Detta sker i de fall man kan förvänta sig en rehabilitering av gäldenären och medför ofta att KFM för statsverkets räkning genom ett s k bonnackord avskriver en del av sin fordran. KFM gör således redan nu bedömningar i skuldsaneringsärenden (se vidare LU 1987/88:12 s 7). Det förekommer också att personer med oordnad ekonomi uppsöker KFM för att få råd beträffande skulder som ännu inte är föremål för indrivning.

Den regionala kontakten kan, som tidigare angivits, ske genom socialsekreterarna, som sedan står i kontakt med en central organisation. Om även ackordsverksamheten decentraliseras får man välja mellan att inrätta en ny myndighet eller att lägga handläggningen vid någon befintlig. Skuldkommittén finner att ett decentraliserat ackordssystem rimmar väl med KFMs nya roll och skulle kunna dra fördel av de erfarenheter som redan finns där.

En regionalt bedriven ackordsverksamht kan sålunda bedrivas vid KFM, med en särskild funktion direkt underställd länskronodirektören. Någon organisatorisk integrering med indrivningsverksamheten bör dock inte ske. En ny enhet bör istället inrättas för denna arbetsuppgift. Organisatoriskt kan ackordsverksamheten jämföras med tillsynen i konkurs som utövas av en särskild tillsynsmyndighet integrerad i KFM (jfr 3 kap i förord-

ningen med instruktion för exekutionsväsendet). Genom att man organisatoriskt lägger arbetsuppgifterna på en särskild enhet bedrivs ackordsverksamheten vid den ort där KFM har sitt säte. Eftersom indrivningsverksamhet dessutom ofta bedrivs vid andra orter i länen, är det inget som hindrar att man där medverkar med utredning av gäldenärens förhållanden eller i samband med handläggningen av ett indrivningsärende förmedlar kontakt med gäldenären och ackordsenheten. Härigenom erhålls en mycket viktig närkontakt inte bara med gäldenären utan även med andra som kan tänkas besitta viktig information om honom, t ex socialmyndighet och försäkringskassa.

Kommittén menar att den praktiska handläggningen kan innebära följande:

1 Ansökan görs av gäldenären hos KFM i hemlänet. Till denna ansökan fogas en ekonomisk och social utredning samt en redogörelse för orsaken till skuldernas uppkomst och att de inte betalats. Denna kan utföras av socialsekreterare och konsumentvägledare. Dessutom skall gäldenären redovisa hur han tänkt sig finansieringen av det belopp som ska betalas. KFM ska vid behov dels biträda gäldenären med ansökan, dels begära komplettering av densamma och dels utreda gäldenärens förhållanden på samma sätt som i utsökningsmål. KFMs förfarande

i samband med ansökan om ackord gäller oavsett om indrivning pågår eller inte.

2. Om inte gäldenären lämnat redogörelse för hur han tänkt sig att skaffa fram medel för en betalningsuppgörelse föreläggs han att inom en månad komplettera i denna del. Utgångspunkten bör vara att han erbjuder minst 25 % av skuldbeloppet. Han ska styrka att han kan skaffa fram dessa pengar.

3. Kan inte gäldenären finansiera medel för en betalningsuppgörelse ska han - om det är särskilt motiverat - helt eller delvis erbjudas möjlighet att låna det till borgenärerna erbjudna beloppet från en särskild fond (se efterföljande avsnitt om finansiering).

4. KFM fattar ett beslut om inledande av gäldsförhandling. Rättsföljden blir att gäldenären under viss tid är skyddad för säraktioner (utmätning och konkurs) från borgenärernas sida. Utmätt egendom får inte säljas. Införsel får ske.

5. KFM sköter gäldsförhandlignen muntligen och skriftligen, genom att bl a inhämta klart besked från alla kända borgenärer. Utredning och förhandling bör ske skyndsamt och vara avslutad inom högst två månader.

6. Medger alla borgenärer det föreslagna ackordet fastställer KFM detsamma.

7. Saknas medgivande från samtliga borgenärer går KFM vidare och inger materialet till allmän domstol, där en rutinerad rådman ("konkursdomare" - enmansmål) tar ställning till förslaget. En lagregel bör utsäga att 50 % eller mer av borgenärerna (samt beloppet av deras fordringar) ska vara för en uppgörelse. Vidare bör gäldenärens personliga förhållanden tala för att ackordet fastställs.

8. Domstolen bör kunna fastställa ackordet utan förhandling - men enligt domstolens prövning kan förhandling sättas ut varvid borenärerna kallas (genom särskild kallelse - inte kungörelse). En detalj är att man bör lagstifta om att handläggningen är avgiftsfri - gäldenären ska inte behöva inge ansökningsavgift eller betala för utskick etc.

9. Finns inte grundläggande positiva skäl enligt lag att en tillräcklig majoritet biträder förslaget har KFM att fatta negativt beslut. Beslutet kan inte överklagas.

10. En öppning måste finnas för KFM att föreslå villkor av olika slag. Det kan t ex vara fråga om att en behövande borgenär betalas fullt ut.

Skuldkommittén menar sammanfattningsvis, att det ostridigt finns ett stort behov av ett skuldsaneringsinstitut för "fysiska personer som inte driver näring". Ackord för privatpersoner bör enligt kommitténs mening finnas i två former, underhandsackord och offentligt ackord. Underhandsackordet bygger på frivillighet från borgenärernas sida, medan det offentliga ackordet förutsätter fastställelse av allmän domstol. Först bör man söka träffa en frivillig uppgörelse mellan gäldenären och borgenärerna. Misslyckas detta görs försök med offentligt ackord.

Ett institut för skuldsanering bör enligt kommitténs uppfattning erbjudas hela landet. Det måste omfatta såväl personer som i grunden har en god framtida betalningsförmåga och personer som saknar en sådan, under förutsättning att de oförskyllt hamnat i en övermäktig skuldsättning. Ackord bör avse alla slags fordringsanspråk, t ex skatteskulder och fordringsanspråk i samband med underhållsbidrag.

Den grundläggande ekonomiska och sociala utredningen bör göras genom socialsekreterare och konsumentvägledare. Som nämnts tidigare visar erfarenheterna från Kontonämnden att den ekonomiska utredning som görs på socialbyråerna har en mycket stor betydelse för möj-

ligheter till ackordsuppgörelser. Samtidigt visar erfarenheterna från den kommunala budgetrådgivningen att personer som har myckt stora skulder och fått ekonomiska problem under längre tid inte själva klarar att reda ut sin situation. För den fortsatta handläggningen har kommittén dock pekat på två olika vägar - en centraliserad genom Kontonämnden och en decentraliserad genom kronofogdemyndigheterna. Fördelen med det centrala alternativet är att kontakten med de stora finansbolagen underlättas, eftersom dessa i regel bedriver sin huvudverksamhet i Stockholm. Det kan också för den enskilde te sig enklare att ta kontakt med en nämnd än med en myndighet. Nuvarande nämndinsatser har dock inte nått någon större omfattning. Det regionala alternativet har däremot fördelen med närhet till gäldenärerna, vilket ger en bredare kontaktyta och underlättar utredningsverksamheten. Denna måste under alla omständigheter i båda fallen ske genom de kommunala socialsekreterarna och konsumentvägledarna. Eftersom gäldenären är den som får anses vara "kund" vid ackordsförfarandet, är närheten till honom viktigare än närheten till finansbolagen.

