

Ref

Lönegarantin och förmånsrättsordningen

*– om lönegarantins betydelse för det ökade
antalet företagskonkurser.*

SOU 1988:27

Slutbetänkande av lönegarantiutredningen.



Statens offentliga utredningar
1988:27
Arbetsmarknadsdepartementet

Lönegarantin och förmånsrättsordningen

- om lönegarantins betydelse för
det ökade antalet företagskonkurser

Slutbetänkande av lönegarantiutredningen
Stockholm 1988

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

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 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988

ISBN 91-38-10168-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för
arbetsmarknadsdepartementet

Efter regeringens bemyndigande den 28 januari 1982 tillkallade dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet den 15 september 1982 rådmannen Arne Wilhelmsson för att som särskild utredare göra en översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs.

Utredaren har arbetat under namnet lönegarantiutredningen.

Utredningen har tidigare avgett delbetänkandena (Ds A 1983:15) Ändringar i lönegarantisystemet och (SOU 1986:9) Ny lönegarantilag.

Utredningen får härmed överlämna sitt slutbetänkande (SOU 1988:27) Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser.

I arbetet på slutbetänkandet har utredaren biträtts av följande personer:

Sakkunniga: Direktören Kent Brorsson (Svenska arbetsgivareföreningen), ekonomen Stig Carlsson (fr.o.m. den 22 juli 1986, Landsorganisationen i Sverige), jur.kand. Per-Olof Ekeberg (Landsorganisationen i Sverige), utredaren Peter Hohenstein (fr.o.m. den 17 november 1986, Tjänstemännens centralorganisation) och förbundsjuristen Anders Hult (Tjänstemännens centralorganisation).

Experter: Avdelningsdirektören Hans Broberg (statens industriverk), hovrättsrådet Rolf Dahlgren (finansdepartementet), advokaten Björn Edgren (Sveriges advokatsamfund), hovrättsassessorn Dag Ekman (arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Lars Häggmark (industridepartementet), byråchefen Geron Jannesson (länsstyrelsernas organisationsnämnd), direktören Per-Ivan Lundberg (Sveriges ackordscentral), chefskronofogden Åke Lundberg (Föreningen Sveriges kronofogdar), hovrättsassessorn Eugène Palmér (justitiedepartementet), bankdirektören P.G. Persson (Svenska Bankföreningen), departementssekreteraren Eva Sjögren (t.o.m. den 20 oktober 1986, arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Ingrid Skogö (fr.o.m. den 21 oktober 1986, arbetsmarknadsdepartementet), direktören Anders Åberg (Småföretagens Riksorganisation) och biträdande skattedirektören Nils-Sture Åman (riksskatteverket).

Sekreterare: Hovrättsassessorn Håkan Nyberg.

Särskilda yttranden har fogats till betänkandet dels av
Brorsson, Carlsson, Ekeberg, Hohenstein, Hult, Persson och
Åberg gemensamt, dels av Persson ensam och dels av Dahlgren.

Utredningen har med detta betänkande slutfört sitt arbete.

Stockholm i maj 1988

Arne Wilhelmsson

/Håkan Nyberg

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR	11
SAMMANFATTNING	13
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	23
1 UTREDNINGENS UPPGIFTER OCH ARBETE	41
1.1 Tidigare betänkanden	41
1.2 Detta betänkande	43
1.3 Vissa ändringspropåer som lämnats obeaktade ...	45
1.3.1 Skydd för underentreprenörers och underleverantörers fordringar vid konkurs	45
1.3.2 Skydd för en arbetstagares fordran på skadestånd vid ogiltigförklarad upp- sägning m.m.	49
1.3.3 Skydd för en semesterkassas fordran på s.k. särskilt tillägg	50
1.3.4 Ränta på lönefordringar vid utbetal- ning av lönegarantimedel	54

2	LÖNEFORDRINGAR HOS ARBETSGIVARE PÅ OBESTÅND....	57
2.1	Vid konkurs och ackord	57
2.2	Lönegarantisystemet	62
3	UTBETALNINGARNA ENLIGT LÖNEGARANTIN	65
3.1	Orsaker till utbetalningarnas storlek	65
3.2	Orsaker till ökningen av antalet företagskonkurser	73
4	SNEDVRIDER LÖNEGARANTIN VALET AV FORM FÖR REKONSTRUKTION AV FÖRETAG?	79
5	ACKORDET OCH ANDRA FORMER FÖR REKONSTRUKTION AV FÖRETAG UTAN KONKURS	89
6	FÖRMÅNSRÄTTSORDNINGENS BETYDELSE	97
6.1	Utgångspunkter	97
6.2	Förmånsrättslagens uppbyggnad	100
6.3	Lönegarantin och förmånsrättsordningen	103
6.3.1	Överväganden vid förmånsrättslagens tillkomst	103
6.3.2	Omkastningen av förmånsrättsordningen mellan lönefordringar och fastighetsinteckningar	104
6.3.3	Omkastningen av förmånsrättsordningen mellan lönefordringar och företagsinteckningar	105
6.3.4	Riksdagsmotion om en översyn av förmånsrättsordningen	108
6.3.5	Konkursutredningen	110
6.4	Förmånsrätten för företagshypotek	111
6.4.1	Lagstiftningen om företagshypotek m.m. ..	111

6.4.2	Kreditmarknaden	114
6.4.3	Undersökning av näringsidkare som tar ut företagsinteckningar	117
6.4.4	Konkursstatistiken	121
6.4.5	Förbättring av företagsintecknad egen- dom under konkurs	124
6.5	Förmånsrätten för skatter och allmänna avgif- ter	127
7	MINSKNING AV KONKURSENS ATTRAKTIONSKRAFT	133
7.1	Utgångspunkter för en reform	134
7.2	En reform bör gälla förmånsrättsordningen	136
8	UTREDNINGENS STÄLLNINGSTAGANDEN	143
8.1	Inledning	144
8.2	Tidigare överväganden beträffande lönegarantin och förmånsrättsordningen	145
8.3	Finansieringen av lönegarantisystemet	148
8.4	Återverkningarna för kreditgivarna leder till en minskning av antalet rekonstruktioner genom konkurs	150
8.5	Återverkningar i övrigt	158
8.6	Fordringar på produktiv lön bör ges bästa för- månsrätt	162
8.7	Rekonstruktionsfallen	165
8.8	Konsekvenser beträffande frågan om förbättring av företagsintecknad egendom under konkurs ...	170
9	SPECIALMOTIVERING	173
9.1	Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)	173

9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m.	186
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs	186
9.4	Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)	187
9.5	Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken	187

SÄRSKILDA YTTRANDE	191
--------------------	-----

BILAGOR

Bilaga 1	Direktiven för utredningen	207
Bilaga 2	Kommentarer till tabeller m m i löpande text	215
Bilaga 3	Lönegarantifondens ställning	223
Bilaga 4	Kreditmarknadsstatistik	225
Bilaga 5	Exempel på avtal vid rekonstruktionsfall ..	233
Bilaga 6	Betänkanden, annan litteratur och rättsfall som åberopats	237

FÖRKORTNINGAR

Författningar

Anställningsskyddslagen	Lagen (1982:80) om anställnings- skydd
Konkurslagen	Konkurslagen (1987:672)
Lönegarantikungörelsen	Kungörelsen (1970:745) om statlig lönegaranti vid konkurs
Lönegarantilagen	Lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs.

Övriga

AU	Arbetsmarknadsutskottets betänkande
CFAR	Centrala företags- och arbetsställeregistret hos statistiska centralbyrån
Dir	Kommittédirektiv
Ds A (Ju, I)	Departementsserien arbetsmarknadsdepartementet (justitiedepartementet, industridepartementet)
FLU	Första lagutskottets utlåtande

InU	Inrikesutskottets betänkande
LU	Lagutskottets betänkande
MEX	Meddelanden och information för exekutionsväsendet, utgivna av riksskatteverket
mot.	motion till riksdagen
mot.L	motion till riksdagen, väckt under allmänna motionstiden och remitterad till lagutskottet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, Avd. I
prop.	Regeringens proposition
RD	Riksdagens protokoll
RH	Rättsfall från hovrätterna, utgiven av domstolsverket
RIC	Rättsinformation, serie C, utgiven av riksskatteverket
rskr.	Riksdagens skrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SFU	Socialförsäkringsutskottets betänkande
SNI	Svensk näringsgrensindelning
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TSA	Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund med titeln Advokaten.

Betänkanden, annan litteratur och rättsfall, se bil. 6.

SAMMANFATTNING

Utredningen föreslår att huvuddelen av lönefordringarna i en konkurs ges bättre förmånsrätt än företagshypotek. Förslaget syftar till att minska den attraktionskraft som konkursen har fått på grund av den statliga lönegarantin. Till grund för förslaget ligger tanken att garantin, som bara gäller vid konkurs, i ett samhällsekonomiskt perspektiv snedvridit valet av form för rekonstruktion av företag som går dåligt.

Lönegarantisystemet innebär att staten i princip svarar för en arbetstagares lönefordran hos en arbetsgivare som försatts i konkurs. Utredningens uppdrag har gällt en utvärdering och översyn av systemet.

Tidigare betänkanden

Tidigare har utredningen avgett två delbetänkanden. Det första (Ds A 1983:15) Ändringar i lönegarantisystemet avlämnades i november 1983 och det andra (SOU 1986:9) Ny lönegarantilag i mars 1986.

Detta betänkande

Utredningen lägger nu fram sitt slutbetänkande. I det klargörs till en början att en ökning i utbetalningarna enligt lönegarantin har förekommit.

Budgetåret 1986/87 utbetalades 570 miljoner till 20 000 arbetstagare hos arbetsgivare som försatts i konkurs. Under samma period tillkom 6 000 företagskonkurser.

En analys beträffande ökningen av utbetalningarna enligt garantin har i sin tur lett till en undersökning av varför antalet företagskonkurser har ökat under senare år. Härvid har framkommit att garantin har kommit att få en annan användning än den som ursprungligen var tänkt. Det förhållandet hänger ihop med den enligt direktiven för utredningen kvarstående uppgiften att undersöka om lönegarantin snedvrider valet av form för rekonstruktion av företag och, om så visar sig vara fallet, föreslå hur en snedvridning skall kunna undvikas. Det är alltså den frågan som utredningen behandlar och tar ställning till i betänkandet.

Vissa ändringspropåer som lämnats obeaktade

Under utredningens arbete har aktualiserats lagändringar på lönegarantiområdet utöver vad som angetts i direktiven. Propåerna om ändringar har gällt dels skydd för underentreprenörers och underleverantörers fordringar vid konkurs, dels skydd för en arbetstagares fordran på skadestånd vid ogiltigförklarad uppsägning m.m. och dels skydd för en semesterkassas fordran på s.k. särskilt tillägg. Härutöver har det ansetts önskvärt med en översyn av reglerna för beräkning av ränta på lönefordringar vid utbetalning av garantibelopp.

Utredningen har på olika skäl lämnat ändringspropåerna obeaktade.

Snedvrider lönegarantin valet av form för rekonstruktion av företag?

Att lönegarantin gör rekonstruktion av företag genom konkurs till en förmånligare rekonstruktionsform än den annars skulle vara är odiskutabelt. Garantin kan därmed påverka valet av

form för rekonstruktion av företag. För att man skall kunna tala om en snedvridning krävs emellertid att garantin gynnar konkursformen framför andra former för rekonstruktion av företag i en för samhället inte acceptabel omfattning. Huruvida så är fallet är inte oomstritt.

Enligt utredningens bedömning bör frågan om en snedvridning angripas utifrån ett brett perspektiv. Närmare bestämt bör man ta ställning till om garantin från samhällsekonomisk utgångspunkt gynnar konkurshalternativet i sådan grad att man kan tala om en snedvridning. Är det, annorlunda uttryckt, samhällsekonomiskt motiverat att företag i större utsträckning än för närvarande rekonstrueras utan konkurs och att en sådan förändring åstadkoms genom en ändring av lönegarantins tillämplighet?

Att besvara den uppställda frågan är emellertid inte lätt. Man tvingas nämligen att väga den tilltänkta åtgärden mot sådana övergripande aspekter såsom sysselsättning och företagens kreditförsörjning. Först därefter är det möjligt att bedöma de samhällsekonomiska effekterna och om lönegarantin medför en inte acceptabel snedvridning vid val av form för rekonstruktion av företag.

Ackordet och andra former för rekonstruktion av företag utan konkurs

En minskning av konkursens attraktionskraft kan åstadkommas inte endast genom åtgärder som gör konkursformen som sådan mindre attraktiv än nu. Relativt sett kan naturligtvis konkursens attraktionskraft minskas även genom åtgärder som gör rekonstruktioner utan konkurs förmånligare än för närvarande.

En i och för sig välbehövlig översyn av ackordslagstiftningen kan visserligen leda till att det framstår som något mera fördelaktigt än nu med rekonstruktioner utan konkurs. Emellertid kan man enligt utredningens uppfattning genom en reform av detta slag inte på ett avgörande sätt minska den attraktionskraft som konkursen har på grund av garantin.

Utredningen har inte heller på annat sätt funnit det möjligt att minska konkursens attraktionskraft genom åtgärder som skulle gynna rekonstruktioner utan konkurs.

Förmånsrättsordningens betydelse

Det är i första hand det ekonomiska utfallet för borgenärerna som avgör om man väljer att rekonstruera ett företag genom konkurs. Genom förmånsrättsordningen avgörs hur ett konkursbos tillgångar fördelas mellan borgenärerna. Oavsett om konkursgäldenärens rörelse med hjälp av garantin drivs vidare under konkursen eller inte skall en fördelning av boets tillgångar ske. I den mån rörelsen drivs vidare kan det sägas att förmånsrättsordningens betydelse ökar eftersom den i detta fall även avgör fördelningen av de värden som den fortsatta driften frambringar. Närmare bestämt har förmånsrättsordningen betydelse för vilken eller vilka kategorier av förmånsberättigade borgenärer som tjänar på en rekonstruktion genom konkurs.

Utredningen har granskat de förmånsrätter som är av särskilt intresse i sammanhanget, dvs. förmånsrätterna för företagshypotek, skattefordringar och lönefordringar. Dessa förmånsrätter gäller alla i sådana tillgångar av lös egendoms natur som hör till och används i en rörelse samt i nu angiven ordning. Vidare är det endast i undantagsfall som andra borgenärer än de som innehar fordringar förenade med någon av de angivna förmånsrätterna får utdelning för sin fordran i konkurs.

När det gäller förmånsrätten för företagshypotek har utredningen bl.a. låtit genomföra en särskild undersökning av hur många och vilka kategorier av näringsidkare som begagnar sig av företagshypotek som kreditsäkerhet. Av undersökningen framgår bl.a. att drygt hälften eller 75 000 av alla näringsidkare med anställda tar ut företagsinteckningar.

Minskning av konkursens attraktionskraft

Utredningen har vidare i sina överväganden kommit fram till att eventuella åtgärder måste riktas mot borgenärer som har fordringar förenade med förmånsrätt på grund av företagshypotek.

Sådana borgenärer har alltså rätt till utdelning i konkurs framför borgenärer vars fordringar är förenade med någon av de andra förmånsrätterna. Till det kommer att fordringar förenade med förmånsrätt på grund av företagshypotek nästan uteslutande härrör från finansieringen av det företag som skall rekonstrueras genom konkursen. Dessa omständigheter gör att banker och andra kreditgivare som innehar företagshypotek måste anses ha ett förhållandevis större ekonomiskt intresse av rekonstruktioner genom konkurs än andra borgenärer.

Eventuella åtgärder bör gälla förmånsrättsordningen

En förändring av det ekonomiska utfallet av en konkurs bör med hänsyn till vad utredningen anfört innebära att det för banker och andra kreditgivare blir mera förmånligt än för närvarande att företag med ekonomiska svårigheter rekonstrueras utan konkurs. Eftersom fördelningen av ett konkursbos tillgångar i första hand styrs av förmånsrättsordningen tillgodoses syftet att stimulera till rekonstruktioner utan konkurs bäst genom en ändring av förmånsrättsordningen.

År 1975 genomfördes en betydelsefull ändring av förmånsrättsordningen. Det var då som företagsinteckningen fick bästa förmånsrätt före skatter och löner och konkursen fick sin nuvarande attraktionskraft som rekonstruktionsform. Tidigare hade lönerna haft bästa förmånsrätt.

Enligt utredningens mening ligger det nu nära till hands att överväga en återgång till den gamla förmånsrättsordningen. En ordning där samtliga lönefordringar ges bästa förmånsrätt kan emellertid i dagens läge framstå som en alltför långtgående reform. Lönerna utgör nämligen nu - på grund av att uppsägningstiderna förlängts - en tyngre skuldpost hos företagen än tidigare. Vill man återgå till tidigare gällande ordning kan det därför vara lämpligare att begränsa förändringen och låta huvuddelen i stället för samtliga förmånsberättigande lönefordringar få bästa placering i förmånsrättsordningen.

