

Sammanfattning

Inledning

Uppdraget

Under år 2007 genomförde Kronofogdemyndigheten en förstudie för att belysa behovet av förändringar i systemet för löneutmätning. Förstudien mynnade ut i slutsatsen att systemet behöver moderniseras och effektiviseras. I maj 2008 gav Kronofogdemyndighetens processägare för verkställigheten en arbetsgrupp i uppdrag att utforma förslag om ny lagstiftning för löneutmätning. Den här rapporten innehåller resultatet av vårt arbete.

Dagens system för löneutmätning

Vid verkställighet av betalningsförpliktelser är löneutmätning den exekutiva åtgärd som berör överlägset flest gäldenärer. Åtgärden står dessutom bakom en betydande del av de belopp som drivs in. Förklaringen till detta är helt enkelt att många gäldenärer saknar annan utmättningsbar egendom.

Behovet av modernisering och effektivisering

Vi delar den uppfattning som förts fram i Kronofogdemyndighetens förstudie om att systemet för löneutmätning behöver moderniseras och effektiviseras. Vår ambition har varit att hitta ett system som genom sin enkelhet gör besluten mer begripliga för parterna och bättre än i dag motiverar gäldenärerna till olika insatser för att minska sin skuldbörda. Det är också angeläget att användningen av de resurser som är avsatta för verkställigheten effektiviseras. Vidare bör ett nytt system utformas så att det minskar behovet av ändringsbeslut och även på andra sätt minimerar arbetsgivarnas hanteringskostnad.

Huvuddragen i ett förenklat system

Mindre press på gäldenärerna

Löneutmätningens förfarandet fick sin nuvarande utformning genom 1996 års reform av utsökningsbalken. Vid reformen behölls den tidigare konstruktionen av förbehållsbeloppet, dvs. den del av lönen som inte får tas i anspråk. När förbehållsbeloppets storlek lades fast var en av utgångspunkterna att det skulle ligga på en högre nivå än normen för socialbidrag.

Under våren 2008 genomförde Kronofogdemyndigheten en analys av förhållandet mellan normalbeloppet och riksnormen för socialbidrag. Analysen visar att

skillnaderna mellan normalbeloppet och riksnormen numerära är mycket små. Undantagsvis kan det t.o.m. vara så att normalbeloppet blir någon procent lägre. Detta väcker ofrånkomligen frågan om inte gäldenärernas situation blivit alltför utsatt. När den frågan prövas måste det särskilt beaktas att riksnormen är avpassad för ett kortvarigt biståndsbehov medan löneutmätning relativt ofta pågår under lång tid.

Vi har tagit upp frågan om gäldenärernas situation i dialogen med företrädare för borgenärer och gäldenärer samt andra intressenter. Svaren ger inte någon entydig bild. Vår slutsats är emellertid att det krävs en förändring. Det förenklade systemet bör utformas så att gäldenärerna får en mindre betungande situation än i dag. Ett avgörande skäl för slutsatsen är den stora andelen gäldenärer med långvarig löneutmätning.

Incitament för minskad skuldsättning

Dagens system är mycket effektivt i den meningen att de belopp som är disponibla för löneutmätning normalt också tas i anspråk. Effektiviteten har emellertid en baksida. Gäldenären ges inte tillräcklig motivation att öka sina inkomster. Om gäldenären t.ex. går upp i arbetstid blir följden normalt att Kronofogdemyndigheten höjer utmättningsbeloppet så att hela den löneökning som annars skulle ha tillfallit gäldenären tas i anspråk. Nuvarande regler ger inte heller det incitament som är önskvärt för att förmå gäldenären att reducera sina levnadskostnader. Den som t.ex. skaffar sig en lägre hyra genom att byta lägenhet kan inte räkna med att få behålla något av mellanskillnaden för egen del. I stället blir konsekvensen att förbehållsbeloppet sänks och utmättningsbeloppet höjs.

Även i den här delen krävs en förändring. Regelsystemet måste tydligt uppmuntra individen att vara fortsatt ekonomiskt aktiv och stödja hans eller hennes initiativ för att minska sin skuld.

Schabloniserade beräkningar

Vi förordar att beräkningen av utmättnings- och förbehållsbelopp förenklas med den finländska lagstiftningen som förebild. Det innebär en långtgående schablonisering av dessa belopp.

Schabloniserat förbehållsbelopp

Kostnader som bör omfattas

Det som i första hand skapar problem enligt nuvarande ordning är den individuella prövningen av kostnader för bostad, sjukdom, fullgörande av tjänst, bartillsyn och arbetslöshetsavgift. Sådana kostnader är vanliga och kräver

betydande utredningsinsatser. Vi föreslår att samtliga dessa kostnader ska föras in under det schabloniserade förbehållsbeloppet.