KFM bör också ha större möjligheter att inom ramen för en redan etablerad verksamhet tillgodose en enhetlig tillämpning genom att Riksskatteverket (RSV) kan informera, utbilda och ta initiativ till andra kontakter

med den handläggande personalen. RSV kan dessutom anordna regelbundna sammankomster med representanter från bankerna och finansbolagen för att härigenom få belyst deras syn på ackordstillämpningen. På motsvarande sätt träffas f n representanter från RSV och de största inkassoföretagen. Att RSV ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet inom sitt verksamhetsområde följer av funktionen som central förvaltningsmyndighet. Härigenom underlättas en rättvis och rättsäker handläggning inom olika delar av landet.

Skuldkommittén anser sålunda att det är viktigt att institutionalisera möjligheten till ackordsförfarande för hushåll och att denna form av skuldsanering ska ges ett författningsstöd. Detta stöd måste detaljutformas. Dessutom måste man ta ställning till hur verksamheten ska vara organiserad. I detta avseende pågår dels Kontonämndens försöksverksamhet, dels delvis nya aktiviteter genom kronofogdemyndigheterna till följd av deras ändrade instruktion. Kommittén vill här peka på möjligheten att pröva skuldsanering inom något län även genom kronofogdesystemet, innan man tar slutgiltig ställning till organisationsfrågan. Skuldkommittén föreslår att regeringen ger den nyligen tillsatta utredningen för vissa konkursrättsliga frågor (1988:52) i uppdrag att mer förtur bereda denna fråga vidare. Detta bör ske med hänsyn till de riktlinjer som angivits ovan

och de remissynpunkter som kommer att lämnas.

och de lagstadgade kommunala borgenärsnämnderna genom regelbundna sammankomster med representanter från bankerna och finansbolagen för att härigenom få belyst deras syn på ackordstillämpningen. På motsvarande sätt träffas i n representanter från RSV och de största inkassoföretagen. Att RSV ska verka för lagenlighet, följaktighet och enhetligheet inom sitt verksamhetsområde följer av funktionen som central förvaltningsmyndighet. Härigenom underlättas en rättvis och rättsäker handläggning inom olika delar av landet.

Skuldkommittén anser sålunda att det är viktigt att institutionalisera möjligheten till ackordsförfarande för hushåll och att denna form av skuldsanering ska ges ett författningsstöd. Detta stöd måste detaljutformas. Dessutoe måste man ta ställning till hur verksamheten ska vara organiserad. I detta avseende pågår dels Kontinuerligens försäkaverksamhet, dels delvis nya aktiviteter genom kronofogdemyndigheterna till följd av deras ändrade instruktion. Kommittén vill här peka på möjligheten att pröva skuldsanering inom något län även genom kronofogdesystemet, innan man tar slutgiltig ställning till organisationsfrågan. Skuldkommittén förutsätter att regeringen ger den nyligen tillsatta utredningen för vissa konkurrensrättsliga frågor (1988:62) i uppdrag att mer förtut beröra denna fråga vidare. Detta bör ske med hänsyn till de riktlinjer som angivits ovan

## 7 Sammanfattning

Regeringen tillsatte den 1 juli 1988 en kommitté (Skuldkommittén) med uppgift att beskriva och analysera hushållens skuldsituation samt att föreslå åtgärder som - så långt möjligt - undanröjer de sociala skadeverkningar skuldsättning ibland medför. I ett vidare perspektiv har kommittén i uppdrag att stimulera sparandet.

Den svenska kreditmarknaden har sedan 1985 alltmer övergått från en regelstyrning till att styras genom marknadsmekanismer. Regleringsmodellen innebar en omfattande kvantitativ styrning av kredit- och valutaflödena, medan räntorna i stort bestämdes administrativt. I marknadsmodellen sker anpassning mellan kreditefterfrågan och kreditutbud tvärtom i huvudsak via marknadsbestämda räntor. Denna omläggning har fått till följd att en större kreditefterfrågan har kunnat tillfredsställas och fler än tidigare har kunnat få krediter. Hushållens samlade nettoupplåning hos kreditinstitut var 1988-06-30 drygt 700 Mdr kr och den har volymmässigt ökat med ca 250 Mdr kr sedan avregleringen påbörjades 1985. Upplåningen har gynnats av de fördelaktiga skatteregler som hittills gjort det möjligt att göra avdrag med halva räntekostnaden. Samtidigt som man kan konstatera positiva effekter genom avregleringen, måste man

emellertid även registrera begynnande negativa följdverkningar. Rapporter från kommunernas konsumentverksamhet, kronofogdemyndigheter, socialsekreterare m fl visar på en ökning av hushållsproblem till följd av alltför hög skuldsättning. Skuldbeloppen har också tenderat att bli större i problemfallen, vilket gör det än svårare att komma ur en skuldsituation.

Den marknadsekonomiska modellen förutsätter, för att fungera väl, att hushållen är fullständigt informerade och reagerar på prisförändringar. Hushållen måste då bl.a. vara kunniga om olika lånemöjligheter, motiverade att välja mest ekonomiska kredit och få information om detta genom företagens marknadsföring. Kommittén konstaterar, att hushållskreditmarknaden inte fungerar enligt denna ideala modell. För det första innebär nuvarande skattesubvention av räntekostnader, att hushållens räntekänslighet är låg. Möjligheterna till ränteavdrag vid beskattning utgör ett fundamentalt hinder för att kreditmarknaden ska fungera enligt marknadsmodellen. För det andra har kreditmarknaden länge varit hårt reglerad, vilket skapat uppdämda lånebehov och gjort det mindre intressant för hushållen att aktivt värdera skilda kreditalternativ. För det tredje har även kreditinstituten varit ovana vid att ta aktivt ansvar för en sund marknadsföring.

Skuldkommitténs bedömningsgrunder

Skuldkommittén har utgått från den marknadsekonomiska modellens förutsättningar. Kommittén menar, att man måste förvänta sig vissa problem när man ändrar sättet att styra kreditmarknaden, men att huvuddelen av dessa problem är av övergående natur. Detta förutsätter dock att marknadsmekanismerna kan och tillåts fungera som avsett.

I ett historiskt perspektiv har utvecklingen av en smidig kapitalmarknad haft stor betydelse. En avreglerad kreditmarknad ställer emellertid större krav på konsumenten än en som är styrd genom centrala bestämmelser. Allt talar nu också för att kreditmarknaden blir mer komplex i framtiden genom den tilltagande internationella rörligheten på kapitalområdet. Marknadsmodellen tycks också bredda antalet finansiella transaktionsformer ytterligare.