Produktiv lön

Utredningen har funnit att den ändring som bör övervägas är att endast ge vad utredningen betecknar som fordringar på produktiv lön bästa förmånsrätt. Övriga lönefordringar skulle få kvarstå med nuvarande placering i förmånsrättsordningen, dvs. med förmånsrätt efter företagshypotek och skatter.

Med produktiva löner avser utredningen löner för sådant arbete som lagts ned på egendom som omfattas av företagshypotek och därigenom typiskt sett är till nytta för den som innehar företagshypoteket. Med hänsyn härtill torde praktiskt taget allt arbete som utförts före konkursen vara produktivt.

Beträffande arbete under själva konkursen torde man inte kategoriskt kunna hävda att arbetet är produktivt i angiven mening. Förhållandena kan variera från konkurs till konkurs. Utredningen har ansett att det inte är praktiskt genomförbart att låta förhållandena i de enskilda konkurserna vara avgörande för hur stor del av lönefordringarna under själva kon-

kursen som skall betraktas som produktiv och därmed belasta företagshypotekets säkerhetsunderlag. Utredningen har i stället ansett det nödvändigt att fastställa en schablon. Med hänsyn till vad som erfarenhetsmässigt gäller beträffande rörelsedrift under konkurs har det ansetts lämpligt att en lönefordran betraktas som produktiv t.o.m. den tidpunkt då en arbetstagares uppsägningstid under kursen löpt två månader.

Sammanfattningsvis har alltså utredningen stannat för en förmånsrättsordning av följande utseende:

1. Fordringar på produktiv lön.
2. Företagshypotek.
3. Skattefordringar.
4. Övriga lönefordringar.

Återverkningar av en ändrad förmånsrättsordning

I de fortsatta övervägandena har utredningen påmint om de förutsättningar som gäller i fråga om finansieringen av lönegarantisystemet, bl.a. att lönegarantifondens tillgångar vid utgången av budgetåret 1986/87 uppgick till 804 miljoner. Vidare har utredningen framhållit att syftet med en ändring inte i första hand är att åstadkomma besparingar inom lönegarantisystemet utan att reducera antalet rekonstruktioner av företag genom konkurs. Uppnås syftet att minska antalet rekonstruktioner genom konkurs får det emellertid till följd färre konkurser och mindre utbetalningar enligt garantin.

Tyngdpunkten i utredningens överväganden har legat i en bedömning av vilka återverkningar som en ändring av förmånsrättsordningen får för kreditgivarna samt hur dessa återverkningar leder till en minskning av antalet rekonstruktioner genom konkurs. Också återverkningarna i övrigt har tagits upp.

Vid sammanträden inom utredningen med sakkunniga och experter har det visat sig att bedömningen av återverkningarna inte är entydig. Utredningen har för sin del sammanfattningsvis kommit fram till att ändringen av förmånsrättsordningen leder till

- att företagshypoteket efter en ändring av förmånsrättsordningen har ett sådant kreditsäkerhetsvärde att det även i fortsättningen utgör en väl fungerande säkerhetsrätt,
- att kreditgivningen till företag, inkl. nyetablering, inte påverkas,
- att kredituppföljningen beträffande företag med ekonomiska svårigheter effektiviseras,
- att sådana företag härigenom kan rekonstrueras utan konkurs med påföljd,
- att arbetstillfällena hos företagen kan räddas i större omfattning än för närvarande och
- att leverantörernas stora förluster i samband med konkurser minskar,
- att antalet konkurser med rekonstruktionssyfte härigenom reduceras påtagligt,
- att den enskilde arbetstagarens möjligheter att få sina lönefordringar ersatta enligt garantin inte försämras,
- att lönegarantin inte längre får samma näringspolitiska effekter som för närvarande,
- att samhällets totala kostnader för rekonstruktioner av företag minskar,

- att besparingarna inom lönegarantisystemet klart överstiger de förluster som staten kan drabbas av i egenskap av skatteborgenär samt
- att ett första steg tas i ett planerat arbete på ett nytt rekonstruktionsförfarande och en reformerad förmånsrättsordning.

Utredningens ställningstagande

Mot bakgrund av de överväganden som nu redovisats har utredningen kommit fram till att det från samhällsekonomisk synpunkt framstår som lämpligt att ändra förmånsrättsordningen så att fordringar på produktiv lön ges bästa förmånsrätt. Det betyder vidare att utredningen anser att garantins nuvarande gynnande av konkursformen leder till en snedvridning vid valet av form för rekonstruktioner av företag som går dåligt.

Utredningen föreslår att förmånsrättsordningen ändras så att fordringar på produktiv lön ges bästa förmånsrätt. I överensstämmelse härmed har utredningen utarbetat förslag till ändringar i förmånsrättslagen (1970:979).

Rekonstruktionsfallen

Den föreslagna ändringen av förmånsrättsordningen kommer att minska antalet rekonstruktioner av företag genom konkurs. Det hindrar emellertid inte att man även i framtiden får räkna med sådana rekonstruktioner. Därför finns det enligt utredningens bedömning fortfarande skäl att uppmärksamma de fall som utredningen betecknar rekonstruktionsfall.

Rekonstruktionsfallen gäller det förhållandet att lönegarantin på ett spekulativt sätt utnyttjas maximalt när konkursboets rörelse säljs och de anställda får nya anställningar hos köparen av rörelsen.

För att komma till rätta med de från samhällets sida oacceptabla rekonstruktionsfallen har utredningen betonat den roll som tillsynsmyndigheten i konkurs har i sammanhanget. Utredningen förordar att tillsynsmyndigheten förbättrar sin kontroll av lönegarantilagens tillämpning vid företagsöverbetalningar. Utredningen föreslår att en särskild bestämmelse härom införs i lönegarantiekungörelsen.

Konsekvenser beträffande frågan om förbättring av företagsintecknad egendom under konkurs

Från rättsekonomisk - och därmed även från samhällsekonomisk - synpunkt finns det en särskild fördel med förslaget om en ändrad förmånsrättsordning. Hanteringen av de rekonstruktioner som i fortsättningen trots allt kommer att företas genom konkurs bör sålunda förenklas avsevärt.

Man torde på det hela taget inte längre behöva begagna sig av den metod som högsta domstolen i ett rättsfall (NJA 1982 s. 900) anvisat för fördelningen av driftsresultatet när konkursgäldenärens rörelse drivs vidare under konkursen och det förekommer egendom som omfattas av företagshypotek. Den av högsta domstolen anvisade metoden innebär nämligen att hanteringen av sådana konkurser blivit komplicerad.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till

Lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

Härigenom föreskrivs i fråga om förmånsrättslagen (1970:979)¹

dels att nuvarande 11 § skall betecknas 12 §,
dels att nuvarande 12 § skall betecknas 11 §,
dels att nya 11, 13 och 15 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas en ny paragraf, 16 §, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

12 §²

Allmän förmånsrätt följer därefter med arbetstagares fordran på sådan lön eller annan ersättning på grund av anställningen som ej förfallit till betalning tidigare än ett år innan konkursansökningen gjordes och på lön eller ersättning under skälig uppsägningstid, högst sex månader. Har arbetstagaren under uppsägningstiden utfört arbete enligt anställningsavtalet med gäldenären, gäller för-

Föreslagen lydelse

11 §

Allmän förmånsrätt följer därefter med en arbetstagares fordran på sådan lön eller annan ersättning på grund av anställningen som inte förfallit till betalning tidigare än ett år innan konkursansökningen gjordes och på lön eller ersättning under skälig uppsägningstid. Beträffande en uppsägningstid som under konkursen löper längre tid än två månader gäller

1 Lagen omtryckt 1975:1248

2 Senaste lydelse 1977:482.

Nuvarande lydelse

månsrätten all lön eller ersättning för arbetet. I den mån arbete ej utförts under uppsägningstiden gäller förmånsrätten endast sådan lön eller ersättning som överstiger inkomst vilken arbetstagaren under tid som lönen eller ersättningen avser förvärvat i annan anställning eller uppenbarligen borde ha kunnat förvärva i anställning som han skäligen bort godtaga. Vid bestämmande enligt vad nyss sagts i vilken utsträckning fordran på lön eller ersättning under uppsägningstid är förenad med förmånsrätt skall med samtidig inkomst i annan anställning jämföras utbildningsbidrag som utgår av statsmedel vid arbetsmarknadsutbildning, i den mån bidraget avser samma tid som lönen eller ersättningen och arbetstagaren har blivit berättigad till bidraget efter uppsägningen. Har lönefordran som förfallit tidigare än ett år innan konkursansöknings gjordes varit föremål för tvist, gäller förmånsrätten, om

Föreslagen lydelse

dock förmånsrätten endast under de första två månaderna. Har arbetstagaren under uppsägningstiden utfört arbete enligt anställningsavtalet med gäldenären, gäller förmånsrätten all lön eller ersättning för arbetet. I den mån arbete inte utförts under uppsägningstiden gäller förmånsrätten endast sådan lön eller ersättning som överstiger inkomst vilken arbetstagaren under tid som lönen eller ersättningen avser förvärvat i annan anställning eller uppenbarligen borde ha kunnat förvärva i anställning som han skäligen bort godtaga. Vid bestämmande enligt vad nyss sagts i vilken utsträckning fordran på lön eller ersättning under uppsägningstid är förenad med förmånsrätt skall med samtidig inkomst i annan anställning jämföras utbildningsbidrag som utgår av statsmedel vid arbetsmarknadsutbildning, i den mån bidraget avser samma tid som lönen eller ersättningen

Nuvarande lydelse

talán väckts eller sådan förhandling som föreskrives i kollektivavtal begärts inom sex månader från förfallodagen och konkursansökningen följt inom sex månader från det att tvisten blivit slutligt avgjord. I fråga om semesterlön eller semesterersättning som är intjänad innan konkursansökningen gjordes, gäller förmånsrätten vad som står inne för det löpande och de närmast föregående två intjänandeåren. Förmånsrätten gäller även innestående semesterlön eller semesterersättning för semesterledighet som har sparats i den utsträckning 18 och 20 §§ semesterlagen (1977:480) medger.

Föreslagen lydelse

och arbetstagaren har blivit berättigad till bidraget efter uppsägningen. Har lönefordran som förfallit tidigare än ett år innan konkursansökningen gjordes varit föremål för tvist, gäller förmånsrätten, om talán väckts eller sådan förhandling som föreskrivs i kollektivavtal begärts inom sex månader från förfallodagen och konkursansökningen följt inom sex månader från det att tvisten blivit slutligt avgjord. I fråga om semesterlön eller semesterersättning som är intjänad innan konkursansökningen gjordes, gäller förmånsrätten vad som står inne för det löpande och de närmast föregående två intjänandeåren. Förmånsrätten gäller även innestående semesterlön eller semesterersättning för semesterledighet som har sparats i den utsträckning 18 och 20 §§ semesterlagen (1977:480) medger.

Nuvarande lydelse

Förmånsrätt enligt första stycket följer även med fordran på pension vilken tillkommer arbetstagare eller dennes efterlevande för högst ett år innan konkursansökningen gjordes och nästföljande sex månader. Förmånsrätten gäller även i fråga om pension, som intjänats hos föregående arbetsgivare, om gäldenären övertagit ansvaret för pensionen under de betingelser som anges i 23 och 26 §§ lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Om gäldenären är näringsidkare, skall arbetstagare, som själv eller jämte närstående ägde väsentlig andel i företaget och som hade väsentligt inflytande över dess verksamhet, eller hans efterlevande ej ha förmånsrätt enligt denna paragraf för lön eller pension. Vad som sagts nu gäller även om gäldenären är juridisk person utan att vara näringsidkare.

Föreslagen lydelse

Om gäldenären är näringsidkare, skall arbetstagare, som själv eller jämte närstående ägde väsentlig andel i företaget och som hade väsentligt inflytande över dess verksamhet, eller hans efterlevande inte ha förmånsrätt enligt denna paragraf för lön. Vad som sagts nu gäller även om gäldenären är juridisk person utan att vara näringsidkare.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Allmän förmånsrätt följer därefter med fordran på framtida pension till arbetstagare, som är född år 1907 eller tidigare, eller dennes efterlevande. Därvid får dock intjänad del av utfäst pension icke antagas avse större årlig pension än som motsvarar basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Från det sålunda beräknade fordringsbeloppet skall i förekommande fall avdragas upplupen del av pension enligt allmän pensionsplan eller enligt privat pensionsförsäkring.

Allmän förmånsrätt följer därefter med en arbetagares fordran på lön eller ersättning som hänför sig till senare del än de första två månaderna av en skälig uppsägningstid på högst sex månader. Förmånsrättens omfattning bestäms därvid i enlighet med vad som är föreskrivet i 11 § första stycket.

Förmånsrätt enligt första stycket gäller även fordran på framtida pension som intjänats hos föregående arbetsgivare, om gäldenären övertagit ansvaret för pensionsfordringen enligt vad som anges i 12 § andra stycket.

Förmånsrätt enligt första stycket följer även med en fordran på pension vilken tillkommer en arbetstagare eller dennes efterlevande för högst ett år innan konkursansökningen gjordes och nästföljande sex månader. Förmånsrätten gäller i fråga om pension, som intjänats hos föregående arbetsgivare, om gäldenären

Nuvarande lydelse

Om gäldenären är närings-
idkare eller juridisk person
utan att vara nä-
ringsidkare, äger 12 §
tredje stycket motsvarande
tillämpning.

Föreslagen lydelse

övertagit ansvaret för
pensionen under de be-
tingelser som anges i 23
och 26 §§ lagen (1967:531)
om tryggnad av pensionsut-
fästelse m.m.

Om gäldenären är närings-
idkare eller juridisk per-
son utan att vara närings-
idkare, äger 11 § andra
stycket motsvarande
tillämpning.

15 §

Särskild förmånsrätt har
företrädare framför allmän
förmånsrätt. Fordran med
allmän förmånsrätt enligt 10
§ uttages dock, om det
behövs, före fordringar med
särskild förmånsrätt enligt
5 eller 8 § i annan lös
egendom än tomträtt. Vad
som uttages på detta sätt
skall, när det finns
särskilda förmånsrätter i
olika egendomsgrupper,
fördelas på grupperna i
förhållande till den
köpeskilling som erhållits
för varje grupp.

En fordran med allmän
förmånsrätt tas i första
hand ut ur egendom som inte
är föremål för särskild
förmånsrätt. Förslår inte
denna egendom, tas ford-
ringen ut ur egendom, vari
särskild förmånsrätt gäl-
ler, före fordringar med
sådan förmånsrätt i den mån
det är medgivet enligt 16 §
och i övrigt efter sist-
nämnda fordringar.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

En fordran med allmän
förmånsrätt enligt 10 eller
11 § tas ut, om det behövs,
före fordringar med sär-
skild förmånsrätt enligt 5
eller 8 § i annan lös
egendom än tomträtt. Vad
som tas ut på detta sätt
skall, när det finns sär-
skilda förmånsrätter i
olika egendomsgrupper,
fördelas på grupperna i
förhållande till den köpe-
skilling som erhållits för
varje grupp.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

2. I fråga om förmånsrätt för fordringar i en konkurs som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet, gäller äldre bestämmelser fortfarande.

3. Om en näringsidkares egendom vid denna lags ikraftträdande omfattas av ett företagshypotek, gäller för tiden till den 1 januari 1990 eller den tidigare tidpunkt, då egendomen inte längre omfattas av företagshypoteket, äldre bestämmelser fortfarande.

Skulle bestämmelserna i denna lag, om de tillämpades den 1 januari 1989, ha medfört att säkerhetens värde väsentligt nedgått och ställer gäldenären inte inom en månad efter anmodan ytterligare säkerhet som borgenären skäligen kan åtnöjas med, får denne så länge äldre bestämmelser är tillämpliga säga upp den fordran för vilken företagshypoteket upplåtits till betalning inom sex månader utan hinder av att längre uppsägningstid kan ha avtalats eller uppsägning inte får ske. Har borgenären före den 1 januari 1990 väckt talan om betalning och anmält detta till inskrivningsmyndigheten för företagsinteckning, gäller äldre bestämmelser för tiden därefter till dess två månader förflutit från det att talan avgjorts genom dom eller beslut som vunnit laga kraft.

4. En fordran på framtida pension till arbetstagare, som är född år 1907 eller tidigare, eller dennes efterlevande skall i samma omfattning som enligt 13 § i dess äldre lydelse vara förenad med förmånsrätt närmast efter fordringar med förmånsrätt enligt 13 § i dess nya lydelse.