Proportionering

När gäldenären lever tillsammans med en make eller sambo som har egen inkomst bestäms förbehållsbeloppet med hänsyn till makens eller sambons ekonomiska förmåga att bidra till betalningen av familjens gemensamma kostnader. Proportioneringen ifrågasätts ofta av makar och sambor som har högre inkomst än gäldenären. De hävdar att den faktiska konsekvensen är att de får betala gäldenärens skulder.

Vi föreslår att proportioneringen slopas. Den förändringen gör systemet enklare att förstå för den enskilde och kommer att öka acceptansen för de beslut som fattas.

Utmättningsbelopp

En procentuell andel

Nuvarande regler innebär att Kronofogdemyndigheten i de allra flesta fall fastställer ett utmättningsbelopp i kronor. Vi menar att beloppet i stället ska fastställas som en procentuell andel av gäldenärens inkomster. Procentsatsen måste avvägas så att det blir en rimlig balans mellan intresset av att gäldenärernas situation inte ska bli alltför betungande och borgenärernas intresse av snabb betalning.

Beräkningsunderlag

Underlaget för beräkningen av utmättningsbeloppet bör vara summan av de inkomster som kan tas i anspråk genom löneutmätning hos gäldenären. I beräkningsunderlaget bör också bostadsbidrag och naturaförmåner ingå. Underlaget ska minskas med preliminär skatt.

Storleken på schabloniserade förbehållsbelopp och utmättningsbelopp

Procentsats och grundavdrag

Vi föreslår att utmättningsbeloppet ska bestämmas med 75 procent av beräkningsunderlaget som utgångspunkt. Resultatet ska minskas med ett grundavdrag för att det ska gå att säkerställa gäldenärens skydd. Är gäldenären

ensamstående ska grundavdraget vara 6 500 kronor. Det betyder att löneutmätning för en ensamstående gäldenär kan bli aktuellt först då beräkningsunderlaget överstiger ca 8 700 kr. Grundavdraget ska öka med 650 kronor för varje barn. Det ska också öka med 650 kronor då gäldenärens make eller sambo saknar egen inkomst eller har en inkomst som efter avdrag för preliminär skatt understiger grundavdraget för en ensamstående.

Särskilt avdrag

Med det här förslaget kommer huvuddelen av gäldenärerna att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I ungefär vart femte fall leder den schabloniserade beräkningen emellertid till att gäldenären får behålla en alltför liten del av sin inkomst. Av den anledningen föreslår vi att ett särskilt avdrag ska kunna medges vid beräkningen av utmätningens belopp. Här är det ofrånkomligt att Kronofogdemyndigheten – på i princip samma sätt som i dag – måste fastställa ett förbehållsbelopp som grundar sig på en individuell prövning av gäldenärens kostnader.

Förslagets konsekvenser

Vi bedömer att det sammanlagda belopp som tas ut genom löneutmätning kommer att minska med i storleksordningen 75 miljoner kronor i månaden genom det förenklade systemet. Därigenom tillgodoses intresset av att gäldenärerna ska ges en mindre betungande situation än i dag. Det månatliga bortfallet för borgenärerna begränsas emellertid till ca 50 miljoner kronor. Det beror främst på att reformen kommer att frigöra resurser som kan användas för mer verkningfulla utrednings- och verkställighetsinsatser.

Det förenklade systemet ger gäldenären nya möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation genom egna åtgärder. Förslaget innebär att en gäldenär som minskar sina levnadskostnader för sådant som i dag föranleder individuella tillägg till normalbeloppet får behålla mellanskillnaden ograverad. Gäldenären kan också förbättra sin ekonomi genom att öka inkomsterna. I det förenklade systemet får man normalt behålla ungefär en fjärdedel av det som återstår av inkomstökningen sedan skatten är betald. Systemets konstruktion bidrar till att det blir mer lönsamt för gäldenären att arbeta än att avstå från det. Dessutom motverkas risken att gäldenären söker sig till svarta arbetsuppgifter.

För arbetsgivarna leder reformen till en besparing i form av minskad administration. Besparingen är en följd av att antalet ändringsbeslut sannolikt kommer att halveras.

Förslaget gör att systemet för löneutmätning blir enklare att förstå för parterna. Dessutom ökar förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning.

Genomförandet för med sig kostnader för att anpassa Kronofogdemyndighetens och arbetsgivarnas it-system till de nya reglerna. Kronofogdemyndighetens kostnader för den delen är ungefär 24 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för information och utbildning.