

DATUM  
2014-03-26  
ERT DATUM  
2014-01-09DIARIENR  
2014/12-4  
ER BETECKNING  
Ju2014/125/KORegeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## Överskuldsättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78)

Statskontoret väljer att framföra synpunkter på några av de förslag utredningen lämnar och som innebär att staten ökar sina åtaganden.

### Mer statistik om hushållens skuldsättning

Utredningen visar med sin omfattande kartläggning av skuldsättningens utbredning värdet av att analysera faktorer som antas ha betydelse för vilka grupper som drabbas och på vilket sätt de drabbas av överskuldsättning. Statskontoret delar utredningens uppfattning att kunskap i form av statistik om kreditmarknadens utveckling och hushållens skulder är en viktig grund för att bedöma behovet av statliga insatser. Denna kunskap är också en förutsättning för att kunna forma en effektiv strategi mot de problem som överskuldsättning skapar och bör därför, enligt Statskontoret, ges hög prioritet i det fortsatta arbetet.

### En förstärkt budget- och skuldrådgivning

Utredningen menar att den kommunala budget- och skuldrådgivningen inte uppfyller de krav som rimligen borde ställas på verksamheten. Det framgår dock inte tydligt på vilka grunder utredningen gör sin bedömning.

Utredningen menar att de åtgärder som måste till för att verksamheten ska nå en rimlig nivå är av sådan art att de kräver att staten tar ett ökat ekonomiskt ansvar för verksamheten. Statskontoret anser inte att utredningen på ett övertygande sätt argumenterar för att de statliga insatserna borde bestå i att den kommunala verksamheten tillförs statliga medel. I valet av insatser bör de styrmedel eftersträvas som antas fungera mest kostnadseffektivt och med bäst precision påverkar de förhållanden som ska förändras. Statskontoret menar att utredningen borde ha utrett även andra statliga styrmedel än ekonomiska för att försäkra sig om att de föreslagna styrmedlen är de bäst lämpade för att komma tillrätta med de problem utredningen identifierat. Utredningen tar till exempel inte upp möjligheten av att genom ökad eller mer detaljerad reglering få den kommunala budget- och skuldrådgivningen att utvecklas så att bättre förutsättningar skapas för att uppfylla de krav staten ställer på verksamheten. Utredningen tar heller inte upp möjligheten



att genom ökad statlig tillsyn påverka den kommunala budget- och rådgivningsverksamheten i rätt riktning.

Utredningen konstaterar att Inspektionen för vård och omsorg har tillsynsansvar för budget- och skuldrådgivningen men att tillsyn inte har bedrivits. Utredningen redogör emellertid inte närmare för den statliga tillsynsfunktionen inom det här området. Statskontoret saknar en diskussion i betänkandet om den statliga tillsynens roll och organisering utifrån de krav staten ställer på den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Konsumentverket har en central roll i att stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för. Det hade, enligt Statskontoret, varit värdefullt om utredningen närmare redogjort för Konsumentverkets roll och analyserat de förutsättningar myndigheten har att stödja kommunerna i deras arbete med budget- och skuldrådgivning.

### **Finansiering genom skatteväxling**

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att finansiera vissa åtgärder genom så kallad skatteväxling inom ramen för systemet med de generella statsbidragen. Enligt utredningen bör nivån för de generella statsbidragen växlas ner i motsvarande grad som den genomsnittliga kommunala kostnaden för budget- och skuldrådgivning. Det innebär, som Statskontoret förstått utredningens förslag, att en ny verksamhet tillförs det generella statsbidragssystemet men utan att nya resurser tillförs systemet. Det i sin tur innebär att nuvarande resurser inom systemet för de generella statsbidragen omfördelas och att budget- och skuldrådgivningen kommer att finansieras med medel som i dag finansierar andra verksamheter.

Det främsta skälet till ställningstagandet är att Statskontoret bedömer att det är tveksamt om förslaget ligger i linje med den kommunala finansieringsprincipen. Principen innebär att staten inte får lägga nya obligatoriska uppgifter på stat och landsting utan att finansiering till kommuner och landsting följer med de nya åtagandena. Hit räknas när staten ändrar ambitionsnivån för befintlig verksamhet. De ökade krav som utredningen ställer på den kommunala budget- och skuldrådgivningen kan, enligt Statskontorets bedömning, ses som exempel på en sådan ambitionshöjning. Hur utredningen ser på förslaget i relation till den kommunala finansieringsprincipen framgår emellertid inte av betänkandet.