Utvecklingen visar att långivare och låntagare har olika ställning på kreditmarknaden. Kreditinstituten har ökat sina rörelseöverskott kraftigt de senaste åren samtidigt som också kundförlusterna blivit större. Ett ökat risktagande har dock varit lönsamt för kreditinstituten. Det som för ett kreditinstitut enbart är en finansiell

förlust, som balanseras av vinster, är för den enskilde en förlust med genomgripande personliga konsekvenser. Kreditmarknadens aktörer har därför radikalt olika utgångspunkter, vilket motiverar samhällets stödåtgärder.

I ett konsumentpolitiskt perspektiv gör skuldkommittén den allmänna bedömningen att felaktiga kalkyler av den framtida förmågan att återbetala lån medför särskilda problem för hushåll. Effekterna av en skuldkris kan lätt bli mycket kraftfulla och långvariga. Ibland är de irreparabla. Internationellt är det därför vanligt att betrakta kreditfrågor på samma sätt som andra konsumentpolitiskt känsliga områden, t ex konsumtion av medicin, tobak och alkohol. Eftersom den statistiska bilden av hushållens ökade skuldsättning idag släpar efter den faktiska utvecklingen, måste därför hanteringen av hushållens skuldsvårigheter präglas av en aktiv och föregripande grundsyn. Åtgärder måste särskilt beakta att negativa effekter av hushållens ökade skuldsättning kan fördjupas påtagligt när de senaste årens högkonjunktur försämras och hushållen hamnar i en ny intäkts- och kostnadssituation. Bl a förestår en ny fastighetstaxering som kan ändra hushållens kostnadsbild. En förväntad reformering av skattesystemet kan även innebära påfrestningar för hushåll med stor skuldbörda.

Kommittén anser också att insatser som korrigerar den marknadsekonomiska modellens effekter, måste vara selektiva för att inte drabba dem som på ett önskvärt sätt vinner fördelar genom avregleringen. Hittills har det emellertid visat sig svårt att hänföra skuldproblem till en avgränsad samhällsgrupp. Vidare måste åtgärderna vara utformade så att de inte enkelt kan kringgås. Detta visar sig tyvärr ofta vara en tidsfråga. Ett tydligt exempel på en åtgärd som både är generell och snabbt satts ut spel är nuvarande avbetalningsregler. De infördes i slutet av april 1988. Handelns kreditmöjligheter minskade genom att kontantinsatsen höjdes till 40 % (för bilar 50 %) av varans värde och avbetalningstiden förkortades. Resultatet har blivit att avbetalningshandeln istället övergått till regelrätt låneverksamhet och ökad användning av finansiella konstruktioner (t ex hyres- och leasingavtal) som för konsumenten ofta är än svårare att överblicka och ger ett sämre konsumentskydd.

## Kommitténs åtgärdsområden

Kommittén har haft att beakta många olika typer av åtgärder (t ex lagstiftning, statistisk datainsamling, makroekonomisk styrning, socialpolitiskt stöd) under en utredningsfas på fem månader. En central avgränsning i kommittédirektiven har gällt frågor som berör skatteför-

hållanden, vilka behandlas av andra kommittéer. Som framgått tidigare anser dock Skuldkommittén att frågan om ränteavdragens storlek vid beskattning har en nyckelroll för kreditmarknadens funktionssätt. Tillämpning av en marknadsekonomisk modell med en selektiv socialpolitik, kräver också god tillgång till information för att göra det möjligt att rikta samhällets stödinsatser. Den statistiska informationen om hushållens skuldsvårigheter är emellertid ofullständig. Kommittén har i detta betänkande därför främst sökt kartlägga tänkbara handlingsalternativ som gör det möjligt att prioritera vissa, särskilt angelägna åtgärder och identifiera utvecklingsinsatser inom andra områden.

Skuldkommittén har under den korta utredningstiden främst kunnat använda befintlig information för att diskutera tänkbara åtgärder som berör kreditutbudets tillgänglighet, dess attraktionskraft samt krav man kan ställa på kvaliteten hos hushållens krediteftefrågan. Kommittén har diskuterat en rad åtgärder mot bakgrund av angivna bedömningsgrunder och valt att i det följande betona insatser som stärker information och kunskaper, vilket kommittén menar är viktiga komplement till förväntade justeringar på skatteområdet.

Informationstillgång

Kommittén har gått igenom befintlig statistik, en rad tidigare utredningar och annat skriftligt material om hushållsskulder vid främst Konsumentverket, Bankinspektionen, Riksbanken, Statistiska Centralbyrån, kronofogdemyndigheterna och Socialstyrelsen. Kommittén har också tagit del av dessa och andra aktörers erfarenheter av utvecklingen på kreditmarknaden. Kommittén har tagit del av vissa erfarenheter i Danmark och Norge. Dessutom har Riksbanken för kommitténs räkning genomfört en särskild studie kring olika kreditinstituts utlåning till hushållen.

Kommittén finner, att hushållens skuldproblem idag är otillfredsställande belysta i statistik och primärutredningar. Det finns flera skäl till detta. I ett tidigare skede med begränsade lånemöjligheter för konsumtion fanns inte samma behov av statistik över hushållens skuldproblem. Många sådana är också av social och psykologisk natur och visar sig inte i löpande statistik. Betalningssvårigheter kan också vara känsliga uppgifter, viktiga för den personliga integriteten och därför sådana som inte sammanställs centralt. Även inom kreditinstituten ligger många uppgifter lokalt. Det är t ex svårt att fastställa hur stor förlust enskilda hushåll gjort i samband med att panter tagits i anspråk vid

betalningsproblem. Befintlig statistik utgår också i regel från långivarens och inte från låntagarens situation.

Skuldkommittén finner av ovan angivna skäl att det är angeläget att skapa bättre underlag för framtida ställningstaganden om riktade stödåtgärder. Vissa undersökningar pågår f n inom Socialstyrelsen resp Konsumentverket. En fortlöpande statistisk informationsbas bör emellertid upprättas som utgångspunkt för punktvis riktade studier. Kommittén föreslår därför att SCB - i samråd med Konsumentverket och Spardelegationen - i detalj får utforma och fortlöpande svara för en basstatistik om hushållens skuldsättning. För genomförande av denna uppgift krävs initialt 650 000 kr. Denna statistik får sedan utvärderas och man får därvid ta ställning till hur framtida statistik om hushållens skuldsättning ska formas och insamlas.