5. Om det i en lag eller i en författning som har beslutats av regeringen hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag tillämpas i stället den nya föreskriften.

2. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade
skattefordringar m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1971:1072) om
förmånsberättigade skattefordringar m.m. skall ha följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Förmånsrätt enligt 11 §
förmånsrättslagen (1970:979)
följer med fordran på

Förmånsrätt enligt 12 §
förmånsrättslagen
(1970:979) följer med
fordran på

1. skatt och avgift, som anges i 1 § första stycket uppbörds-
lagen (1953:272), samt skatt enligt lagen (1908:128) om be-
villningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter,
lagen (1958:295) om sjömansskatt, kupongskattelagen
(1970:624), lagen (1983:219) om tillfällig vinstskatt och
lagen (1986:1225) om tillfällig förmögenhetsskatt för liv-
försäkringsbolag, understödsföreningar och pensionsstiftel-
ser,

2. skatt enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt,

1 Senaste lydelse 1987:1197

3. skatt eller avgift enligt lagen (1928:376) om skatt på lotterivinster, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensin-skatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, stämpelskattelagen (1964:308), lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild skatt för oljeprodukter och kol, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor, lagen (1982:691) om skatt på vissa kassetband, lagen (1982:1200) om skatt på videobandspelare, lagen (1982:1201) om skatt på viss elektrisk kraft, lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper, lagen (1983:1104) om särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk, lagen (1984:351) om totalisatorskatt, lagen (1984:355) om skatt på vissa dryckesförpackningar, lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, lagen (1984:405) om stämpelskatt på aktier, lagen (1984:410) om avgift på bekämpningsmedel samt lagen (1984:852) om lager-skatt på viss bensin,

4. skatt enligt vägtrafikskattelagen (1973:601) samt lagen (1976:339) om saluvagnsskatt,

5. tull, särskild avgift enligt 39 § tullagen (1973:670) och avgift enligt lagen (1968:361) om avgift vid införsel av vissa bakverk,

6. avgift enligt lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område, lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område och lagen (1984:409) om avgift på gödselmedel,

7. avgift som uppbärs med tillämpning av lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare.

Förmånsrätten omfattar ej restavgift och liknande avgift som utgår vid försummelse att redovisa eller betala fordringar och ej heller skatte- eller avgiftstillägg och förseningsavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

3. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1970:741) om statlig lönegaranti
vid konkurs

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Betalning enligt garantin utgår för sådan fordran på lön eller annan ersättning som har förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979) och för fordran på pension som har förmånsrätt enligt 12 eller 13 § samma lag.

Betalning enligt garantin utgår för sådan fordran på lön eller annan ersättning som har förmånsrätt enligt 11 eller 13 § förmånsrättslagen (1970:979) och för fordran på pension som har förmånsrätt enligt 13 § samma lag.

Har någon på grund av en fordran som omfattas av garantin ansökt att gäldenären skall försättas i konkurs, utgår betalning även för kostnaden för det och, om konkursen avskrivits enligt 10 kap. 1 § konkurslagen (1987:672), för kostnad som han har ålagts att utge enligt 14 kap. 3 § samma lag.

Beträffande fordran med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen gäller

Beträffande en fordran med förmånsrätt enligt 11 eller 13 § förmånsrättslagen

1 Senaste lydelse 1987:1134

Nuvarande lydelse

garantin för varje arbetstagarare högst ett belopp som motsvarar tolv gånger det vid tiden för konkursbeslutet gällande basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Betalning utgår därvid för fordran som avser ersättning för särskilda kostnader framför annan fordran.

Föreslagen lydelse

gäller garantin för varje arbetstagarare högst ett belopp som motsvarar tolv gånger det vid tiden för konkursbeslutet gällande basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Betalning utgår därvid för en fordran som avser ersättning för särskilda kostnader framför annan fordran.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om betalning av garantibelopp för en fordran i en konkurs som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet.
 3. Betalning enligt garantin utgår även för en fordran på framtida pension som är förenad med förmånsrätt enligt punkten 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:00) om ändring i förmånsrättslagen (1970:979).

4. Förslag till

Lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 9 § konkurslagen (1987:672) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

9 §

Bestämmelserna i 6 § fjärde stycket tillämpas även när lös egendom som tillhör gäldenären skall säljas exekutivt under konkursen. I ett sådant fall skall förvaltaren dessutom, i den mån det behövs, i ärendet föra talan för de borgenärer som har förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen (1970:979) och skriftligen underrätta sådan borgenär om ett yrkande som han framställer på dennes vägnar.

Bestämmelserna i 6 § fjärde stycket tillämpas även när lös egendom som tillhör gäldenären skall säljas exekutivt under konkursen. I ett sådant fall skall förvaltaren dessutom, i den mån det behövs, i ärendet föra talan för de borgenärer som har förmånsrätt enligt 10 eller 11 § förmånsrättslagen (1970:979) och skriftligen underrätta sådan borgenär om ett yrkande som han framställer på dennes vägnar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989. I fråga om en konkurs som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet gäller 8 kap. 9 § i sin äldre lydelse fortfarande.

5. Förslag till

Lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 15 § samt 10 kap. 5 och 10 §§ utsökningsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

15 §¹

Säljs egendom exekutivt under konkurs, skall betalning utgå för de konkursboets kostnader som enligt 14 kap. 18 § konkurslagen (1987:672) får tas ut ur egendomen, om kostnaderna anmäls enligt vad som sägs i 10 § första stycket.

När egendom säljs exekutivt under konkurs eller utmätt fordran drivs in under konkurs, har även borgenär, vars fordran är förenad med förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen (1970:979), rätt att få betalning ur egendomen, om han anmäler sin fordran enligt vad som sägs i 13 § första stycket.

När egendom säljs exekutivt under konkurs eller utmätt fordran drivs in under konkurs, har även borgenär, vars fordran är förenad med förmånsrätt enligt 10 eller 11 § förmånsrättslagen (1970:979), rätt att få betalning ur egendomen, om han anmäler sin fordran enligt vad som sägs i 13 § första stycket.

1 Senaste lydelse 1987:684.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

5 §

Borgenär, vars fordran är förenad med sjöpanträtt i skeppet, kan begära att detta säljs för hans fordran, om hans rätt till betalning är ostridig eller styrks. Hör skeppet till konkursbo, har även borgenär, vars fordran är förenad med panträtt på grund av inteckning, retentionsrätt eller förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen (1970:979), sådan befogenhet.

Borgenär, vars fordran är förenad med sjöpanträtt i skeppet, kan begära att detta säljs för hans fordran, om hans rätt till betalning är ostridig eller styrks. Hör skeppet till konkursbo, har även borgenär, vars fordran är förenad med panträtt på grund av inteckning, retentionsrätt eller förmånsrätt enligt 10 eller 11 § förmånsrättslagen (1970:979), sådan befogenhet.

Skall arvode eller annan kostnad för skeppets förvaltning under konkurs utgå ur skeppet, kan förvaltaren begära att det säljs för den fordringen.

Om borgenär, vars fordran är förenad med sjöpanträtt i skeppet, har begärt att det säljs för hans fordran, får förfarandet ej läggas ned därför att frågan om försäljning för annan borgenärs eller konkursboets räkning förfaller.

I fråga om rätt att utlösa borgenär eller konkursbo som har anslutit sig enligt första eller andra stycket tillämpas bestämmelserna i 4 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

I sakägarförteckningen upptas, förutom exekutionsfordringen, fordran som är förenad med sjöpanträtt, panträtt på grund av inteckning, retentionsrätt eller förmånsrätt på grund av betalningssäkring samt förrättningskostnaderna.

Om skeppet hör till konkursbo, upptas även arvode och annan kostnad för skeppets förvaltning under konkursen. Är skeppet därjämte utmätt eller taget i anspråk genom betalningssäkring, upptas fordran som skall utgå med förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen (1970:979).

Om skeppet hör till konkursbo, upptas även arvode och annan kostnad för skeppets förvaltning under konkursen. Är skeppet därjämte utmätt eller taget i anspråk genom betalningssäkring, upptas fordran som skall utgå med förmånsrätt enligt 10 eller 11 § förmånsrättslagen (1970:979).

Med fordran som är förenad med panträtt på grund av inteckning avses även fordran för vilken skepp har tagits i anspråk enligt 9 kap. 14 § samt rätt till betalning på grund av ägarhypotek.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om förmånsrätt för en fordran i konkurs som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet.

1

UTREDNINGENS UPPGIFTER OCH ARBETE

Utredningen redogör i kapitlet först för sina tidigare betänkanden och den vidare behandlingen av dessa inom regeringskansliet. Därefter redovisas hur arbetet på förevarande betänkande bedrivits och vad betänkandet handlar om. I kapitlet behandlas slutligen vissa ändringspropåer som aktualiserats utöver vad som angetts i direktiven för utredningen. Ingen av propåerna har föranlett något förslag.

1.1

Tidigare betänkanden

Utredningens uppdrag gäller en utvärdering och översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs (dir. 1982:58, se bil. 1). Tidigare har utredningen avgett två delbetänkanden. Det första (Ds A 1983:15) Ändringar i lönegarantisystemet avlämnades i november 1983 och det andra (SOU 1986:9) Ny lönegarantilag i mars 1986.

Det första betänkandet innehåller förslag till två ändringar i lönegarantisystemet. Ändringarna rör det för varje arbets-

tagare högsta ersättningsbara beloppet och tidsramen för de fordringar som täcks genom garantin. De innebär vissa inskränkningar i garantin och medför sålunda en del besparingar.

Det andra betänkandet rör framför allt förfarandet kring lönegarantisystemet och gäller både prövningen av lönegarantianspråk och utbetalningen av garantibelopp. Förslaget syftar bl.a. till att skapa en enhetlig ordning för handläggning av lönegarantiärenden. I betänkandet behandlas också några materiella frågor, nämligen lönegarantianspråk med internationell anknytning, regler om avräkning på en arbetstagares uppsägningslön samt uppbörd av facklig medlemsavgift i samband med utbetalning av garantibelopp.

Båda betänkandena har remissbehandlats.

I en proposition med förslag till följdändringar till den nya konkurslagen (1987:672), som trädde i kraft den 1 januari 1988, har regeringen uttalat sig även om utredningens förslag till reformering av förfarandet kring lönegarantisystemet. Härvid har föredragande statsrådet sagt sig inte vilja förordda att förslaget genomförs. Hon ville i stället, i samråd med dem som är närmast berörda av lönegarantisystemet, närmare överväga en annan lösning av förfarandefrågorna än den som utredningen förordat. I den aktuella propositionen föreslogs därför endast de ändringar i lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs (lönegarantilagen) som var nödvändiga på grund av den nya konkurslagen. Föredraganden räknade med att senare återkomma till regeringen med de mer omfattande förslag till ändringar i lönegarantisystemet som hon berört och då även redovisa sina ställningstaganden till utredningens övriga förslag (prop. 1987/88:2 s. 8 f).

Riksdagen har i december 1987 antagit de föreslagna ändringarna i lönegarantilagen (AU 1987/88:6, rskr. 53) som trätt i kraft den 1 januari 1988 (SFS 1987:1134).

1.2

Detta betänkande

I förevarande betänkande behandlar utredningen - i kapitel 3 - den enligt direktiven för utredningen angivna uppgiften att närmare klargöra och analysera den ökning i utbetalningarna enligt lönegarantin som har förekommit. Härvid har utredningen bl.a. inhämtat uppgifter genom enkäter till samtliga länsstyrelser och kronofogdemyndigheter samt genom förlöpande kontakter med företrädare för konkursförvaltare, kronofogdemyndigheter och länsstyrelser. Utredningen har härigenom i enlighet med direktiven fått ett underlag för att bedöma om kontrollen behöver göras effektivare eller om andra åtgärder behöver vidtas.

Uppgiften att närmare klargöra och analysera ökningen av utbetalningarna enligt garantin har i sin tur lett till en undersökning av varför antalet företagskonkurser har ökat under senare år. I det avseendet har utredningen kunnat utnyttja statens industriverks rapport (SIND 1985:7) Konkursutredningen. Rapporten, över vilken utredningen avgett ett särskilt remissyttrande, innehåller en bred sammanställning av erfarenheter och synpunkter som belyser problemen inom konkurssystemet. Det omdömet gäller inte minst en beskrivning av konkursorsakerna. Utredningen har därför ansett sig kunna lägga analysen till grund för övervägandena i förevarande sammanhang.

Härvid har framkommit att garantin påstås ha kommit att få en annan användning än den som ursprungligen var tänkt. Det förhållandet hänger vidare ihop med den i direktiven för utredningen särskilt angivna uppgiften att undersöka om lönegarantin snedvrider valet av form för rekonstruktion av företag och, om så visar sig vara fallet, föreslå hur en snedvridning skall kunna undvikas. Denna uppgift behandlar utredningen närmare i kapitlen 4 - 8. Ett par speciella tillämpningsfrågor tas upp till särskild behandling i 8.7 och 8.8.

Utredningen har funnit att det samhällsekonomiskt skulle vara till fördel om företag i mindre omfattning än för närvarande rekonstrueras genom konkurs. Enligt utredningen måste konkurrensen som sådan göras mindre gynnsam än den är nu för företag som har ekonomiska svårigheter. Utredningen framhåller att det syftet kan uppnås genom åtgärder som förändrar det ekonomiska utfallet för vissa av borgenärerna vid konkurs. Den mest ändamålsenliga åtgärden är en ändring i den s.k. förmånsrättsordningen, som föreskriver hur ett konkursbos medel skall fördelas bland innehavarna av konkursfordringar. För närvarande gäller i huvudsak att lönefordringar har den sämsta förmånsrätten och kommer efter bl.a. fordringar med säkerhet av företagshypotek och skattefordringar. Utredningen föreslår nu att merparten av lönefordringarna återges den plats i förmånsrättsordningen som de hade före år 1976 eller den bästa platsen.

Vid behandlingen av frågan om en ändring av förmånsrättsordningen har utredningen låtit statistiska centralbyrån undersöka vilka näringsidkare som tar ut företagsinteckningar. Syftet härmed har varit att ta reda på hur många näringsidkare och vilka typer av näringsidkare som begagnar sig av företagshypotek som kreditsäkerhet och som därför kan komma att beröras av en ändrad förmånsrättsordning.

När det gäller ändringen i förmånsrättsordningen har utredningen vidare övervägt behovet av en särskild undersökning av förmånsrättslagstiftningen i utlandet men stannat för att inte göra någon sådan undersökning. Skälet härtill är att de rättsliga förhållandena skiljer sig mellan olika länder på ett sådant sätt att man för utredningens överväganden kring lönegarantin knappast skulle kunna dra några egentliga slutsatser av en särskild undersökning. Inte minst gäller detta sådana förhållanden som den svenska säkerhetsrätten företagshypotek och andra, utländska, säkerhetsrätter i lös egendom.

Under arbetets gång har utredningsmannen jämte sekreteraren även inhämtat synpunkter från personer utanför själva utredningskretsen, främst från sådana som i sitt arbete kommer i kontakt med obeståndsfrågor. Utredningen har vidare bevistat en del konferenser och seminarier angående olika obeståndsfrågor samt i december 1987 deltagit i en av justitiedepartementet anordnad hearing om vissa konkursrättsliga frågor. Slutligen har utredningen uppvaktats av företrädare för kreditmanufakturerna i landet.

Med detta betänkande har utredningen slutfört sitt arbete.

1.3 Vissa ändringspropåer som lämnats obeaktade

1.3.1 Skydd för underentreprenörers och underleverantörers fordringar vid konkurs

Regeringen (arbetsmarknadsdepartementet) har till utredningen överlämnat en riksdagsskrivelse (1981/82:172) såvitt den rör frågan om förmånsrätt för underleverantörers fordringar och utvidgning av den statliga lönegarantin. I skrivelsen hade riksdagens talman anmält att riksdagen hade bifallit vad lagutskottet hemställt i ett betänkande (LU 1981/82:19) om förmånsrätt vid konkurs m.m. Av betänkandet framgår bl.a. att det i en riksdagsmotion (1981/82:720) under hänvisning till den s.k. Vänerskogskonkursen väckts förslag om skydd för underentreprenörers och underleverantörers fordringar vid konkurs. I första hand åsyftades en utvidgning av garantin, men om det finns praktiska svårigheter att utvidga garantin bör andra vägar prövas, t.ex. införande av förmånsrätt för nämnda gruppers fordringar. Lagutskottet förutsatte att utredningen skulle pröva frågan om en utvidgning, om så skulle visa sig påkallat, och hemställde att riksdagen gav regeringen till känna vad utskottet anfört om översyn av reglerna om förmånsrätt i konkurs och om den statliga lönegarantin.