Vid sidan av detta centrala problem ser Statskontoret ytterligare problem med utredningens förslag om en skatteväxling. Ett problem är att det förslag utredningen lämnar inte skapar incitament för att effektivisera verksamheten. Hög kvalitet i verksamheten likställs i utredningens förslag med höga

kostnader. Den statliga styrningen skapar i den föreslagna resursfördelningen inte några incitament hos kommunerna att utveckla rådgivningsverksamheten och samtidigt hålla tillbaka kostnaderna, något som bör eftersträvas.

Ytterligare ett problem med utredningens förslag om skatteväxling är att det innehåller en godtycklighet som Statskontoret finner olycklig. Den statliga ersättningen fastställs, enligt förslaget, utifrån verksamheten ett enskilt år. Detta år behöver inte nödvändigtvis avspeglade kommunens ambitionsnivå sett över en längre tid. Nivån på den statliga ersättningen riskerar i dessa fall att bli mindre rättvisande.

### **Finansiering genom specialdestinerade statsbidrag**

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om specialdestinerade statsbidrag för att finansiera budget- och skuldrådgivning i kommunerna. Syftet med utredningens förslag är att få till stånd en mer kraftfull budget- och skuldrådgivning. Statsbidraget är tänkt att finansiera bland annat insatser för kompetensutveckling.

Statskontorets generella erfarenhet är att problem uppstår när staten riktar bidrag till verksamheter som kommuner genom lagstiftning getts ansvar för. De riktade statsbidragen gör att förutsättningarna för kommunens prioriteringar ändras och att ansvaret mellan staten och kommunen blir otydligt. I den förvaltningspolitiska propositionen poängteras också vikten av att staten i större utsträckning tar ett ansvar för att styrningen av den kommunala sektorn blir effektiv både för staten och för den kommunala nivån. Statskontoret menar att utredningens förslag inte ligger i linje med regeringens ambition att eftersträva effektiva styrformer av den kommunala sektorn.

### **Finansiering genom avgifter**

Utredningen föreslår att den avgiftsbas som används för att finansiera Finansinspektionens tillsynsverksamhet används som bas också för en avgift eller skatt. Utredningen menar att avgiftsbasen är en lämplig grund därför att den representerar olika kreditföretags betydelse och tyngd.

Utredningen tar inte ställning till om avgift eller skatt är den mest lämpliga finansieringsformen. Skillnaden mellan en skatt och en avgift är generellt sett att avgiften tas ut för att täcka kostnaden för att utföra en viss verksamhet. Med ett skatteuttag följer inte krav på direkt motprestation. Statskontoret saknar i utredningen en diskussion och problematisering av de olika finansieringsalternativen utifrån bland annat denna skillnad.



De verksamheter som utredningen vill finansiera med antingen en avgift eller med skattemedel spänner över olika områden. Hit hör till exempel offentlig statistik, forskning, ökade resurser till Konsumentverkets tillsynsverksamhet och den kommunala budget- och skuldrådgivning.

Om regeringen överväger att finansiera utredningens förslag genom en avgift finns, enligt Statskontoret, anledning att uppmärksamma principiella aspekter av att avgiftsfinansiera statliga åtaganden. En aspekt gäller sambandet mellan den verksamhet som avgiften ska finansiera och i vilken utsträckning de betalande aktörerna kan anses förorsaka kostnaderna för de verksamheter som avgiften är tänkt att finansiera. Sambandet förefaller inte tillräckligt tydligt mellan den relativt breda verksamhet som utredningen vill avgiftsfinansiera och de samhälleliga kostnader som utredningen bedömer att de kreditgivande företagen ger upphov till för att motivera avgiftsfinansiering. Statskontoret avstyrker därför utredningens förslag om avgiftsfinansiering.

En annan aspekt att uppmärksamma är om förslaget innebär att de verksamheter som finansieras med avgifter kommer att vara tillgängliga enbart för de aktörer som betalar avgifterna. Avgifter som används för att finansiera till exempel offentlig statistik och forskning uppfyller inte detta kriterium.

Om regeringen överväger att i stället skattefinansiera utredningens förslag behöver den närmare utformningen av skatteuttag prövas. I detta ingår att analysera konsekvenserna av olika former av skatteuttag.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Rebecca Hort, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Rebecca Hort