Åtgärder som begränsar kreditvolymen

En dämpning av hushållens skuldsättning från stabiliseringssynpunkt försvåras av att hushållen är förhållandevis okänsliga för räntan som pris. Detta kan ha flera orsaker. En viktig sådan är att räntan utgör en framtida och inte en omedelbar uppoffring. Den centrala orsaken är emellertid att räntekostnaden i så stor omfattning

är avdragsgill vid beskattning. Resultatet av detta är att hushållen kan visa en överefterfrågan på krediter. Hushållen blir också mer lönsamma som marknadssegment för kreditinstitut, som därmed stimuleras att rikta sin marknadsföring mot hushållen. En slutsats av detta är att en dämpning av hushållens skuldsättning genom prismekanismen i nuläget kräver relativt stora prisändringar. Kommittén har här pekat på en sådan prishöjning genom en avgift på hushållens räntenetto av ungefär samma omfattning som vanlig moms. Denna åtgärd kan insättas permanent, för att strukturellt sänka lånevolymen, eller konjunkturellt, för att dämpa en tillfällig överefterfrågan på krediter. Ett alternativt sätt att nå likartad effekt vore att minska eller ta bort nuvarande ränteavdrag vid beskattning. Kommittén föreslår därför, att denna typ av åtgärder bör vägas in vid bedömningar av skattesystemet och att dessa förslag närmare bör utredas av inkomstskatteutredningen.

Kommittén menar dock att avgiftsinstrumentet rimmar väl med den marknadsekonomiska styrmodellen. För att dämpa hushållens skuldsättning har kommittén därför övervägt andra avgifter som kan dämpa upplåningen för konsumtionsändamål. En stämpelavgift som dras direkt på lånesumman skulle innebära en tydlig fördyring av konsumtionslån och samtidigt enkelt kunna hanteras genom kreditinstituten. Kommittén föreslår därför, att om man

vill dämpa kreditefterfrågan - eventuellt i avvaktan på förändringar av skattesystemet - stämpelavgifter införs på krediter motsvarande 4 % av lånesumman. Avgiften ska dras direkt på beviljad lånesumma vid utbetalning. Skuldkommittén menar också, att en sådan avgift finansierar de insatser kommittén i övrigt föreslår.

## Åtgärder för att förebygga skuldproblem

Kommittén har redovisat en rad exempel på åtgärder som kan sättas in för att förebygga skuldproblem.

Den marknadsekonomiska modellen förutsätter välinformerade låntagare. Det är därför viktigt att skapa kunskaper om skuldsättningens hushållsekonomiska konsekvenser. Spardelegationens informationskampanjer har visat sig ha god genomslagskraft. Kommittén menar därför att man bör bygga vidare på dessa erfarenheter för att även öka kunskapen om konsekvenserna av en alltför stor skuldsättning. Diskussioner har redan förts mellan delegationen och kronofogdemyndigheterna om en bred informationskampanj med mottot "Ta inte på Dig mer än Du orkar". Kampanjen ska riktas mot allmänhet, utsatta grupper, lärare och skolungdom för att belysa de svårigheter och extrakostnader man drabbas av genom alltför stora lån och om lån inte kan betalas i rätt tid. Kom-

mittén föreslår sålunda, att 5,7 Mkr avsätts till ett brett upplagt informationsprojekt. Detta projekt bör genomföras under ledning av Spardelegationen i samverkan med Konsumentverket och kronofogdemyndigheterna.

Kommittén redovisar erfarenheter av den ekonomiska rådgivning som i flera fall sker ute i landet genom socialtjänsten och kommunal konsumentvägledning. Det är angeläget att tillämpa sådana insatser i fler kommuner än nu och Skuldkommittén föreslår därför att Socialstyrelsen får ett regeringsuppdrag att - tillsammans med Kommunförbundet och Konsumentverket - genomföra ett projekt som ska påskynda en sådan utveckling. Kommittén föreslår att nödvändiga medel om 2,3 Mkr avsätts att utveckla den ekonomiska rådgivningsverksamheten på lokal nivå i samband med detta.

Samtidigt pågår Konsumentverkets mer långsiktiga arbete med att utreda och förankra de hushållsekonomiska frågorna. Vissa förändringar i läroplanerna har visat på den vikt man från skolans sida lägger vid en grundläggande förbättring av kunskaperna i privatekonomi. För Konsumentverkets del vävs denna typ av långsiktiga frågor samman med andra ansvarsområden, främst när det gäller marknadsföringslagstiftningen. Alltför många fall av vilseledande marknadsföring har hittills visat sig och större krav måste kunna ställas på kreditinsti-

tutens marknadsbeteende. Grundprincipen skall vara att marknadsföringens innehåll underlättar för konsumenten att fatta ett rationellt val. Skuldkommittén har i detta betänkande redovisat flera angelägna områden att stärka nuvarande konsumentkreditlag i detta syfte. Kommittén anser emellertid att även tillämpningen av nuvarande lagstiftning måste effektiveras. Myndigheterna måste kunna ingripa mer aktivt och handläggningstiderna förkortas. Denna möjlighet att bättre övervaka att nuvarande lagstiftning följs kan resursmässigt kopplas till det behov som finns att göra selektiva studier för att se hur den ekonomiska situationen utvecklas för hushållen och skapa aktuellt material som bl a kan användas av skolväsendet. Kommittén föreslår därför att Konsumentverkets resurser förstärks med 1 Mkr årligen för att göra det möjligt att fortlöpande göra specialstudier om hushållens ekonomiska förhållanden, bidra till fortbildning av nyckelgrupper (främst lärare) samt aktivera verkets bevakning och förhandling med företag.

Enligt kommittén är det emellertid mest angeläget att kreditinstituten förbättrar sin kreditprövning. Samtidigt som kreditinstitutens kundförluster ökar, har också deras vinster ökat. Detta tyder på att ett ökat risktagande från kreditinstitutens synvinkel är lönsamt, när man där kan bortse från de problem som drabbar det

enskilda hushållet. Kommittén kan inte se någon direkt självsanerande effekt i denna utveckling, utan menar, att det är av central betydelse att kreditinstitutens kreditprövning förbättras. Av de redovisade möjligheterna har kommittén funnit följande fem särskilt värda att prövas: för att minska risken för att hushållen gör oöverlagda köp på kredit och förbättra kreditprövning vill kommittén föreslå (1) att hushållen får rätt att utan särskild kostnad ångra ett ingått lån inom en månad; (2) att krediter inte får beviljas samma dag som ansökan om kredit lämnas. Som del av detta bör också gälla att (3) krediter över 10 000 kr i 1988 års penningvärde inte får lämnas utan en personlig kontakt mellan kredittagare och kreditgivare och att kreditberedning sker enligt särskild, skriftlig specifikation; vidare föreslås (4) att blancokrediter till nya låntagare ska föregås av ett regelbundet kvalifikationssparande under minst ett års tid. Detta sparande bör omfatta minst 400 kr/månaden, dvs 4800 i 1988 års penningvärde. Bestämmelsen införs vid en tidpunkt som regeringen finner lämplig med hänsyn till andra åtgärder. För kreditinstitut som inte arbetar med inlåningsverksamhet (t ex finansbolag som erbjuder kreditkort) ska låntagaren kunna visa upp ett intyg från annat kreditinstitut som styrker kravet på ett regelbundet sparande. För att särskilt minska risken för missbruk av kontokortskrediter vill kommittén att man (5) inför

ett register hos Statistiska Centralbyrån eller Bankinspektionen med information om det antal kreditkort som en person innehar. Kommittén menar att man därmed skulle minska risken att någon skjuter skulder framför sig genom att skaffa nya kreditkort. Upplysningen om antalet kort kan vara en indikator på att en utvidgad kreditprövning behövs. För att säkerställa att kreditprövningen är noggrann och förhindrar att ej "kreditvärdiga" personer erhåller kredit bör dessutom (6) kreditinstitutens möjligheter att erhålla samhällets eller inkassoföretags hjälp att driva in fordringar på privatpersoner beskäras då kreditprövningen varit ofullständig eller pris eller övriga villkor är oskäliga.