Lagutskottet har för övrigt i sitt betänkande lämnat en utförlig redogörelse för tidigare behandling av frågan om en utvidgning av garantin. Härav framgår bl.a. att riksdagens dåvarande inrikesutskott år 1975 hade anfört följande (InU 1975/76:25):

Utskottet har förståelse för det syfte som ligger bakom motionen, nämligen att det är önskvärt att begränsa verkningarna av en huvudentreprenörs konkurs så att inte också underleverantörer till följd av utebliven betalning kommer på obestånd. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid inte lämpligt att lösa denna fråga inom ramen för det statliga lönegarantisystemet. Både principiella och praktiska invändningar kan riktas mot motionärernas förslag. Bl.a. skulle avgränsningsproblemen bli betydande. Endast vissa slag av underentreprenörer kan åberopa de sociala skäl som är grunden för lönegarantisystemet. Det kan t.ex. ifrågasättas om större företag och verksamheter drivna i aktiebolagsform bör tas med vid den föreslagna utvidgningen av lagen. Motionärerna tar upp en annan gränsdragningsfråga då de anser att endast den del av underentreprenörens fordran som representerar hans anställdas löner bör omfattas av garantin. Man kan vidare diskutera det berättigade i att göra skillnad mellan underentreprenörer och underleverantörer. De senare omfattas inte av motionsförslaget.

Enligt utskottets mening bör man inte rubba på den bärande principen för lönegarantisystemet att garantin skall förbehållas de fordringar hos konkursgäldenär som anställda har i form av lön eller pension och som omfattas av förmånsrätt i konkursen. Med det anförda avstyrker utskottet motionsförslaget att man på nytt skall utreda frågan om anslutning av underentreprenörer till lönegarantisystemet.

I det här sammanhanget bör vidare nämnas att riksdagen nyligen har avslagit en motion (1987/88:L301) med begäran om en snar översyn av förmånsrättsordningen i syfte att stärka leverantörernas ställning (RD 1987/88:95). Av lagutskottets betänkande med anledning av motionen framgår att det för närvarande inom justitiedepartementet pågår arbete med riktlinjer för en av riksdagen begärd (LU 1987/88:12, rskr 57) mera omfattande utredning rörande obeståndsfrågor varvid man även överväger behovet av en översyn av förmånsrättsordningen. Med hänsyn till det samband som finns mellan företagsrekonstruktioner och förmånsrätten utgick utskottet

enligt betänkandet från att den av riksdagen begärda utredningen på området kommer att avse jämväl förmånsrättsordningen.

Utredningen konstaterar att sedan dåvarande inrikesutskottet avgav sitt utlåtande år 1975 har en sak inträffat som är värd uppmärksamhet i detta sammanhang. Sålunda gäller numera enligt lagen (1981:691) om socialavgifter att en uppdragsgivare skall erlägga arbetsgivaravgifter beträffande en uppdragstagare på samma sätt som en arbetsgivare beträffande en anställd arbetstagare. Uppdragsgivaren har därför att för uppdragstagaren betala lönegarantiavgift, som utgör en av lagens arbetsgivaravgifter.

Skyldigheten att betala lönegarantiavgift eller arbetsgivaravgifter över huvud taget gäller emellertid inte när uppdragstersättningen utgör inkomst av rörelse eller av jordbruk för uppdragstagaren. I sådana fall skall uppdragstagaren själv svara för avgifterna, s.k. egenavgifter. Dessa omfattar inte lönegarantiavgift. Parterna kan dock i detta fall genom ett s.k. likställighetsavtal komma överens om att uppdragstersättningen skall anses som anställningsinkomst. Härigenom flyttas avgiftsskyldigheten över på uppdragsgivaren.

Det anförda innebär alltså att vissa uppdragstagare i socialavgiftshänseende jämställts med arbetstagare men bara sådana uppdragstagare som inte driver rörelse eller jordbruk. Uppdragstagare som driver rörelse eller jordbruk - eller sådana småföretagare som riksdagsmotionen får antas ha gällt - har i socialavgiftshänseende samma situation som år 1975. Med hänsyn härtill och till att inrikesutskottets argument från nämnda år alltså har bärkraft anser utredningen att det inte är påkallat att ytterligare pröva frågan om en utvidgning av lönegarantin till att omfatta fordringar från de nu aktuella uppdragstagarna eller enbart ett införande av förmånsrätt för dessa fordringar.

Utredningen vill tillägga att en utvidgning av lönegarantin till att omfatta krav från en uppdragstagare som inte driver rörelse eller jordbruk numera kan tyckas mera motiverad än tidigare, eftersom uppdragsgivaren sedan år 1982 betalar lönegarantiavgift för sådana uppdragsersättningar (prop. 1980/81:178 s. 70 samt jfr mot. 1975/76:79 s. 6 f och Sfu 1975/76:17 s. 13 f). Emellertid är lönegarantisystemet inte uppbyggt på principen att en person alltid skall vara berättigad till ersättning enligt garantin om hans arbetsgivare (uppdragsgivare) haft att betala lönegarantiavgift. Utredningen har för övrigt avvisat den principen när det gäller arbetstagare i anställningsförhållanden med internationell anknytning, bl.a. under hänvisning till att avgiftsreglerna inte har utformats med detta syfte (SOU 1986:9 s. 156 f). Det är i stället så att garantin principiellt knyter an till förmånsrättslagen (1970:979) och att det därigenom är det civilrättsliga arbetstagarbegreppet som är avgörande för rätten till ersättning enligt garantin. Utredningen saknar därför anledning att vidare överväga också frågan om en utvidgning av lönegarantin till att omfatta krav från uppdragstagare som inte driver rörelse eller jordbruk.

Utredningen anser således att det inte är lämpligt att i detta sammanhang lösa de problem som aktualiseras i motionen. Däremot kan det finnas skäl att i annat sammanhang ta upp frågan om skydd för underleverantörers och underentreprenörers fordringar vid konkurs. Då skulle man nämligen mera förutsättningslöst kunna överväga olika lösningar som inte ryms inom utredningens uppdrag. Bl.a. syftar utredningen på det särskilda förtjänstskydd för småföretagare som enligt uppgift från Småföretagens Riksorganisation finns i Finland. Det är inte heller uteslutet att ett skydd för underleverantörer och underentreprenörer kan tas upp i samband med frågan om man bör söka tillskapa något alternativ till konkursförfarandet i syfte att få en mer effektiv metod för att rekonstruera företag som i och för sig är livskraftiga men som

råkat i betalningssvårigheter. Den frågan har aktualiserats inom justitiedepartementet (prop. 1987/88:100, bil. 4, s. 13).

1.3.2 Skydd för en arbetstagares fordran på skadestånd vid ogiltigförklarad uppsägning m.m.

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har vid 1985/86 års riksmöte i ett betänkande (AU 1985/86:3 s. 8 f) behandlat frågan om skadestånd vid ogiltigförklarad uppsägning m.m. enligt 39 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen). Utskottet har därvid med hänvisning till utredningens arbete avstyrkt en motion (1984/85:1122) vari föreslås införande av förmånsrätt för sådant skadestånd kombinerat med en utbyggnad av lönegarantisystemet.

I 39 § anställningsskyddslagen finns bestämmelser för det fall att en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom enligt vilken domstolen har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande eller har förklarat att en tidsbegränsad anställning skall gälla tills vidare. Anställningsförhållandet skall i sådant fall anses som upplöst. Dessutom skall arbetsgivaren betala till arbetstagaren ett s.k. allmänt skadestånd, dvs. skadeståndet utgår ograverat även om arbetstagaren inte skulle lida någon ekonomisk skada. Skadeståndet ger inte någon förmånsrätt i arbetsgivarens konkurs och inte någon rätt till lönegaranti (Lunning s. 300 och 465).

Frågan om förmånsrätt och därmed också om ersättning enligt garantin för skadestånd enligt 39 § anställningsskyddslagen var aktuell redan i samband med arbetet på 1974 års anställningsskyddslag. Ett utredningsförslag i saken avvisades emellertid vid departementsbearbetningen. Härvid åberopades främst att skadestånd enligt 39 § anställningsskyddslagen

visserligen borde bli sällsynta, men i de enskilda fallen kunna uppgå till betydande belopp och därigenom i dessa få alltför allvarliga återverkningar på andra konkursborgenärers situation (prop. 1974:88 s. 202 ff).

Utredningen konstaterar att det redovisade ställningstagandet gjordes på den tiden när lönefordringar hade bästa förmånsrätt. Eftersom lönefordringar för närvarande har sämsta förmånsrätt är det ingen annan kategori av förmånsberättigade borgenärer som blir lidande om skadestånd enligt 39 § anställningsskyddslagen förenas med förmånsrätt. För konkursborgenärer utan förmånsrätt kan en sådan reform emellertid vara allvarlig nog. Till det kommer utredningens förslag att lönefordringarna till väsentlig del skall återges den bästa platsen i förmånsrättsordningen. Under sådana förhållanden finns det enligt utredningens mening inte någon anledning att nu fränfalla det tidigare ställningstagandet.

1.3.3 Skydd för en semesterkassas fordran på s.k. särskilt tillägg

Byggförbundet och Svenska Byggnadsarbetareförbundet har uppvaktat utredningen med begäran att utredningen skall föreslå en utvidgning av garantin så att den omfattar en semesterkassas fordran på s.k. särskilt tillägg. Detta är avsett att täcka kollektiva avgifter för försäkring, företagshälsovård, yrkesutbildning, administration m.m.

Vid uppvaktningen har upplysts att det särskilda tillägget ersattes med lönegarantimedel ännu några år in på 1980-talet. Efter några vid den tiden meddelade hovrättsbeslut ändrades emellertid tillämpningen och det särskilda tillägget ersätts inte längre. I övrigt har det vid uppvaktningen framkommit bl.a. följande:

Semesterkassor finns inom såväl byggnadsbranschen som inom en del andra branscher. Kassorna fungerar i huvudsak på samma sätt. Semesterkassan inom byggnadsbranschen har tillkommit som en följd av att en byggnadsarbetare som regel är anställd hos en arbetsgivare för varje byggnadsprojekt. Det kan dock påpekas att systemet med s.k. objektanställning i viss mån är under omprövning (Ds A 1987:7). Alla byggnadsarbetare är anslutna till kassan. En byggnadsarbetares semesterersättning består av två delar, semesterören och särskilt tillägg, samt motsvarar tolv procent av lönen. Vid arbetsgivarens redovisning till semesterkassan var tidigare det särskilda tillägget 'inbakat' i arbetstagarens semesterersättning, men redovisas numera i en 'klumpsumma' för alla arbetstagare på en arbetsplats. Byggnadsarbetareförbundet bevakade i konkurser år 1984 ca 30 miljoner för sina medlemmar. Av detta belopp avsåg inemot 2 miljoner det särskilda tillägget.

I fråga om de hovrättsbeslut som medförde att de särskilda tilläggen inte längre ersätts med lönegarantimedel kan nämnas följande.

Hovrätten för Nedre Norrland förklarade i ett beslut år 1982 att arbetstagaren fick anses ha överlåtit sin fordran på det särskilda tillägget till semesterkassan och att arbetstagaren under sådana förhållanden inte kunde få en talan om betalning enligt garantin bifallen (RIC 8/83).

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalade i ett beslut år 1984 att det i det aktuella målet var ostridigt att fordringen på det särskilda tillägget överlåtit till semesterkassan. Hovrätten erinrade om att en förvärvare av en lönefordran kunde få denna ersatt av garantimedel endast om förvärvet avsett av arbetsgivaren innehållit, inte utbetalt mättningsarvode eller därmed jämförlig avgift. Eftersom semesterkassans fordran på särskilt tillägg inte kunde anses vara en med mättningsavgift jämförlig avgift lämnades semesterkassans yrkande om betalning enligt garantin utan bifall (RIC 4/85 I).

Utredningen konstaterar inledningsvis att de avgifter som det särskilda tillägget i huvudsak skall täcka avser ändamål - försäkring, hälsovård, yrkesutbildning - som tillgodoses på olika sätt inom arbetslivet. Ett karakteristiskt exempel härpå är systemen för pensionsförsäkring av arbetstagarna, för tjänstemän ett individuellt och för arbetare ett kollektivt system.

Lönegarantin åter har från sin tillkomst i princip inte varit avsedd att täcka andra fordringar hos en arbetsgivare som försatts i konkurs än sådana som allttjämt är i arbetstagarens hand. Avsteg härifrån har gjorts endast beträffande vissa fordringar som tillkommer en arbetstagarorganisation och som avser bl.a. mättningsarvoden och därmed jämförliga avgifter samt fackliga medlemsavgifter. Överlåtna fordringar i övrigt har inte ersatts med lönegarantimedel hur socialt angelägna ändamål fordringarna än har avsett.

Det sagda kan illustreras med vissa försäkringsinrättningskrav på premier som arbetsgivaren enligt avtal innehållit från arbetstagarnas löner, men ännu inte redovisat. Sådana krav betraktas som överlåtna lönefordringar, vilka har förmanrätt, men de omfattas alltså ändå inte av garantin (prop. 1970:201 s. 30, 35, 67 f och 76, prop. 1975/76:19 s. 65 samt RIC 30/83 och 33/86). Har kraven inte överlåtits är de emellertid utan vidare betalningsgrundande enligt garantin. Arbetstagarna kan sålunda själva få lyfta garantibelopp motsvarande vad som innehållits av lönen för betalning av försäkringspremier. Detta blir av betydelse t.ex. när det i konkursen visar sig att arbetsgivaren inte har iakttagit en utfästelse i kollektivavtal att teckna försäkring för arbetstagarna (RH 1986/53).

Lönegarantins principiella uppdelning mellan fordringar som tillkommer arbetstagarna själva och fordringar som överlåtits torde ha medfört att de olika arbetstagarkollektiven, i vart fall hittills, fått en i huvudsak likvärdig behandling från lönegarantisynpunkt. Just beträffande pensionsförsäkringar synes emellertid saken numera ha kommit i ett annat läge. Det sammanhänger med att försäkringsinrättningarna beträffande försäkringar på tjänstemannaområdet kan utnyttja en i försäkringsvillkoren reglerad möjlighet att utfärda s.k. fribrev. Genom detta får arbetstagaren endast det försäkringsskydd som motsvarar inbetalade premier och försäkringsinrättningen

avstår alltså från krav på obetalade premier. Högsta domstolen har nu beträffande ett fall av detta slag förklarat att arbetstagaren själv kan i konkursen göra gällande krav på obetalade försäkringspremier (NJA 1987 s. 164). Dessa är med andra ord inte att anse som överlåtna på försäkringsinrättningen. Arbetstagaren får premierna ersatta enligt garantin och kan, om han så önskar, förbättra sitt försäkringsskydd genom att lämna medlen till försäkringsinrättningen (jfr MEX 1987:16).

Utredningen ser önskemålet om att garantin skall omfatta en semesterkassas fordran på särskilt tillägg i belysning av det nu anförda. Frågan om en utvidgning hör alltså nära ihop med lönegarantins uppdelning på överlåtna och inte överlåtna fordringar och med garantins syfte; om syftet skall vara vidare än hittills beträffande avgifter som är avsedda att täcka sociala ändamål. Utredningen är visserligen full av förståelse för det angelägna i en likvärdig behandling av arbetstagarkollektiven från lönegarantisynpunkt. Med hänsyn till garantins hittillsvarande konstruktion ligger emellertid frågan om en utvidgning till en semesterkassas fordran på särskilt tillägg utom ramen för utredningens uppdrag.

Avslutningsvis vill utredningen uttala att riktigheten av hovrättsbesluten att det särskilda tillägget skall anses överlåtet till semesterkassan enligt utredningens mening kan sättas i fråga. Sålunda gäller att det är tveksamt om semesterkassan, som uppges vara en avdelning inom Byggförbundet, är att se som en juridisk person som kan inneha fordringar. Karakteristiskt är att det är Byggnadsarbetareförbundet som för sina medlemmars räkning bevakar såväl semesterören som det särskilda tillägget i konkurs. Semesterkassan bör kanske ses som enbart en betalningsförmedlare för arbetsgivaren och en överlåtelse av det särskilda tillägget äger rättsligt sett då inte rum förrän semesterkassan vidarebefordrat betalningen av det särskilda tillägget till exempelvis en försäkringsin-

rättning. En komplikation med det här synsättet är dock att det tycks innebära att medel som finns hos semesterkassan vid tiden för konkursbeslutet skall anses tillhöra konkursboet.