Eftersom en översyn av konsumentkreditlagen pågår inom Justitiedepartementet föreslår Skuldkommittén, att de frågor som berör ett förbättrat lagskydd för hushållen överförs för vidare beredning inom justitiedepartementet i samråd med konsumentskyddande myndigheter. Det är enligt Skuldkommittén viktigt att utredningen genomförs med stor skyndsamhet.

## Åtgärder efter konstaterade betalningssvårigheter

Kommittén menar, att det ligger i den marknadsekonomiska modellen, att var och en som skaffar sig en kredit har

ansvar för att skulderna regleras i enlighet med överenskommelsen. Så sker också för den helt dominerande delen av hushållslånen. Om en låntagare inte kan återbetala ett lån, bör det som regel inte drabba fler personer än den som lånat och den som lämnat krediten. I de fall den enskilde överskattar sin framtida betalningsförmåga, har han idag små möjligheter att rehabilitera sig ekonomiskt och därmed socialt. Kommittén anser, att de erfarenheter man hittills vunnit av gäldsanering genom den s k Kontonämnden har varit goda och därför bör utvidgas. Samtidigt bör hanteringen bli mer effektiv, vilket förutsätter ett bättre författningsmässigt stöd att genomdriva ackord. Skuldkommittén föreslår därför, att regeringen prövar möjligheten att institutionalisera ackordsförfarandet för enskilda antingen i ett centraliserat system som bygger vidare på nuvarande Kontonämnds arbete eller i ett decentraliserat system kopplat till kronofogdemyndigheterna. För att kunna genomföra ackord även när parterna inte frivilligt vill bidra till en lösning, krävs ett författningsmässigt stöd. För att gäldsanering ska få en bestående effekt förutsätts i båda fallen att kommunala konsumentvägledare och socialtjänsten deltar i arbetet genom att göra utredningar och förmedla kontakter. Denna fråga anser kommittén att den nyligen tillsatta Konkursutredningen (1988:52) bör bereda med förtur.

## 8 Fortsatt beredning av samhällsinsatser

Skuldkommittén har haft fem månader på sig att göra en översikt över problem och möjligheter till åtgärder med anledning av hushållens ökande skuldsättning. Kommittén konstaterar, att utredningsfältet berör ett brett område som omfattar en mängd socialpolitiska och ekonomiska förhållanden som gäller informationsspridning, reglering och monetär styrning. Kommittén finner för troligt, att hushållens skulder har fått en sådan omfattning att varningssignaler med fog bör resas för framtida betalningssvårigheter. Man kan samtidigt anta att de svårigheter som hittills kunnat konstateras i stor utsträckning är anpassningsfenomen vid förändringar av kreditmarknadens funktionssätt. Svårigheterna kan emellertid snabbt fördjupas, om marknaden inte kan förmås att fungera rationellt. Kommittén vill särskilt peka på att en friare, internationell kreditmarknad kan bli svårare att överblicka och att en försämrad betalningsförmåga kan drabba enskilda hushåll vid en konjunkturavmattning. Det är därför angeläget att fortlöpande bevaka hushållens ekonomiska situation från en rad perspektiv. Kommittén har givit förslag till hur prioriterade frågor effektivast bör drivas vidare. Kommittén finner det också naturligt att man låter den övergripande bevakningen av hushållens skuldutveckling i fortsättningen ske inom ramen för Spardelegationens arbete och att man

inom denna kan ta initiativ till de situationsbetingade fördjupningsstudier och insatser som inte direkt kan förutses men bli behövliga. Skuldkommittén anser därför sitt eget uppdrag fullgjort i och med att detta betänkande överlämnats till regeringen.

Bilaga 1

## ENKÄT RÖRANDE HUSHÅLLENS SKULDSÄTTNING

Denna rapport redovisar uppläggning och resultat av en enkät som Riksbanken genomfört för Skuldkommitténs räkning. I denna bilaga redovisas Riksbankens materialsammanställning. Kommitténs analys och slutsatser framgår av texten i betänkandet.

### Teknisk beskrivning av undersökningen

Enkäten har tillställts ett fyrtiotal institut. De kreditinstitut som ingått i undersökningen har inte slumpmässigt valts ut. För bankerna gäller att vi i respektive grupp valt de större bankerna. Motivet till detta är att de svarar för en större del av utlåningen och därför borde vara representativa. Bostadsintstituten har valts mot bakgrund av storlek och anknytning till bankerna. Urvalet av finansbolag har skett genom att enbart bolag med omfattande långivning till hushåll ingått. De siffror som redovisas för finansbolag är således inte på något sätt representativa för hela finansbolagssektorn.

Det frågeformulär som tillställts instituten framgår av bilaga 1. Innan enkäten skickades till de utvalda instituten skedde ett samråd med institutens respektive organisationer. Instituten hade två veckor till sitt förfogande att besvara frågorna i enkäten.

Vissa av frågorna i enkäten har några institut ansett vara omöjliga att besvara. Det är främst historiska uppgifter dvs för 1985-1986 som man haft svårt att få fram. Många institut har där det varit möjligt gjort särskilda bearbetningar såväl maskinellt som manuellt. I vissa fall baseras svaren på uppskattningar vilka gjorts mot bakgrund av institutens kunskap och kännedom.

Av svarsfrekvensen på de angivna frågorna framgår att de mindre instituten har betydligt bättre kontroll över sin verksamhet. De stora bankerna som har kontor över stora delar av Sverige har inte kunnat besvara samtliga frågor på central nivå. Dessa banker har därför sänt frågorna 6-16 till 5 lokala kontor. Dessa kontor har valts i följande regioner.

1) Storstadsområden Stockholm, Göteborg och Malmö.
2) Kommun med 50 000 -100 000 invånare.
3) Kommun med 25 000 - 50 000 invånare.
4) Kommun med mindre än 25 000 invånare.

Riksbanken har arbetat fram ett genomsnitt för de 5 kontoren vilket fått representera bankens svar på frågorna.

Det resultat som redovisas i det följande bör tolkas med försiktighet.

I de fall endast två institut svarat på en fråga redovisas inte svaren. Svar från tre institut eller flera redovisas. Frågorna 1-5 anses ha resulterat i relativt tillförlitliga svar medan svaren på frågorna 6-16 är förenade med större osäkerhet. De siffror som redovisas bör därför inte tas som exakta. Tolkning av svaren bör snarare ske i form av utvecklingstendenser.

Det är vår allmänna bedömning att de flesta institut som besvarat enkäten gjort det efter bästa förmåga. Mot bakgrund av den korta tid man haft till sitt förfogande att besvara fågorna anser vi att resultatet är tillfredsställande.

R E S U L T A T

1) Ange vid slutet av respektive period det totala antalet lån i Ert institut samt hur stor andel privatpersoner svarade för. Endast disponerade checkräkningskrediter skall inräknas.

Antal lån har per månad i genomsnitt förändrats enligt nedan.

| | 1986-1987 | | 1987-1988 augusti | |
|---|---|---|---|---|
| | Totalt | Privat-personer | Totalt | Privat-personer |
| Affärsbanker[1] | 3 981 | 3 712 | 1 832 | 2 100 |
| Sparbanker | 1 354 | 1 364 | 551 | 541 |
| Föreningsbanker | .. | .. | 406 | 363 |
| Bostadsinstitut | 3 818 | 3 127 | 2 789 | 2 633 |
| Finansbolag[2] | 108 | 46 | 158 | 45 |

1) Avser 4 banker
2) Avser 5 finansbolag

Kommentar: Antalet lån i instituten ökade i snabbare takt 1986-1987 efter avregleringen, än under 1988. Eftersom utlåningen i slutet av 1986 och 1987 varit omfattande är jämförelsen inte riktigt rättvisande. Av siffrorna går emellertid inte att utläsa att antalet små lån skulle ha ökat under senare år. En större del av ökningen i antalet lån hänförs till privatpersoner.

2) Ange under respektive period det genomsnittliga lånebeloppet på privatpersoners lån i Ert institut.
Tkr

| | 1985 | 1987 | 1988 augusti |
|---|---|---|---|
| Affärsbanker | .. | 54 | 58 |
| Sparbanker | 30 | 29 | 31 |
| Föreningsbanker | .. | 43 | 47 |
| Bostadsinstitut[1)] | 134 | 147 | 151 |
| Finansbolag | 64 | 77 | 88 |

1) Vägt genomsnitt

Kommentar: Några dramatiska förändringar har inte skett av det genomsnittliga lånebeloppet efter avregleringen. Lånebeloppen synes snarast ha växt i takt med den allmänna prisutvecklingen.

Anmärkningsvärt är de höga genomsnittliga lånebeloppen för finansbolagen. De förklaras sannolikt av en stor andel värdepappers- och fastighetskrediter.

3) Ange i procent under respektive period hur Ert instituts låntagare (antal) i form av privatpersoner fördelar sig åldersmässigt.

Augusti 1988

| | 18 | 18-24 | 25-44 | 45-64 | 65 |
|---|---|---|---|---|---|
| Affärsbanker | 1 | 8 | 49 | 34 | 8 |
| Sparbanker | 0 | 10 | 51 | 31 | 8 |
| Föreningsbanker | - | 11 | 53 | 28 | 8 |
| Bostadsinstitut | 1 | 6 | 40 | 40 | 14 |
| Finansbolag | 0 | 7 | 52 | 36 | 5 |

Kommentar: Vissa institut har lämnat uppgifter över låntagarnas åldersfördelning även 1985 och 1987. Dessa uppgifter indikerar inte att någon större förändring skulle skett sedan 1985. Resultatet bör tolkas med försiktighet.

5) Fördela vid slutet av respektive period Ert instituts krediter till privatpersoner mot bakgrund av säkerheten för krediterna.
Procentuell andel av krediterna

| | 1985 | 1987 | 1988 augusti |
|---|---|---|---|
| Blanco | | | |
| Affärsbanker | .. | 32 | 31 |
| Sparbanker | 19 | 29 | 31 |
| Föreningsbanker | .. | .. | 17 |
| Bostadsinstitut | 0 | 0 | 0 |
| Finansbolag | 28 | 39 | 37 |
| Borgen | | | |
| Affärsbanker | .. | 13 | 13 |
| Sparbanker | 15 | 13 | 12 |
| Föreningsbanker | .. | .. | 18 |
| Bostadsinstitut | 0 | 0 | 0 |
| Finansbolag | 1 | 1 | 1 |
| Pantbrev i bostads/ fritidshus och bostadsrätt | | | |
| Affärsbanker | .. | 30 | 32 |
| Sparbanker | 59 | 49 | 48 |
| Föreningsbanker | .. | .. | 46 |
| Bostadsinstitut | 100 | 100 | 100 |
| Finansbolag | 42 | 29 | 32 |
| Värdepapper | | | |
| Affärsbanker | .. | 20 | 18 |
| Sparbanker | 5 | 9 | 8 |
| Föreningsbanker | .. | .. | 2 |
| Bostadsinstitut | 0 | 0 | 0 |
| Finansbolag | 16 | 18 | 18 |
| Övrigt | | | |
| Affärsbanker | .. | 5 | 6 |
| Sparbanker | 2 | 1 | 2 |
| Föreningsbanker | .. | .. | 17 |
| Bostadsinstitut | 0 | 0 | 0 |
| Finansbolag | 13 | 13 | 12 |

Kommentar: Av bankerna har endast sparbankerna kunnat sammanställas fr o m 1985. För sparbankerna gäller att andelen blancokrediter ökat efter avregleringen och uppgår till ca 1/3 av portföljen. Andelen krediter mot säkerhet i pantbrev har minskat

efter avregleringen vilket förklaras av att stora avlyft skett till bostadsinstitut.

Huvudsakligen affärsbanker och finansbolag lämnar krediter mot säkerhet i värdepapper.

6) På frågan hur stor del av utlåningen som skett till privatpersoner vars syfte varit att förvärva konvertibler har svarsfrekvensen varit dålig. Endast de större bankerna synes ha uppgift om detta.

7) Ange nedan i procent den svarsfrekvens Ni haft på direktreklamerbjudande till privatpersoner. Välj en representativ kampanj under respektive år.

De institut som haft direktreklamerbjudanden redovisar en svarsfrekvens omkring 1-2 %. Den högsta svarsfrekvensen som redovisats låg på 13%. Enligt marknadsbedömare är en svarsfrekvens på 1-2 % en acceptabel nivå.

Av de lämnade svaren går inte att tolka i vilken utsträckning svarsfrekvensen på direktreklamerbjudanden har minskat eller ökat under perioden 1986-1988.

8) Ange enligt resultaträkningen för respektive år Ert instituts totala kreditförluster och den andel som kan hänföras till krediter till privatpersoner. Miljoner kronor.