1.3.4 Ränta på lönefordringar vid utbetalning av lönegarantimedel

Föreningen Sveriges kronofogdar har i en skrift av den 5 mars 1987 till utredningen begärt att utredningen till behandling skall ta upp frågan om en särskild regel beträffande ränteberekening och räntesats i lönegarantisammanhang.

Lönegarantin är konstruerad så att staten infriar och övertar den fordran som i en konkurs tillkommer arbetstagaren. Härvid beaktas också den ränta som arbetstagaren enligt konkurslagen är berättigad till. Om staten sedan i konkursen får utdelning för den övertagna fordringen skall utdelningen avse både kapitalbeloppet och den ränta som belöper på detta.

I 5 kap. 11 och 12 §§ konkurslagen finns bestämmelser om beräkning av ränta på fordringar under konkurs m.m. Bestämmelserna innebär i fråga om lönefordringar som omfattas av garanti att ränta alltid skall beräknas från fordringens förfallodag till dess utbetalning sker. Räntesatsen är den som är utfäst eller om inte någon ränta är avtalad, dröjsmålsränta (Welamson s. 134 not 3) enligt 6 § räntelagen (1975:635) med en räntefot som motsvarar det av riksbanken fastställda, vid varje tid gällande diskontot med tillägg av åtta procentenheter. Det kan här anmärkas att åtskilliga kollektivavtal torde innehålla bestämmelser om dröjsmålsränta. Det är inte för utredningen bekant hur strikt dessa bestämmelser tillämpas, vare sig vid utbetalning av garantibelopp eller i konkursförvaltarens utdelningsförslag.

Föreningen har i sin skrift uttalat bl.a. att den vid utbetalning av garantimedel tillämpade räntenivån enligt

föreningens uppfattning är anmärkningsvärt hög, att ränteutbetalningarna sammantagna torde uppgå till avsevärda summor samt att dröjsmålsränta vid utbetalning av garantimedel inte bör sättas högre än diskontot.

Föreningen anser alltså att den legala dröjsmålsräntan är för hög vid utbetalning av lönegarantimedel. Huruvida föreningen är av motsvarande uppfattning beträffande dröjsmålsräntan vid utdelning i konkurs är inte bekant. Om så är fallet kan det möjligen bero på att i en konkurs tillkommer beträffande den legala dröjsmålsräntan - utöver de kriterier på vilka räntesatsen grundas (jfr prop. 1983/84:138 s. 4) - hänsynen till övriga konkursborgenärer. Vid översynen av konkurslagen har man dock inte funnit anledning att frångå anknytningen till den legala dröjsmålsräntan (prop. 1986/87:90 s. 232).

Utredningen konstaterar att garantin alltsedan sin tillkomst väsentligen har knutit an till bestämmelserna i gällande konkurslag och förmånsrättslagen. Detta gäller också den ränta som arbetstagaren erhåller när staten infriar en lönefordran med garantimedel. Utredningen anser för sin del att anknytningen till konkurslagen i fråga om ränteberäkning och räntesats bör behållas. Någon särskild regel i ämnet i lönegarantisammanhang bör under sådana förhållanden inte tillskapas. Däremot är det möjligt att tillämpningen för närvarande är mindre enhetlig över landet och att det kan finnas behov av åtgärder för att skapa större enhetlighet. Uppgifterna att hålla uppsikt över tillämpningen och vidta eventuella åtgärder ankommer närmast på tillsynsmyndigheterna i konkurs, dvs. vissa utsedda kronofogdemyndigheter.

Tidigare har det funnits föreskrifter till ledning för ränteberäkningen vid utbetalning av garantimedel. Det är riksskatteverket som med stöd av 23 § kungörelsen (1970:745) om statlig lönegaranti vid konkurs (lönegarantikungörelsen)

utfärdat föreskrifterna. För närvarande finns inga föreskrifter (jfr MEX 1987:20).

Utredningen utgår från att riksskatteverket på nytt överväger frågan om föreskrifter om det visar sig erforderligt. Enligt utredningens mening ligger det inom ramen för riksskatteverkets behörighet att utfärda föreskrifter som avviker från konkurslagens räntebestämmelser om dessa nämligen samtidigt innebär att hanteringen vid utbetalningen av garantimedel förenklas. Arbetstagarna måste emellertid få ut minst den ränta på sina lönefordringar som de enligt avtal eller lag är tillförsäkrade.

2 LÖNEFORDRINGAR HOS ARBETSGIVARE PÅ OBESTÅND

Kapitlet innehåller en redogörelse i stort för vad som i rättsligt avseende gäller beträffande lönefordringar hos arbetsgivare på obestånd, bl.a. hur lönegarantisystemet fungerar.

2.1 Vid konkurs och ackord

En arbetsgivares skyldighet att betala lön garanteras - liksom när det gäller annan betalningsskyldighet - ytterst av att hans (gäldenärens) egendom tas i anspråk tvångsvis för att tillgodose arbetstagarnas (borgenärernas) krav. Det sker genom att rättsordningen gör det möjligt att någon form av exekutiv åtgärd kan vidtas beträffande egendomen.

Exekutionen kan vara inriktad på att tillgodose en enstaka borgenärs fordran genom att endast så stor del av gäldenärens egendom tas i anspråk som svarar mot fordringen. Detta är fallet vid utmätning.

Exekutionen kan emellertid också syfta till att en gäldenärs samtliga borgenärer i ett sammanhang tar i anspråk gäldenärens samlade tillgångar för betalning av sina fordringar. Detta blir fallet när gäldenären är på obestånd, dvs. när han inte rätteligen kan betala sina skulder och denna oförmåga inte är endast tillfällig. I sådant fall träder reglerna om konkurs i funktion. Dessa regler finns huvudsakligen i konkurslagen.

När flera borgenärer inte kan få full täckning för sina fordringar utgår konkursreglerna från att förlusten i princip skall fördelas proportionellt i förhållande till storleken av vars och ens fordran. Konkursens primära uppgift är därför att tillhandahålla en ordning för att tvångsvis och efter visst inbördes företräde tillgodose konkurrerande betalningsanspråk vid gäldenärens obestånd.

Förvaltningen av ett konkursbo handhas av en förvaltare och gäldenären mister genom konkursbeslutet alltså råddigheten över sina tillgångar. Förvaltningen av boet står under tillsyn av en tillsynsmyndighet. Regelmässigt utses en advokat eller annan jurist till förvaltare. Förvaltaren skall ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver, ha borgenärernas och tillsynsmyndighetens förtroende samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget. De uppställda kvalifikationskraven innebär att förvaltaruppdragen bör koncentreras till en ganska begränsad grupp av personer som specialiserat sig på konkursförvaltning. Tillsynsmyndigheten, som organisatoriskt är knuten till en kronofogdemyndighet, skall övervaka att förvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar. Särskilt skall tillsynsmyndigheten se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan.

I en konkurs skiljer man mellan konkursfordringar och massafordringar. Konkursfordringar är fordringar mot gäldenären som uppkommit före konkursbeslutet. Sådana fordringar kan

göras gällande i konkursen och de har rätt till betalning (betalningsrätt) ur konkursboets tillgångar så långt dessa förslår. Mot gäldenären efter konkursbeslutet uppkomna fordringar är inte konkursfordringar och kan således inte göras gällande i konkursen. Massafordringar åter gäller konkursboet och avser skulder som konkursboet som sådant ådragit sig. Sådana fordringar skall till fullo betalas ur konkursboets tillgångar innan det blir aktuellt med betalning av konkursfordringarna. I den mån konkursboets medel inte åtgår till betalning av kostnaderna för själva konkursförfarandet (konkurskostnaderna) eller till betalning av massafordringarna skall medlen fördelas bland konkursfordringarna genom ett särskilt utdelningsförfarande.

När det gäller en arbetstagares fordran på lön m.m. på grund av en anställning kan det finnas skäl att något förtydliga skillnaden mellan konkursfordringar och massafordringar. En arbetsgivares konkurs medför till en början inte automatiskt att föreliggande anställningsavtal upphör att gälla. Såväl konkursboet som arbetstagaren har emellertid rätt att säga upp avtalet att upphöra efter gängse uppsägningstid. Om förvaltaren - såsom vanligen sker - säger upp arbetstagaren i samband med konkursutbrottet blir dennes anspråk på lön under uppsägningstiden att anse som en konkursfordran trots att fordringen hänför sig till tiden efter konkursutbrottet. Fordringen har emellertid sin grund i ett före konkursen träffat avtal. Under uppsägningstiden är arbetstagaren vidare skyldig att, om det påfordras, arbeta mot avtalad lön. Löneanspråkets egenskap av konkursfordran påverkas härvid inte av att arbetstagaren under uppsägningstiden utför arbete åt konkursboet enligt anställningsavtalet med konkursgäldenären. Emellertid kan konkursboet träda in i anställningsavtalet som arbetsgivare i konkursgäldenärens ställe. Om så sker,

blir arbetstagarens lönekrav för tiden därefter massafordran. Konkursboets inträde i anställningsavtalet förutsätter en överenskommelse mellan boet och arbetstagaren. Överenskommelsen kan träffas uttryckligen men kan också komma till stånd genom konkludent handlande, dvs. genom en överenskommelse som inte är direkt uttalad men som man kan sluta sig till genom andra omständigheter. Ett sådant handlande från konkursboets sida kan bestå i att boet, utan att säga upp anställningsavtalet, fortsätter att utnyttja arbetstagaren i verksamhet för boets räkning (NJA 1979 s. 253, Lunning s. 300 ff och Zethraeus s. 585 f).

Vid utdelningen av boets medel till borgenärer med konkursfordringar sker en fördelning i viss ordning enligt förmånsrättslagen. Denna ordning, förmånsrättsordningen, innebär en betydande modifiering av den för konkursen bärande principen att, när flera borgenärer inte kan få full täckning för sina fordringar, förlusten skall delas proportionellt i förhållande till storleken av vars och ens fordran. Borgenärer med vissa typer av fordringar har nämligen tillerkänts företrädesrätt till boets behållning i förhållande till andra borgenärer. Fordringar med företrädesrätt sägs vara förenade med förmånsrätt.

I förmånsrättslagen anges vilka fordringar som åtnjuter förmånsrätt och den inbördes företrädesordningen mellan dessa. Bland de förmånsberättigande fordringarna märks en arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning på grund av anställning (det s.k. löneprivilegiet). Andra fordringar förenade med förmånsrätt är fordringar med säkerhet i fastighetsinteckning och sådana med säkerhet i företagshypotek samt skattefordringar. Företagshypotek utgör en säkerhetsrätt som omfattar en näringsidkares lösa egendom och

grundar sig på en företagsinteckning enligt lagen (1984:649) om företagshypotek i näringsidkarens verksamhet. De medel som återstår sedan de förmånsberättigade borgenärerna blivit tillgodosedda fördelas mellan de inte förmånsberättigade.

Enligt den tidigare gällande lagen (1966:454) om företagsinteckning benämndes säkerhetsrätten företagsinteckning i stället för företagshypotek. Båda benämningarna förekommer i det följande.

Ackord utgör liksom konkurs men till skillnad från utmätning en form för "generaluppgörelse" mellan en gäldenär på obestånd och hans borgenärer. En ackordsuppgörelse kan träffas såväl inom ramen för en konkurs som vid ett fristående ackordsförfarande utan samband med en konkurs. I det senare fallet behåller gäldenären under ackordsförfarandet rådgivningen över sina tillgångar. För en näringsidkare är syftet med ett ackord att rörelsen, eventuellt efter en rekonstruktion, skall kunna fortsättas efter gynnsammare ekonomiska villkor av näringsidkaren själv eller den till vilken rörelsen överlåts. Vid ackord kan gäldenären realisera tillgångarna under friare former och utan den värdeförstöring som vanligen följer med en konkurs (Konkurs och ackord s. 200 ff).

Ackord förekommer i två huvudformer, underhandsackord och offentligt ackord, även kallat tvångsackord. Underhandsackord träffas frivilligt utan offentlig insyn och kräver samtycke av alla borgenärer. Offentligt ackord kan däremot genomföras mot en borgenärsminoritets bestridande och kommer till stånd genom en förhandling som äger rum enligt vissa i lag bestämda former. Ackord förutsätter att förmånsberättigade borgenärer, t.ex. arbetstigare, får full täckning för sina fordringar och

innebär i allmänhet att oprioriterade fordringar sätts ned till viss procent av de ursprungliga fordringsbeloppen. I princip berörs alltså endast fordringar utan förmånsrätt.

Bestämmelser om offentligt ackord utan konkurs finns i ackordslagen (1970:847). Enligt denna sker ackordsförfarandet under medverkan av en god man. Denne bör vara lagfaren och skall i övrigt ha den insikt och erfarenhet som uppdraget kräver samt åtnjuta borgenärernas förtroende. Om ackord i konkurs m.m. finns bestämmelser i konkurslagen (12 kap.).

2.2 Lönegarantisystemet

Förmånsrätten för löner m.m. är ett ofullständigt skydd för arbetstagarna när de på grund av arbetsgivarens konkurs inte kan få ut sina lönefordringar. Dessa blir nämligen trots förmånsrätten ofta värdelösa i utdelningssammanhang eftersom konkursboets tillgångar är så begränsade att de inte förslår till lönefordringarna. Mot den bakgrunden kom lönegarantisystemet till.

Lönegarantilagen trädde i kraft den 1 januari 1971. Lagen innebär att staten svarar för betalning av de anställdas fordringar hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs.

Lagen kommenteras hos Walin-Rydin s. 121 ff. Vidare behandlas lagen i Konkurs och ackord, s. 231 ff. Närmare bestämmelser om främst handläggningen av lönegarantiärenden finns i lönegarantikungörelsen (omtryckt 1987:1136).

Lönegarantin omfattar fordringar på lön eller annan ersättning som har förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen och fordringar på pension som har förmånsrätt enligt 12 eller 13 § samma lag samt vissa konkurskostnader. Endast konkursfordringar - till skillnad mot massafordringar - omfattas

alltså av garantin. Beträffande lön och annan ersättning på grund av anställning gäller förmånsrätten och därmed garantin endast fordringar som har förfallit till betalning senare än ett år innan konkursansökningen gjordes och vidare under en skälig uppsägningstid om högst sex månader. För fordringar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen är garantin maximerad till ett belopp (maximibelopp) som motsvarar tolv basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. För år 1988 uppgår maximibeloppet till 309 600 kr (12x25.800 kr).

Förfarandet för prövning av anspråk på betalning enligt garantin är olika i konkurser som handläggs utan att något bevakningsförfarande äger rum och i konkurser som handläggs med bevakningsförfarande. I de förra ankommer prövningen på kronofogdemyndigheten medan förvaltaren svarar för prövningen i de senare konkurserna.

Enligt den nya konkurslagen är huvudregeln att handläggning sker utan bevakningsförfarande, dvs. den handläggningsform som närmast motsvarar den tidigare mindre konkursen. Bevakningsförfarande bör äga rum, om fordringar utan förmånsrätt kan antas erhålla utdelning i konkursen. Med hänsyn till dessa bestämmelser antogs det att bevakningsförfarande kommer att äga rum i två procent av alla konkurser.

Härutöver gäller att bevakningsförfarande bör under tiden den 1 januari - den 30 juni 1988 äga rum om det med hänsyn till handläggningen av ärenden enligt lönegarantilagen finns skäl för det (SFS 1987:1135). Avsikten är att förvaltarna i vart fall övergångsvis bör ges möjlighet att handlägga lönegarantianspråk när det krävs med hänsyn till företagets fortsatta drift och arbetstagarnas intressen (AU 1987/88:6 s. 11 f).

Budgetåret 1986/87 uppgick utbetalningarna av lönegaranti-medel till 573 miljoner. Lönegarantin finansieras i huvudsak genom en arbetsgivaravgift, lönegarantiavgift. Avgiften, som ursprungligen var 0,02 % av avgiftsunderlaget, har höjts

successivt. Sedan den 1 januari 1979 utgår den med 0,2 % av avgiftsunderlaget. Avgifterna förs till en fond, benämnd lönegarantifonden, med vars tillgångar kostnaderna för ersättningar enligt garantin skall täckas. Lönegarantifonden förvaltas av kammarkollegiet. I fråga om utbetalade garantibelopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Eventuella utdelningar i konkurs på sådana övertagna fordringar tillförs lönegarantifonden. På detta sätt uppbar staten budgetåret 1986/87 utdelningar på sammanlagt 136 miljoner. Antalet arbetstagare som erhöll betalning enligt garantin kan för år 1987 uppskattas till drygt 20 000 (bil. 2, tab. 3, anm. a).