Nedan redovisas respektive institutgrupps procentuella andel förluster på privatpersoner vad gäller antal kreditförluster och kreditförluster i miljoner kronor.

| | Affärs-banker | Spar-banker | Förenings-banker | Bostads-institut | Finans-bolag |
|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | | | | | |
| Antal, % | - | 93 | 56 | 100 | 59 |
| Mkr, % | 18 | 27 | 28 | 100 | 82 |
| 1986 | | | | | |
| Antal, % | - | 83 | 63 | 100 | 64 |
| Mkr, % | 13 | 23 | 29 | 100 | 87 |
| 1987 | | | | | |
| Antal, % | - | 76 | 57 | 100 | 76 |
| Mkr, % | 17 | 33 | 22 | 100 | 79 |

Kommentar: Av tabellen framgår att 17% av affärsbankernas kreditförluster 1987 hänfördes till hushåll, 33% av sparbankernas och 22% av föreningsbankernas. En svag uppgång i hushållens andel noteras 1987 för affärs- och sparbanker. Eftersom de finansbolag som tillfrågats i stor utsträckning enbart haft hushållskrediter är dessa bolags kreditförluster inte jämförbara med bankernas.

Nedan relateras bankernas procentuella andelar, för kreditförluster på privatpersoner, till de officiellt redovisade kreditförlusterna.

Bankernas kreditförluster
Mkr

| | Affärsbanker | | Sparbanker | | Föreningsbanker | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Totalt | varav hushåll | Totalt | varav hushåll | Totalt | varav hushåll |
| 1985 | 1 255 | 226 | 398 | 107 | 60 | 17 |
| 1986 | 1 961 | 255 | 625 | 144 | 64 | 19 |
| 1987 | 1 629 | 277 | 467 | 154 | 75 | 17 |

9) Är det möjligt att hänföra 1987 års kreditförluster på privatpersoners krediter till kreditgivningen något speciellt år.

| | Andel som svarat nej |
|---|---|
| Affärsbanker | 100 % |
| Sparbanker | 83 % |
| Föreningsanker | 100 % |
| Bostadsinstitut | 100 % |
| Finansbolag | 75 % |

90 % av de tillfrågade instituten har svarat nej på denna fråga.

10) Fördela i procent för respektive år kreditförluster på privatpersoner efter ålder.

| | Ålder | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 18 | 18-24 | 25-44 | 45-64 | 65 |
| Affärsbanker | | | | | |
| 1985 | - | 9 | 62 | 28 | 1 |
| 1986 | - | 13 | 54 | 28 | 5 |
| 1987 | - | 16 | 56 | 25 | 3 |
| Sparbanker | | | | | |
| 1985 | - | 19 | 56 | 24 | 1 |
| 1986 | - | 20 | 56 | 22 | 2 |
| 1987 | 1 | 24 | 52 | 21 | 2 |
| Föreningsbanker | | | | | |
| 1985 | - | 6 | 63 | 30 | 1 |
| 1986 | - | 17 | 57 | 25 | 1 |
| 1987 | - | 18 | 47 | 32 | 3 |
| Finansbolag | | | | | |
| 1985 | - | 19 | 53 | 24 | 4 |
| 1986 | - | 18 | 53 | 25 | 4 |
| 1987 | - | 17 | 55 | 25 | 3 |

Anm. Bostadsinstitutens svar har inte kunnat sammanställas.

Kommentar: Bankernas kreditförluster på privatpersoner i åldersgruppen 18-24 år har ökat efter avregleringen. Utvecklingen synes ha varit densamma i de tre bankgrupperna.

11) Ange för respektive år hur kreditförluster på privatpersoner fördelar sig mot bakgrund av säkerheten för lånet. Fördelningen på nedanstående säkerheter summerar i stort sett till 100 %

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 Aug |
|---|---|---|---|---|
| Blanco | | | | |
| Affärsbanker | 64 | 65 | 77 | 81 |
| Sparbanker | 70 | 73 | 76 | 81 |
| Föreningsbanker | 42 | 43 | 50 | 50 |
| Bostadsinstitut | - | - | - | - |
| Finansbolag | 64 | 66 | 68 | 67 |
| Borgen | | | | |
| Affärsbanker | 25 | 24 | 12 | 13 |
| Sparbanker | 8 | 11 | 8 | 11 |
| Föreningsbanker | 34 | 30 | 28 | 30 |
| Bostadsinstitut | - | - | - | - |
| Finansbolag | 3 | 2 | 2 | 3 |
| Pantbrev i bostads- och fritidsfastighet och bostadsrätt | | | | |
| Affärsbanker | 8 | 9 | 6 | 2 |
| Sparbanker | 21 | 16 | 16 | 7 |
| Föreningsbanker | 24 | 27 | 22 | 17 |
| Bostadsinstitut | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Finansbolag | 21 | 17 | 13 | 16 |
| Värdepapper | | | | |
| Affärsbanker | - | - | 3 | 1 |
| Sparbanker | - | - | - | - |
| Föreningsbanker | - | - | - | 3 |
| Bostadsinstitut | - | - | - | - |
| Finansbolag | 8 | 12 | 12 | 9 |

Kommentar: Eftersom blancokrediterna ökat under senare år ökar också kreditförlusterna på dessa krediter. Noteras bör föreningsbankernas relativt stora andel förluster på borgenskrediter och finansbolagens förluster på krediter mot säkerhet i värdepapper.

15) Ange för respektive år hur stor andel av de privatpersoner som är låntagre hos Er till vilka Ni var tvungen att sända påminnelseavi som en följd av att de inte betalade ränta och amortering på lånen inom avtalad tid.

Kommentar: Knappt hälften av instituten uppger att man skickar påminnelse till 0-4% av låntagarna. Omkring 30% skickar påminnelse till 4-8% av låntagarna och resterande drygt 20% till 8-12% av låntagarna. Finansbolagen skickar påminnelse till större andel av låntagarna än övriga institut.

Inget institut har uppgivit att man behöver skicka påminnelse till mer än 16% av låntagarna.

Flera av de tillfrågade instituten har uppgivit att man under 1986 och 1987 skickade påminnelseavi till större andel av låntagarna än vad som krävdes 1988. Förbättringen kan givetvis bero på en bättre betalningsmoral men sannolikt har förbättrade rutiner i instituten spelat stor roll.

16) Har betalningsmoralen vad gäller att betala ränta och amortering inom föreskriven tid eller att övertrassera checkräkningskrediter på senare år blivit sämre för någon speciell typ av kredit eller hos någon speciell kategori av privatpersoner.

Kommentar: Omkring 60% av de tillfrågade bankerna och finansbolagen uppger att betalningsmoralen försämrats efter avregleringen. Det är främst på blancokrediter som betalningsmoralen är sämre. Problem verkar främst gälla yngre personer. Bostadsinstituten anser inte att betalningsmoralen försämrats.