Lönegarantisystem finns i samtliga nordiska länder. Också flera andra västeuropeiska länder har infört lönegarantisystem. Redogörelser beträffande lönegarantisystemen i övriga nordiska länder har intagits i betänkandet (SOU 1986:9) Ny lönegarantilag (s. 51 ff).

3

UTBETALNINGARNA ENLIGT LÖNEGARANTIN

Med utgångspunkt i uppgifter om utbetalade garantibelopp och i den offentliga konkursstatistiken klargör utredningen i detta kapitel att en ökning av utbetalningarna enligt garantin har förekommit. En analys sägs utvisa att de ökade utbetalningarna beror på att företagskonkurserna har ökat och att de anställdas lönefordringar i dessa konkurser också har ökat. Utredningen framhåller vidare att garantin gynnar konkursen framför andra former för rekonstruktion av företag och understryker därmed garantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser.

Orsakerna till det ökade antalet företagskonkurser behandlas närmare. Härvid begagnar sig utredningen av statens industriverks rapport Konkursutredningen som särskilt pekar på lönegarantins betydelse för konkursutvecklingen.

3.1

Orsaker till utbetalningarnas storlek

Utbetalningarna enligt garantin fr o m den 1 juli 1971 framgår av följande tabell.

Tabell 1 Utbetalade lönegarantimedel budgetåren 1971/72 - 1986/87, miljoner i löpande och i 1986/87 års penningvärde

Budget- år	Löpande penningvärde	1986/87 års penningvärde
1	2	3
1971/72	19,5	69,6
1972/73	24,0	80,7
1973/74	27,2	84,1
1974/75	24,3	68,6
1975/76	60,3	153,8
1976/77	134,4	312,0
1977/78	294,6	608,1
1978/79	335,5	648,0
1979/80	249,5	434,2
1980/81	461,4	707,7
1981/82	802,4	1 118,3
1982/83	721,5	926,5
1983/84	535,4	632,6
1984/85	654,8	717,2
1985/86	708,5	734,5
1986/87	572,5	572,5

Beträffande källhänvisningar och detaljförklaringar till denna och kommande tabeller i den löpande texten hänvisas till bil. 2.

Även om man ser endast till förändringarna i fast penningvärde är det fråga om en stor ökning. I 1986/87 års penningvärde ökade sålunda utbetalningarna från 69,6 miljoner budgetåret 1971/72 till över 1 miljard kronor 1981/82, som mest, och 572,5 miljoner 1986/87. Under 1980-talet har utbetalningarna konstant legat på en hög nivå som klart överstigit en halv miljard kronor per budgetår. Det finns flera faktorer som kan förklara den här utvecklingen av utbetalningarna enligt garantin.

Lönegarantilagen kräver ovillkorligen att arbetsgivaren försätts i konkurs för att en arbetstagares fordran skall ersättas enligt garantin. En orsak till de ökade utbetalningarna enligt garantin är att antalet konkurser ökat sedan lagens tillkomst. Utvecklingen av antalet tillkomna konkurser framgår av följande tabell:

Tabell 2 Tillkomna konkurser 1970 - 1987

År	Antal konkurser totalt	Därav företagskonkurser antal	procent
1	2	3	4
1970	3 740	-	-
1971	4 260	-	-
1972	4 260	-	-
1973	4 459	-	-
1974	4 227	3 072	72,7 %
1975	4 131	3 039	73,6 %
1976	3 986	2 859	71,7 %
1977	4 218	3 017	71,5 %
1978	4 212	2 983	70,8 %
1979	4 290	2 898	62,0 %
1980	4 671	2 994	64,1 %
1981	5 951	4 084	68,6 %
1982	5 707	4 693	82,2 %
1983	6 172	4 931	79,9 %
1984	6 902	5 466	79,2 %
1985	7 224	5 888	81,5 %
1986	7 361	6 200	84,2 %
1987	6 785	5 768	85,0 %

Som framgår av tabellen har det skett en väsentlig ökning av antalet konkurser under den tid som lönegarantilagen gällt. Från år 1971 till år 1987 har antalet konkurser ökat från 4 260 till 6 785.

Ett ökat antal konkurser behöver emellertid inte utan vidare medföra en ökning av utbetalningarna enligt garantin. Av stor betydelse i sammanhanget är givetvis hur många arbetstagare det finns hos de arbetsgivare som försätts i konkurs. I den officiella konkursstatistiken skiljer man mellan konkurser som gäller privatpersoner och konkurser som gäller företag. Arbetstagare återfinns uteslutande i företagskonkurserna som numera svarar för drygt 80 % av samtliga tillkomna konkurser. Inte ens en ökning av företagskonkurserna behöver emellertid - åtminstone vid smärre förändringar i antalet företagskonkurser - innebära att utbetalningarna enligt garantin ökar. Antalet anställda varierar nämligen av naturliga skäl hos de företag som försätts i konkurs. Följande sammanställning belyser det anförda:

Tabell 3 Utbetalade garantibelopp, antal tillkomna konkurser, totalt och beträffande företag samt antal anställda (årspersoner) i företagskonkurser, 1982/83 - 1986/87

	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87
1	2	3	4	5	6
Utbetalade garantibelopp i miljoner	721,5	535,4	654,8	708,5	572,5
Antal tillkomna konkurser	5 898	6 578	7 195	7 500	7 075
- därav företagskonkurser	4 791 81,2 %	5 178 78,7 %	5 731 79,7 %	6 278 83,7 %	6 015 85,0 %
- därav företagskonkurser med anställda	2 146 36,4 %	2 206 33,5 %	2 258 31,4 %	2 397 32,0 %	1 969 27,8 %
Antal anställda i företagskonkurser	19 898	16 620	18 744	19 815	14 536

Även om statistik saknas beträffande antalet anställda i konkurser tillkomna år 1982 och tidigare kan det antas att antalet anställda nu för tiden är större än i början av 1970-talet (bil.2, tab. 3, anm. b).

En hänvisning till det ökade antalet konkurser räcker inte som förklaring. I sin tur krävs en förklaring till varför konkurserna, särskilt företagskonkurserna, har ökat. Utredningen återkommer till den frågan.

Av betydelse för de ökade utbetalningarna enligt garantin är vidare storleken på arbetstagarnas anspråk. I första hand beror storleken på vilka slags fordringar som de har hos arbetsgivaren. Härvid bör beaktas att arbetstagarna sedan lönegarantilagens tillkomst genom lagstiftning har fått längre uppsägningstider och därmed större fordringar på uppsägningslön. Det är av särskild betydelse i lönegarantisammanhang, eftersom utbetalningarna enligt garantin till ca 50 % kan beräknas avse just fordringar på uppsägningslön (Ds A 1983:15 s. 75).

Det började med lagen (1971:199) om anställningsskydd för vissa arbetstagare, som trädde i kraft i juni 1971. Syftet med den lagen var att förbättra den äldre arbetskraftens sysselsättningsmöjligheter. Enligt lagen skulle äldre arbetstagare åtnjuta en uppsägningstid av minst viss tid och därvid tillförsäkras lön under uppsägningstiden. Avtal om inskränkning i dessa förmåner skulle vara ogiltiga. Lagen om anställningsskydd för vissa arbetstagare ersattes den 1 juli 1974 av en samma år tillkommen ny lag (1974:12) om anställningsskydd. Till skillnad mot den gamla lagen gällde den nya lagen i princip alla arbetstagare. 1974 års lag om anställningsskydd ersattes den 1 april 1982 av anställningsskyddslagen från samma år. Den nya lagen överensstämmer i väsentliga hänseenden med den gamla lagen. Genom ifrågavarande lagstiftning har t.ex. en arbetstagare vid fyllda 45 år tillförsäkrats en uppsägningstid av minst 6 månader.

Genom 1977 års semesterlag (1977:480) har arbetstagarnas semesterförmåner förbättrats. Bl.a. har semesterledigheten förlängts från fyra till fem veckor. Härigenom har också arbetstagarnas fordringar på semesterersättning ökat. Av

utbetalningarna enligt garantin kan inemot 25 % beräknas avse fordringar på semesterersättningar (Ds A 1983:15 s. 75).

Avgörande betydelse för storleken på arbetstagarnas anspråk på betalning enligt garantin har vidare de bestämmelser i konkurslagen och förmånsrättslagen som reglerar i vilken utsträckning och ordning fordringar skall få utdelning av konkursboets egna medel. Särskilt bestämmelserna om lönernas förmånsrätt är av intresse. Genom ändringar i förmånsrättslagen har löne- och pensionsfordringar fått en sämre förmånsrätt än tidigare och därmed minskade utsikter till utdelning i konkurs. Den väsentligaste ändringen i förmånsrättslagen trädde i kraft den 1 januari 1976 och innebar att löne- och pensionsfordringar i förmånsrättshänseende placerades efter fordringar med säkerhet av företagsinteckning och skattefordringar (SFS 1975:1248).

Redan fr.o.m. den 1 januari 1972 hade inteckningar i fast egendom fått företräde framför löne- och pensionsfordringar (SFS 1971:1043).

Försämringen av förmånsrätten för löne- och pensionsfordringar och därav föranledda försämrade utsikter till utdelning i konkurs kom naturligtvis kraven på lönegarantifonden att växa. Också tillkomsten av lagarna om anställningsskydd samt förbättringarna i semesterlagen fick kraven på fonden att växa, eftersom arbetstagarnas fordringar steg. Härigenom blev det nödvändigt att ändra garantins maximibelopp, dvs. den bestämmelse i lönegarantilagen som föreskriver vad en arbetstagare maximalt kan få i ersättning enligt garantin.

Vid lönegarantilagens tillkomst den 1 januari 1971 uppgick maximibeloppet till tre basbelopp. Till nu gällande tolv basbelopp höjdes maximibeloppet den 1 januari 1976 (SFS 1975:1250). Det skedde samtidigt som förmånsrätten för löne-

och pensionsfordringar placerades efter fordringar med säkerhet av företagsinteckning och skattefordringar.

Dessförinnan hade redan i juni 1971 skett en höjning till fyra basbelopp (SFS 1971:201). Höjningen hängde samman med 1971 års lag om anställningsskydd för vissa arbetstagare som kom till samtidigt. Därefter höjdes maximibeloppet den 1 januari 1972 till fem basbelopp i samband med den ändring i förmånsrättsordningen som innebär att fastighetsinteckningarna fick företräde framför löne- och pensionsfordringar (SFS 1971:1046).

Det har också påståtts att de ökade utbetalningarna enligt garantin skulle bero på att det genom direkta oegentligheter och bristande kontroll skulle förekomma att utbetalningar sker felaktigt. Denna fråga har berörts bl.a. i riksdagen och har uppmärksamats i arbetet med frågor rörande ekonomisk brottslighet (mot. 1977/78:1004 och LU 1978/79:19 s. 86 f och 148 ff).

Redan i ett tidigt skede tog sig utredningen an frågan om det genom direkta oegentligheter och bristande kontroll förekommer felaktiga utbetalningar enligt garantin, dvs. missbruk. Bl.a. genomfördes sommaren 1983 en omfattande enkät till samtliga länsstyrelser och kronofogdemyndigheter i landet. Ett par av enkätfrågorna syftade till att i första hand utvärdera förekomsten av just missbruk. Även därefter har utredningen under arbetets gång haft missbruksfrågorna aktuella. Synpunkter på missbruksfrågor har t.ex. inhämtats vid utredningens fortlöpande kontakter med företrädare för kronofogdemyndigheterna, konkursförvaltarna och länsstyrelserna. Med hänsyn till de erfarenheter som utredningen sålunda tillförts är det utredningens uppfattning att missbruket beträffande lönegarantin är av begränsad omfattning och betydelse i förevarande sammanhang. Härvid beaktar utredningen endast sådant missbruk som är direkt inriktat på ett utnyttjande av lönegarantin. Utanför faller således bl.a. förfaranden som primärt syftar till att undgå skyldigheten att betala skatt och arbetsgivaravgifter för de anställdas löner.

När det gäller att bedöma missbruket med lönegarantin beaktar utredningen även sådan användning av garantin som ibland betecknas som missbruk, men som på sin höjd kan rubriceras som inte åsyftad användning. Garantin används för ett syfte som lönegarantilagen inte primärt tar sikte på. Ett exempel på den anförda användningen av garantin är de s.k. rekonstruktionsfallen (jfr SOU 1986:9 s. 183). I dessa fall kan det t.ex. förekomma att en köpares tillträde av konkursgäldenärens rörelse senareläggs och bestäms till utgången av arbetstagarnas uppsägningstid för att lönegarantin skall kunna utnyttjas maximalt.

Även den här typen av inte åsyftad användning av garantin torde vara av begränsad omfattning och betydelse för storleken av utbetalningarna enligt garantin. Emellertid har den här användningen av garantin ett direkt samband med det i direktiven för utredningen påtalade förhållandet att garantin kommit att få en annan användning än den som ursprungligen var tänkt, vilket eventuellt skulle vara en av förklaringarna till utbetalningarnas storlek.

Lönegarantin har således enligt direktiven medfört att konkurs många gånger framstår som ett förmånligt sätt inte bara för avveckling av ett företag som befinner sig på obestånd utan även för rekonstruktion av sådana företag genom att den betalar en stor del av driftskostnaderna under konkursen. Garantin bidrar därigenom till att göra konkurs till en förmånligare åtgärd för rekonstruktion än andra alternativ, såsom exempelvis ackord. I de fall där konkursalternativet väljs har konkursförvaltaren möjligheter att utnyttja maximalt sex månaders uppsägningstid för att undersöka möjligheten att överlåta verksamheten till nya ägare. Förvaltaren kan nämligen driva konkursföretagets rörelse vidare under tiden som arbetstagarna uppbär betalning enligt garantin och är skyldiga att stå till förvaltarens

förfogande vid driften av rörelsen. På detta sätt torde lönegarantin ha påverkat antalet konkurser och därmed storleken på utbetalningarna enligt garantin.

3.2 Orsaker till ökningen av antalet företagskonkurser

På särskilt uppdrag av regeringen har statens industriverk under år 1985 utrett orsakerna till förändringarna av antalet företagskonkurser m.m. Uppdraget har i november 1985 redovisats i rapporten (SIND 1985:7) Konkursutredningen. Det framstår som ändamålsenligt att i förevarande sammanhang begagna sig av konkursutredningens rön beträffande ökningen av antalet företagskonkurser. Sammanfattningsvis visar rapporten följande (s. 162 ff).

Konkursutvecklingen beror främst på interna förhållanden i företaget. Misslyckandet är främst att söka i brister i företagskunnandet. Orsaken till att företagen kommit på obestånd kan t.ex. vara att företagsledaren inte haft tillräcklig erfarenhet av företagande, inte haft tillräckliga kunskaper eller förmåga att planera och följa upp företagets ekonomi, inte haft vare sig tid eller tillräckliga kunskaper att marknadsföra företagets produkter eller att han varit för optimistisk i ansträngningarna att expandera företaget. Att brister i kunskap på olika sätt påverkat företagarens möjligheter att utveckla sitt företag har enligt rapporten visat sig gälla i hög grad många nystartade företag, vilka gått i konkurs just på grund av att företagsledaren varit oerfaren.

De i rapporten gjorda analyserna visar att det främst är grundorsaker i företaget och kortsiktiga förändringar i företagets omgivning som bidragit till att företaget kommit

på obestånd. Vissa iakttagelser och analyser har berört mer långsiktiga förändringar i företagens affärsförutsättningar, vilka på olika sätt påverkat ökningen av antalet konkurser. Byggbranschen har t.ex. drabbats hårt av konkurser under den senaste tioårsperioden. Studier av konjunkturutvecklingen och dess påverkan på konkurserna visar att minskningen av byggvolymen har haft en mycket stark inverkan på ökningen av antalet konkurser.

I rapporten har vidare konstaterats att konkursantalet ökat kraftigt i branscher med störst nettoökning av företagsbeståndet, t.ex. service och detaljhandel; branscher som är lätta att etablera sig i och som inte kräver stort startkapital. Speciellt från bankhåll har understrukits att den markanta ökningen i nyetableringen 1982/83 gett utslag i konkurser år 1985. Dock har man enligt rapporten inte statistiskt kunnat styrka något samband mellan det ökade antalet nyetableringar och konkursutvecklingen. Detta beror bl.a. på brister i nyetableringsstatistiken och att ökningen i nyetableringar under senare år ännu inte fullt ut hunnit avspeglas i konkursstatistiken.

I rapporten har man vidare på olika sätt kunnat konstatera att kreditmarknadens utveckling bidragit till konkursökningen. Det är framför allt konkurrensen på den starkt expanderade småföretagsmarknaden som bidragit till att många personer med alltför bristfälliga affärsidéer erhållit krediter för att starta företag, sägs det i rapporten. Även leasingmarknadens snabba utveckling har på olika sätt påverkat möjligheterna att finansiera olönsam affärsverksamhet.

En annan iakttagelse när det gäller förhållandena i stort som påverkat konkursutvecklingen är att utvecklingen mot mera tjänsteproduktion i samhället gett en ny typ av företag och företagare. På olika sätt har man enligt rapporten härvidlag

fått belyst att såväl företagare som kreditgivare grovt underskattat behovet av kompetens för att leda och utveckla ett serviceföretag.

Rapporten belyser också lagstiftningens betydelse för konkursutvecklingen. En fråga som berörs är om lönegarantilagen påverkat beslutet att välja konkurs som instrument för att rekonstruera ett företag i kris. Från flera håll har sålunda framhållits att reglerna för lönegaranti utgör en fördel för konkursförfarandet i förhållande till rekonstruktion genom ackord. I detta sammanhang har även lönegarantins konkursdrivande egenskaper kritiserats från många håll. De starkaste kritikerna menar att det saknas tillräckliga incitament för kreditgivare att agera i tid eftersom man vet att lönegarantin kan utnyttjas vid konkurs. Representanter för revisorer, leverantörer, konkursförvaltare m.fl. har framfört att just det faktum att lönefordringarna har sämsta förmånsrätt ofta leder till att driften av olönsam verksamhet kan fortgå länge på bekostnad av oprioriterade fordringsägare utan att företagsinteckningarna minskar i värde. Den bakomliggande tanken är att om man ändrar förmånsrättslagen på ett sätt som innebär att löner helt eller delvis ges förmånsrätt före företagshypotek förstärks incitamentet för kreditgivarna att i större utsträckning bygga kreditgivningen på det kredittagande företags återbetalningsförmåga. Även representanter för tillsynsmyndigheterna i konkurs understryker att företag under långa perioder drivs vidare, trots att rörelseresultatet är negativt. I många fall leder detta till att en rekonstruktion omöjliggörs. Från flera håll hävdas dessutom att ackordet som rekonstruktionsform inte utnyttjas i den utsträckning som kan anses rimlig.

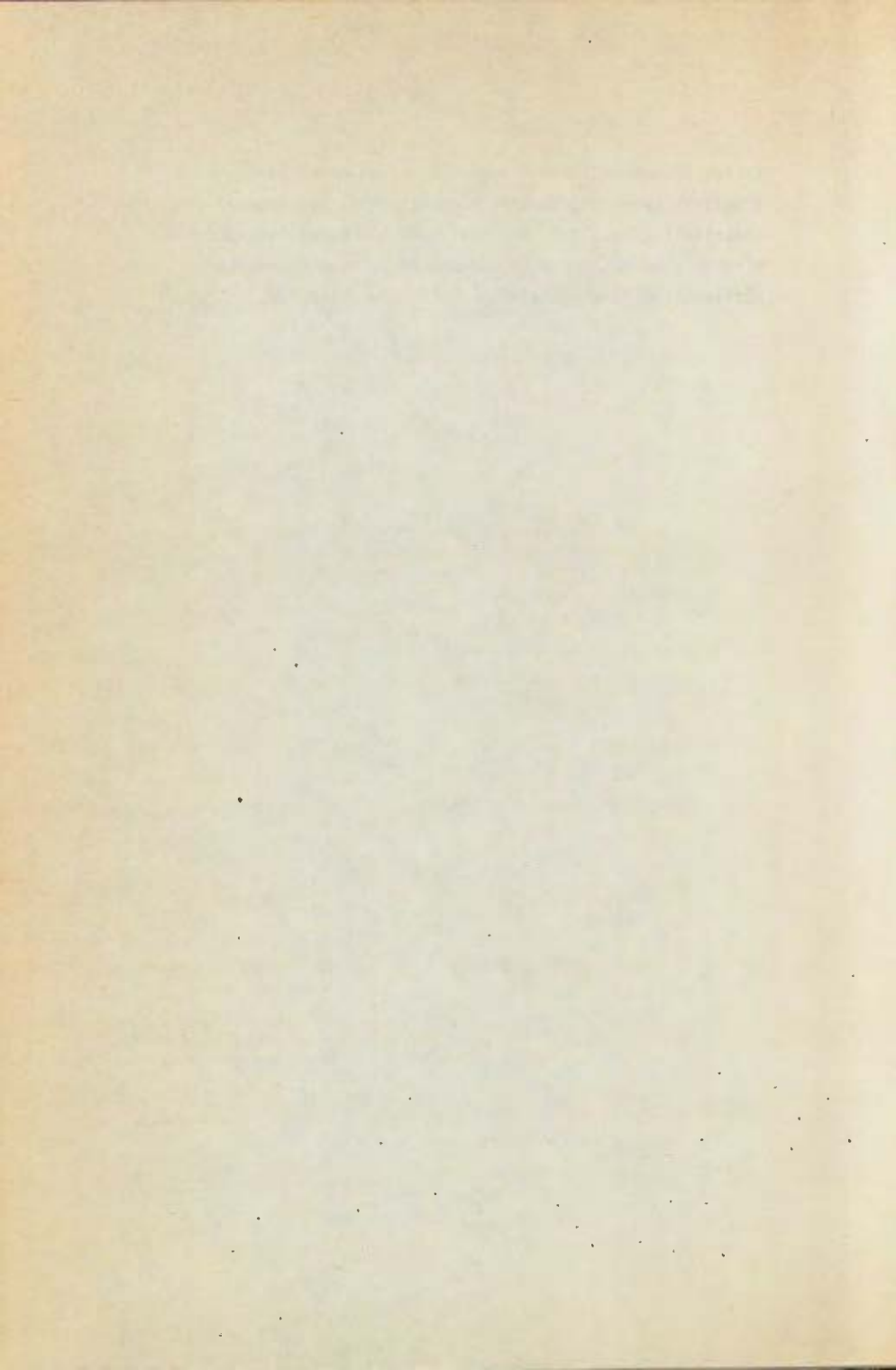
Som lönegarantiutredningen framhållit i sitt remissyttrande innehåller konkursutredningens rapport en bred sammanställning av erfarenheter och synpunkter som belyser problemen

inom konkurssystemet. Det omdömet gäller inte minst konkursutredningens analys av konkursorsaker.

Övriga remissinstanser har i huvudsak godtagit analysen av konkursorsaker (remissammanställning i prop. 1986/87:74 s. 386 ff). Den torde därför kunna läggas till grund för övervägandena i förevarande sammanhang. Ett par kompletterande synpunkter från främst Svenska Bankföreningen bör dock tas med i sammanhanget.

Svenska Bankföreningen anmärker således på att en väsentlig konkursorsak i stort sett har förbigåtts i rapporten, nämligen de höga finansiella kostnader som har gällt i Sverige (och delvis alltså gäller, åtminstone jämfört med många av våra konkurrentländer). Bankföreningen framhåller vidare att andra bidragande konkursorsaker är det höga kostnadsläget i allmänhet och de krediter i utländsk valuta som många företag på grund av den ekonomiska politiken tvingades att ta för en del år sedan. Bankföreningen vänder sig också mot konkursutredningens redogörelse för kreditmarknadens påverkan på konkursutvecklingen. I fråga om kreditmarknadens volymutveckling och dess betydelse för konkurser understryker bankföreningen att en låg självfinansieringsgrad i ett företag gör företaget mindre berett att stå emot påfrestningar än om självfinansieringsgraden är högre. Det är således, framhåller bankföreningen, inte kreditvolymen som sådan i samhället som har betydelse i nu aktuella sammanhang, utan vikten av att i näringslivet kunna upprätthålla en god självfinansiering. Bankföreningen konstaterar vidare att många av de företag som startat sin verksamhet under senare år haft alltför dåliga finansiella förutsättningar, vilket kan förklara många konkurser. Det går således enligt bankföreningen inte att förklara konkursutvecklingen med kreditutvecklingen i samhället, utan orsakerna måste sökas hos resp. företag.

Enligt lönegarantiutredningen står de av bankföreningen framförda synpunkterna inte i motsats till rapportens undersökningsresultat. Tvärtom torde man kunna se bankföreningens synpunkter som en utveckling av t.ex. rapportens påstående om företagsledarens bristande ekonomiska insikter.



4 SNEDVRIDER LÖNEGARANTIN VALET AV FORM FÖR
REKONSTRUKTION AV FÖRETAG?

I kapitlet påpekas att garantin genom att gynna konkursalter-
nativet påverkar valet av form för rekonstruktion av företag.
För att man dessutom skall kunna tala om en snedvridning
krävs emellertid enligt utredningen att garantin gynnar
konkursformen framför andra former för rekonstruktion av
företag i en oacceptabel omfattning. I kapitlet redovisar
utredningen sina överväganden kring frågan hur man skall
avgöra om det föreligger en snedvridning. Utredningen kommer
härvid fram till att man bör ta ställning till frågan från en
samhällsekonomisk utgångspunkt.

Enligt direktiven för utredningen bör utredaren undersöka om
lönegarantin snedvrider valet av form för rekonstruktion av
företag och, om så visar sig vara fallet, föreslå hur en
snedvridning skall kunna undvikas.

Att lönegarantin gör rekonstruktion av företag genom konkurs till en förmånligare rekonstruktionsform än den annars skulle vara är odiskutabelt. Genom att gynna konkursalternativet förhåller det sig också så, att garantin påverkar valet av form för rekonstruktion av företag och således är av betydelse för antalet företagskonkurser. För att man dessutom skall kunna tala om en snedvridning krävs emellertid att garantin gynnar konkursformen framför andra former för rekonstruktion av företag i en för samhället inte acceptabel omfattning. Huruvida så är fallet är inte oomstritt. Bland t.ex. remissvaren över konkursutredningens rapport återfinns både den ståndpunkten att det är fråga om ett alltför starkt gynnande av konkursformen och den motsatta ståndpunkten att så inte är fallet. Ingen ståndpunkt kan utan vidare sägas vara den riktiga. Av den statistik som redovisats i kapitel 3 kan inte utläsas hur mycket antalet företagskonkurser påverkats av garantins förekomst. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att närmare bestämma hur mycket lönegarantin bör få påverka valet av rekonstruktionsform för att man från samhällets sida skall beteckna det som en snedvridning. För en sådan bedömning är det erforderligt att man bestämmer sig för vilket perspektiv som bör anläggas på den ifrågasatta snedvridningen eller, med andra ord, från vilken utgångspunkt frågeställningen bör angripas. Flera alternativ är tänkbara.

Eftersom det påståtts att lönegarantin kommit att få en annan användning än den som ursprungligen, vid lönegarantilagens tillkomst, var tänkt, kan det vara lämpligt att först undersöka om så är fallet. Med den utgångspunkten skulle en snedvridning innebära att garantin kommer till användning i sådana konkurser där det inte var tänkt att ersättning enligt garantin skulle utgå. Frågeställningen angrips alltså från lönegarantilagens utgångspunkt.

Även om själva lagtexten inte innehåller någon begränsning av garantins tillämpningsområde till endast vissa typer av konkurser kunde man tänka sig att syftet med lagstiftningen var att i första hand garantera lönefordringar i vissa typer av konkurser, t.ex. sådana där konkursgäldenärens rörelse inte drivs vidare under konkursen utan avvecklas direkt. Från lönegarantisynpunkt skulle man då kunna tala om en snedvridning om utbetalningarna enligt garantin fick en alltför stor omfattning när det gäller konkurser med fortsatt drift av konkursgäldenärens rörelse.

Lönegarantisystemet är socialt betingat och dess syfte är att trygga arbetstagarnas lönefordringar vid arbetsgivarens konkurs. Beträffande begränsningen av tillämpningsområdet för den nya lagstiftningen till endast fall av konkurs uttalade vederbörande departementschef vid lönegarantilagens tillkomst, att det framför allt var när arbetsgivarens verksamhet måste avvecklas genom konkurs som arbetstagaren kunde bli utan betalning. Uttalandet gjordes till bemötande av en remissinstans som ifrågasatte om inte begränsningen av det föreslagna löneskyddet till konkurssituationen var onödigt snäv. Departementschefen uttalade vidare att en begränsning av tillämpningsområdet till konkursfallen kunde visserligen föranleda att antalet konkurser ökade. Denna ökning, fortsatte han, torde emellertid inte bli av så stor omfattning att den borde få påverka ställningstagandet i fråga om tillämpningsområdet för lönegarantin (prop. 1970:201 s. 61 f).

Ser man uttalandena vid lagens tillkomst i belysning av den utveckling som beskrivits i kapitel 3 ligger det nära till hands att påstå att lönegarantin påverkat antalet företagskonkurser i förutsedd omfattning. Det låter sig också sägas att garantin har kommit att få en annan användning än den som ursprungligen var tänkt och kommit till användning vid

rekonstruktion av företag genom konkurs. Emellertid är det inte tillräckligt att skärsåda tankarna vid lönegarantilagens tillkomst för närmare 20 år sedan. Man måste även se till vad som hänt därefter och till utvecklingen i övrigt på arbetslivets område.

Särskilt under 1970-talet tillkom många reformer på arbetslivets område, inte minst inom det arbetsrättsliga fältet. Det räcker att erinra om lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) och anställningsskyddslagen. Härvid kan man hysa den uppfattningen att den socialt betingade lönegarantin fortlöpande skall följa med utvecklingen på arbetslivets område och anpassas till ny arbetsrättslig och annan lagstiftning som är av betydelse för storleken på arbetstagarnas lönefordringar. En sådan anpassning av lönegarantilagen har också skett vid flera tillfällen genom en höjning av maximibeloppet. Härigenom har således lagstiftaren vid flera tillfällen vidgat garantins ersättningsramar.

Sammantaget har det varit fråga om en väsentlig vidgning av ersättningsramarna och garantin har i ökad omfattning gjort det möjligt för konkursförvaltaren att, oavsett konkursboets tillgångar, fortsätta driften av konkursgäldenärens rörelse så länge arbetstagarnas löner betalas enligt garantin. I stället för att omedelbart efter konkursbeslutet avveckla rörelsen har alltså förvaltaren låtit driften av rörelsen fortsätta och därigenom i många fall fått till stånd en rekonstruktion. Trots den således förändrade inriktningen av många konkurser har det vid ändringarna i lönegarantilagen inte talats om någon begränsning av garantin till endast vissa konkurstyper. Mot den bakgrunden kan man inte från lönegarantilagens utgångspunkt påstå att det föreligger en snedvridning vid val av form för rekonstruktion av företag.

Skulle emellertid utbetalningarna öka i sådan omfattning att det uppstår problem att finansiera garantin uppkommer naturligtvis effekter som även från lönegarantisynpunkt inte är önskvärda. Så har i huvudsak inte varit fallet. En successiv höjning av lönegarantiavgiften har dock varit ofrånkomlig. Temporärt har lönegarantifonden uppvisat underskott som fått täckas med rörliga krediter i riksgäldskontoret (bil. 3).

Även om de ökade utbetalningarna knappast kan angripas från lönegarantilagens utgångspunkt kan emellertid garantins anknytning till konkursformen och den därav föranledda ökningen av antalet konkurser te sig mindre önskvärd från en annan utgångspunkt. Genom lönegarantins ovillkorliga anknytning till konkurs är sålunda konkurslagen av intresse i sammanhanget, särskilt dess bestämmelser om möjligheterna att under konkursen fortsätta driften av konkursgäldenärens rörelse. I den mån rörelsen drivs vidare med konkursgäldenärens anställda tar man nämligen också i anspråk lönegarantin i de fall där konkursboets egna medel inte förslår till de anställdas lönefordringar. Efter nedflyttningen av förmånsrätten för löner år 1975 täcker vanligtvis konkursboets medel inte lönefordringarna. Lönegarantin har med andra ord i vid mån blivit en betingelse för fortsatt drift av konkursgäldenärens rörelse. Mot den bakgrunden bör undersökas om garantin medfört att fortsatt rörelsedrift under konkurs fått en omfattning som inte står i överensstämmelse med konkurslagens bestämmelser. Om så visar sig vara fallet kan det vara befogat att tala om en snedvridning vid val av form för rekonstruktion av företag.

Konkurslagen utgår från att konkursen primärt har till ändamål att tillgodose borgenärernas intressen. Det är också ett starkt samhällsintresse att reglerna om konkurs är utformade så att förlusterna för borgenärerna kan begränsas. När det

gäller konkursförfarandet kräver borgenärernas intressen att det är så effektivt som möjligt och att konkurskostnaderna hålls nere. Konkursavvecklingen får inte heller ta längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till förhållandena i den enskilda konkursen. Mot den här bakgrunden intog konkurslagen ursprungligen en restriktiv inställning till fortsatt drift av konkursgäldenärens rörelse. Rörelsen fick fortsättas endast i den mån det var "nödvändigt för en ändamålsenlig utredning av boet" (prop. 1978/79:105 s. 288).