BANKERNAS KREDITFÖRLUSTER

Mkr

| | Affärsbanker | | | Sparbanker | | | Föreningsbanker | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Kredit-förluster | Utestående kred i SEK | (1) i % av (2) | Kredit-förluster | Utestående kred i SEK | (1) i % av (2) | Kredit-förluster | Utestående kred i SEK | (1) i % av (2) |
| 1981 | 354 | 129 960 | 0,3 | 27 | 65 656 | 0,0 | 5 | 15 415 | 0,0 |
| 1982 | 1 404 | 139 653 | 1,0 | 73 | 71 275 | 0,1 | 13 | 17 112 | 0,1 |
| 1983 | 1 286 | 149 023 | 0,9 | 132 | 76 658 | 0,2 | 19 | 17 986 | 0,1 |
| 1984 | 1 998 | 159 064 | 1,3 | 205 | 78 682 | 0,3 | 22 | 18 898 | 0,1 |
| 1985 | 1 255 | 163 063 | 0,8 | 398 | 81 450 | 0,5 | 60 | 19 801 | 0,3 |
| 1986 | 1 961 | 203 330 | 1,0 | 625 | 91 802 | 0,7 | 64 | 20 850 | 0,3 |
| 1987 | 1 629 | 229 813 | 0,7 | 467 | 104 703 | 0,4 | 75 | 26 481 | 0,3 |

Källa: Riksbanken

BANKERNAS KREDITFÖRLUSTER OCH RÖRELSERESULTAT

Mkr

| | Affärsbanker | | | Sparbanker | | | Föreningsbanker | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Kredit-förluster | Rörelse-resultat | (1) i % av (2) | Kredit-förluster | Rörelse-resultat | (1) i % av (2) | Kredit-förluster | Rörelse-resultat | (1) i % av (2) |
| 1981 | 354 | 3 750 | 9,4 | 27 | 1 205 | 2,2 | 5 | 225 | 2,2 |
| 1982 | 1 404 | 3 608 | 38,9 | 73 | 1 330 | 5,5 | 13 | 286 | 4,5 |
| 1983 | 1 286 | 6 383 | 20,1 | 132 | 1 690 | 7,8 | 19 | 379 | 5,0 |
| 1984 | 1 998 | 5 709 | 35,0 | 205 | 1 538 | 13,3 | 22 | 342 | 6,4 |
| 1985 | 1 255 | 6 133 | 20,5 | 398 | 1 711 | 23,3 | 60 | 363 | 16,5 |
| 1986 | 1 961 | 10 672 | 18,4 | 625 | 2 396 | 26,1 | 64 | 563 | 11,4 |
| 1987 | 1 629 | 8 814 | 18,5 | 467 | 1 901 | 24,6 | 75 | 487 | 15,4 |

Källa: Riksbanken

FINANSBOLAGENS KONTOKORTSKREDITER

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| KONTOKORTSKREDITER | | | | | | | | |
| ANTAL KORT, 1 000-TAL | 1 490 | 1 803 | 2 038 | 2 289 | 2 204 | 2 300 | 2 304 | 2 856 |
| BEVILJAD KREDIT, MDR KR | 7,6 | 9,2 | 10,2 | 11,7 | 12,3 | 13,4 | 14,9 | 18,1 |
| UTNYTTJAD KREDIT, MDR KR | 2,9 | 2,8 | 3,5 | 4,1 | 4,2 | 4,1 | 4,5 | 4,9 |
| ANDEL AV FINANSBOLAGENS LÅNE-STOCK, % | 11,1 | 9,7 | 9,8 | 8,3 | 8,0 | 6,6 | 5,4 | 4,5 |
| ANDEL AV HUSHÅLLENS SKULDER, % | .. | .. | .. | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,1 | 1,0 |

Källa: Riksbanken

**Särskilt yttrande av byråchefen Hans Näslund, Konsumentverket.**

Skuldkommittén föreslår att det övergripande ansvaret för bevakning av hushållens skuldutveckling läggs på Spardelegationen. Jag anser att detta ansvar i enlighet med statsmakternas beslut om inriktning och innehåll i konsumentpolitiken naturligen måste ligga på Konsumentverket.

Verkets uppgift är att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser och att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Ökad kunskap om hushållens ekonomi och anpassning på marknaden är och måste alltid vara viktiga inslag i verkets utrednings- och undersökningsverksamhet. Det är inte möjligt vidta en effektiv kombination av informations-, utbildnings- och förhandlingsinsatser om helhetssynen på hushållens situation saknas. Då avses inte bara kunskaper om hushållens inkomster, utgifter, sparande och skuldsättning utan även hushållens tids- och kunskapsresurser. Det är härvidlag väsentligt att kunna dokumentera och följa speciellt utsatta gruppers situation.

En effektiv bevakning av hushållens skuldutveckling kräver att man genom många olika kanaler kan fånga in och följa skilda hushållsgruppers hela resurssituation. Det är viktigt att beskrivande undersökningar tids- och innehållsmässigt samordnas med åtgärdsinriktade undersökningar och försöksverksamhet. Det intensiva samarbetet med kommunal konsumentverksamhet, socialtjänsten, folkrörelserna och skolan öppnar olika vägar för Konsumentverket när det gäller att förebygga och lösa problem som har samband med hushållens ekonomi. Bevakningen av hushållens skuldsättning måste med nödvändighet sättas in i detta bredare konsumentpolitiska perspektiv.

Jag finner därför förslaget att Spardelegationen, som är tänkt att fungera under en begränsad period för att stimulera hushållens sparande, skall ha det övergripande ansvaret för hushållens skuldbevakning är uttryck för en felsyn. Förslaget avviker drastiskt från statsmakternas beslut om konsumentpolitikens inriktning och innehåll. Det övergripande arbetet med att följa, utvärdera och föreslå åtgärder när det gäller hushållens skuldsättning bör naturligen ingå i det hushållsekonomiska arbete som Konsumentverket har ansvaret för i enlighet med proposition 1985/86:121 om inriktningen av konsumentpolitiken.

# Statens offentliga utredningar 1988

## Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan.A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Utgått.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatsning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfällig handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat presstöd. U.
49. Arbetsmarknadsstriden III. A.
50. Arbetsmarknadsstriden IV. A.
51. Ut med musiken. U.
52. Att följa medieutvecklingen. U.
53. Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. Ju.
54. Om semester. A.
55. Hushållens skuldsättning. Fi.

# Statens offentliga utredningar 1988

# Systematisk förteckning

## Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

## Justitiedepartementet

Utgått. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]
Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. [53]

## Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]

## Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

## Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]

## Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]
Vissa internationella skattefrågor. [45]
Tillfällig handel. [46]
Hushållens skuldsättning. [55]

## Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]
Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]
Reformerat presstöd. [48]
Ut med musiken. [51]
Att följa medieutvecklingen. [52]

## Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]
Arbetsmarknadsstriden III. [49]
Arbetsmarknadsstriden IV. [50]
Om semester. [54]

## Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

## Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

## Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]
Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

## Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatsning. [34]
Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10245-5
ISSN 0375-250X