Genom 1979 års reformering av konkurslagstiftningen skedde emellertid en uppmjukning av bestämmelsen om fortsatt drift av gäldenärens rörelse. I det sammanhanget uttalade föredragande statsrådet att konkursinstitutet måste ses i ett vidare perspektiv än som dittills anlagts. När ett företag befinner sig i en ekonomisk kris, vare sig det gått så långt som till konkurs eller inte, gör sig även andra än rent ekonomiska intressen gällande, uttalade statsrådet. Om verksamheten t.ex. läggs ned vid ett företag, kan detta få allvarliga verkningar för de anställda. Samhället hade enligt statsrådet på senare tid tagit på sig ett allt större ansvar för att upprätthålla sysselsättningen och över huvud för att säkerställa en gynnsam utveckling av näringslivet. Detta kom, heter det vidare, till uttryck bl.a. i statliga engagemang i form av stöd och bidrag i en mångfald former. Med hänsyn till dåtida samhällsförhållanden var det naturligt att man vid tillkomsten av dåvarande konkurslag (år 1921) hade de rent ekonomiska intressena (borgenärernas intressen) i blickpunkten. I dagens samhälle bör man emellertid vid utformningen av nya bestämmelser om konkursförfarandet även ta hänsyn till de sysselsättningspolitiska intressena. Förfarandet borde i framtiden, enligt statsrådet, vara uppbyggt så att även sådana intressen kan beaktas i konkursen. Det sagda innebar

emellertid inte att borgenärernas intressen skulle efter-sättas (prop. 1978/79:105 s. 154).

Beträffande bestämmelsen om fortsatt drift framhöll stats-rådet att en utvidgning av möjligheterna att fortsätta driften stod i samklang med de ökade möjligheterna till stöd och bidrag av det allmänna som då mera förelåg och som kunde bli av betydelse även i konkurs. I överensstämmelse härmed erhöll ifrågavarande bestämmelse (8 kap. 2 § konkurslagen) nuvarande lydelse, som innebär att rörelsen får fortsättas för konkursboets räkning "i den mån det är ändamålsenligt" (prop. 1978/79:105 s. 288).

Genom den nya konkurslagen har lagstiftaren tagit ytterligare ett steg på den inslagna vägen och ger förvaltaren även formellt - genom en särskild bestämmelse i konkurslagen (7 kap. 8 §) - möjlighet att beakta inte bara borgenärsintressena utan i viss utsträckning även intresset att långsiktigt främja sysselsättningen vid bedömningen av olika frågor som rör förvaltningen. När det gäller synen på förvaltarens uppgifter i konkursen anser föredraganden i den allmänna motiveringen till lagändringen att det finns anledning till en viss omprövning. Härvid erinrar han först om att konkurslagen inte ger förvaltaren formell möjlighet att ta hänsyn till andra intressen än borgenärernas och att frågan om förvaltaren skall kunna ta hänsyn även till andra intressen diskuterats tidigare. Därefter förklarar föredraganden att konkursförvaltningen även i fortsättningen måste drivas utifrån borgenärernas intresse av en snabb avveckling av boet med ett så bra ekonomiskt resultat som möjligt. Detta bör emellertid inte, fortsätter föredraganden, hindra att förvaltaren också måste kunna låta andra hänsyn än det rena borgenärsintresset spela in. Förvaltaren bör sålunda enligt föredragandens mening kunna väga in hänsynen

till arbetstagarna i ett konkursdrabbat företag även om detta inte följer av annan lagstiftning. Förvaltaren bör också kunna beakta intresset av att sysselsättningen på en viss ort upprätthålls (prop. 1986/87:90 s. 111 f och 263).

Med hänsyn till det anförda kan man alltså konstatera att de ökade utbetalningarna enligt garantin mycket väl harmonierar med den utveckling inom konkurssystemet som innebär ett ökat hänsynstagande till allmänna samhällsintressen som t.ex. sysselsättningen. I den belysningen är det svårt att hävda att lönegarantin i alltför hög grad gynnat konkursformen. Då kan man inte heller med konkurslagens utgångspunkt tala om en snedvridning vid val av form för rekonstruktion av företag. Att de vidgade möjligheterna att fortsätta driften av konkursgäldenärens rörelse med lönegarantins hjälp föranlett en större ökning av antalet företagskonkurser än lagstiftaren räknat med förändrar i princip inte det förda resonemanget.

Resultatet av de hittills gjorda övervägandena har alltså lett till att man varken från lönegarantilagens eller konkurslagens horisont kan hävda att det föreligger en snedvridning av påstådd art. Oaktat dessa slutsatser kan man inte blunda för att konkurserna - särskilt företagskonkurserna - under senare åren ökat snabbt i antal. Den berättigade oro som denna utveckling gett upphov till var också den yttersta anledningen till att regeringen under hösten 1984 gav statens industriverk i uppdrag att utreda orsakerna till förändringarna av antalet företagskonkurser (Konkursutredningen s. 7).

Den uppmärksamhet som konkursutvecklingen sålunda väckt antyder att frågan huruvida lönegarantin lett till en snedvridning vid valet av form för rekonstruktion av företag bör angripas utifrån ett större och bredare perspektiv än

tidigare. Närmare bestämt bör utredningen ta ställning till om lönegarantin från samhällsekonisk utgångspunkt gynnar konkursalternativet i sådan grad att man kan tala om en snedvridning. Är det, annorlunda uttryckt, samhällsekoniskt motiverat att företag i större utsträckning än för närvarande rekonstrueras utan konkurs och att en sådan förändring åstadkoms genom en ändring av lönegarantins tillämplighet? Om så är fallet kan det enligt lönegarantiutredningen från samhällsekonisk utgångspunkt vara motiverat att tala om en snedvridning.

Den första frågan är lätt att besvara. Knappast någon torde väl hävda att det generellt sett är önskvärt med en konkurs. I många fall står sålunda mycket att vinna med en rekonstruktion utan konkurs. Den avgörande frågan är därför huruvida en ändring av garantins funktion skulle kunna åstadkomma ett sådant resultat. Att besvara den frågan utifrån ett samhällsekoniskt perspektiv är emellertid inte det lättaste. Vid en samhällsekonisk bedömning tvingas man nämligen på ett helt annat sätt än om man gör en bedömning utifrån en mera speciell utgångspunkt att väga för och emot den tilltänkta åtgärden med hänsyn till mera övergripande frågor, såsom sysselsättning och företagens kreditförsörjning. Utredningen ser därför ingen annan möjlighet än att utifrån nu anlagda synpunkter överväga möjligheterna att minska användningen av lönegarantin och därmed möjligheterna att rekonstruera företag i konkurs samt därvid bedöma vilka de samhällsekonomiska effekterna i stort blir. Först därefter är det alltså möjligt att slå fast om lönegarantin medför en snedvridning vid val av form för rekonstruktion av företag.

the first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the
the eleventh is the fact that the
the twelfth is the fact that the
the thirteenth is the fact that the
the fourteenth is the fact that the
the fifteenth is the fact that the
the sixteenth is the fact that the
the seventeenth is the fact that the
the eighteenth is the fact that the
the nineteenth is the fact that the
the twentieth is the fact that the
the twenty-first is the fact that the
the twenty-second is the fact that the
the twenty-third is the fact that the
the twenty-fourth is the fact that the
the twenty-fifth is the fact that the
the twenty-sixth is the fact that the
the twenty-seventh is the fact that the
the twenty-eighth is the fact that the
the twenty-ninth is the fact that the
the thirtieth is the fact that the
the thirty-first is the fact that the
the thirty-second is the fact that the
the thirty-third is the fact that the
the thirty-fourth is the fact that the
the thirty-fifth is the fact that the
the thirty-sixth is the fact that the
the thirty-seventh is the fact that the
the thirty-eighth is the fact that the
the thirty-ninth is the fact that the
the fortieth is the fact that the
the forty-first is the fact that the
the forty-second is the fact that the
the forty-third is the fact that the
the forty-fourth is the fact that the
the forty-fifth is the fact that the
the forty-sixth is the fact that the
the forty-seventh is the fact that the
the forty-eighth is the fact that the
the forty-ninth is the fact that the
the fiftieth is the fact that the
the fifty-first is the fact that the
the fifty-second is the fact that the
the fifty-third is the fact that the
the fifty-fourth is the fact that the
the fifty-fifth is the fact that the
the fifty-sixth is the fact that the
the fifty-seventh is the fact that the
the fifty-eighth is the fact that the
the fifty-ninth is the fact that the
the sixtieth is the fact that the
the sixty-first is the fact that the
the sixty-second is the fact that the
the sixty-third is the fact that the
the sixty-fourth is the fact that the
the sixty-fifth is the fact that the
the sixty-sixth is the fact that the
the sixty-seventh is the fact that the
the sixty-eighth is the fact that the
the sixty-ninth is the fact that the
the seventieth is the fact that the
the seventy-first is the fact that the
the seventy-second is the fact that the
the seventy-third is the fact that the
the seventy-fourth is the fact that the
the seventy-fifth is the fact that the
the seventy-sixth is the fact that the
the seventy-seventh is the fact that the
the seventy-eighth is the fact that the
the seventy-ninth is the fact that the
the eightieth is the fact that the
the eighty-first is the fact that the
the eighty-second is the fact that the
the eighty-third is the fact that the
the eighty-fourth is the fact that the
the eighty-fifth is the fact that the
the eighty-sixth is the fact that the
the eighty-seventh is the fact that the
the eighty-eighth is the fact that the
the eighty-ninth is the fact that the
the ninetieth is the fact that the
the ninety-first is the fact that the
the ninety-second is the fact that the
the ninety-third is the fact that the
the ninety-fourth is the fact that the
the ninety-fifth is the fact that the
the ninety-sixth is the fact that the
the ninety-seventh is the fact that the
the ninety-eighth is the fact that the
the ninety-ninth is the fact that the
the hundredth is the fact that the

5 ACKORDET OCH ANDRA FORMER FÖR REKONSTRUKTION AV
FÖRETAG UTAN KONKURS

I kapitlet övervägs möjligheterna att minska konkursens attraktionskraft genom åtgärder som gör rekonstruktioner utan konkurs förmånligare än för närvarande. Utredningen har emellertid funnit att en reform med denna inriktning inte är en framkomlig väg.

Utredningen har alltså att överväga åtgärder som kan eliminera lönegarantins eventuella effekt att snedvrیدا valet av form för rekonstruktion av företag. Syftet med sådana åtgärder skall vara att minska den attraktionskraft som konkursen i förevarande sammanhang kan ha på grund av garantin. För att uppnå det syftet kan man vidta antingen åtgärder som är direkt inriktade på konkursformen eller åtgärder som tar sikte på rekonstruktioner utan konkurs och gör dessa förmånligare än tidigare. Härigenom blir rekonstruktioner genom konkurs relativt sett mindre förmånliga än tidigare.

Rekonstruktioner av företag utan konkurs genomförs med eller utan medverkan från samhällets sida. När samhället medverkar är det vanligt med direkt ekonomiskt stöd i en eller annan form. Ekonomiskt stöd i företag utgår sålunda regelmässigt inom ramen för t.ex. arbetsmarknadspolitiken. Ett sätt att göra rekonstruktioner utan konkurs förmånligare är därför att överväga åtgärder på hithörande område. Det har för övrigt gjorts tidigare.

I den inom arbetsmarknadsdepartementet utarbetade promemorian (Ds A 1979:7) Betalningsinställelse och rådrumsstöd m.m. föreslogs ett rådrumsstöd. Det var avsett som ett stöd för företag som på grund av ekonomiska svårigheter behövde tid för att överväga om verksamheten skulle fortsättas eller avvecklas. Förslag avseende samhällets medverkan vid rekonstruktioner av företag behöver emellertid inte gälla det ekonomiska stödet som sådant. I betänkandet (SOU 1979:91) Företagsobestånd, samordning av statliga åtgärder syftade således förslagen bl.a. till en effektivare uppföljning av det statliga engagemanget i stödföretagen. Det var alltså närmast fråga om organisatoriska frågor. I sammanhanget kan framhållas att företrädarna för staten som skatteborgenär länge inriktade sig ensidigt på uppgiften att söka täckning av utestående engagemang. Med tiden har emellertid samhälls-ekonomiska och sociala aspekter fått en ökad betydelse när företaget kommer på obestånd (SOU 1987:10 s. 234 ff).

Gemensamt för åtgärder av nu angett slag är syftningen på företag i allmänhet med ekonomiska svårigheter. Härvid aktualiseras emellertid inte bara arbetsmarknadspolitiken utan också regional-, industri- och näringspolitiken. Utredningens överväganden måste dock utgå från lönegarantisystemet. Eventuella förslag till åtgärder bör således ha en rimlig anknytning till lönegarantisystemet.

Utredningens överväganden begränsas vidare i princip till de negativa effekter som föranleds av lönegarantin. Det betyder bl.a. att det skulle leda för långt att överväga ett helt nytt rekonstruktionsförfarande utanför konkursinstitutet. Inte heller kan det ankomma på utredningen att göra en mera allmän översyn av ackordslagstiftningen. En sådan torde för övrigt ligga inom ramen för eventuella överväganden beträffande nya former för rekonstruktion av företag.

Behovet av nya former för rekonstruktion av företag har belysts i Konkursutredningen (s. 135 f). Enligt vad som sägs i rapporten finns det behov av att utveckla ett nytt rekonstruktionsförfarande. Frågan om nya rekonstruktionsformer har relativt nyligen även varit föremål för överväganden i riksdagens lagutskott (LU 1987/88:12). Härvid var utskottet av den uppfattningen att frågan bör bli föremål för en allsidig och förutsättningslös översyn. Riksdagen har bifallit utskottets hemställan och gett regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr. 57). Frågan om en utredning övervägs för närvarande inom regeringskansliet (jfr prop. 1987/88:100 bil. 4 s. 13).

Som framgår av direktiven för utredningen ligger det däremot inom ramen för utredningens uppdrag att se på förhållandet mellan ackordslagen och lönegarantilagen. Den frågan har för övrigt uppmärksammats tidigare.

I en skrift till regeringen år 1977 framförde således Svenska Bankföreningen vissa erinringar mot reglerna i lönegarantilagen (LU 1978/79:19 s. 87 och 145 f). Bankföreningen framhöll bl.a. att de rättsregler, som aktualiseras när ett företag råkar i ekonomiska svårigheter, bör vara så konstruerade att konkurs såvitt möjligt undviks. Konkurs är enligt bankföreningen ofta det sämsta alternativet eftersom konkurs ofta medför onödig värdeförstöring. Ett sätt att undvika konkurs är enligt bankföreningen ackord enligt ackordslagen. Att lönegarantin inte gäller vid ackord omöjliggör ofta att ett företag rekonstrueras via ackord enligt ackordslagen.

Konkurs blir i stället oundviklig. Bankföreningen ansåg mot den här bakgrunden att rekonstruktioner skulle främjas om lönegarantin blev tillämplig även vid ackord. En sådan regel skulle, framhölls det, svara mot önskemålet att rättsreglerna bör verka för att konkurs och därav följande värdeförstöring undviks. Bankföreningen begärde bl.a. att lönegarantilagen skulle ändras så att föreningens synpunkter tillgodosågs.

Frågan om en utvidgning av lönegarantin så att den skulle gälla även vid ackord har också tagits upp i riksdagen. I en motion vid 1977/78 års riksmöte (mot. 1977/78:528) framhölls sålunda att lönegarantilagen och ackordslagen motverkar varandra. Till skillnad från vad som gällde före år 1976 gav en företagsinteckning vid motionstidpunkten bättre förmånsrätt än skatte- och lönefordringar. För en innehavare av företagsinteckningar var det därför enligt motionärens mening fördelaktigare med en konkurs än med ackord, eftersom lönegarantin bidrog till att "arbeta upp" den företagsintecknade egendomen så att inteckningshavaren hade större förutsättningar att få full betalning för sin fordran (jfr avsnitt 6.4.5 och 8.8). Den här effekten av lönegarantin beror på att förvaltaren med hjälp av lönegarantimedel kan avlöna de anställda i konkursgäldenärens rörelse och därmed underkonkursen driva gäldenärens rörelse vidare. Motionären framhöll vidare att det hade funnits flera fall då företag lagts ned efter en konkurs i stället för att rekonstrueras genom ett ackordsförfarande. Motionären ansåg att en översyn borde ske av lönegarantilagen syftande till att garantin skulle gälla även vid ackord och yrkade att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning i frågan.

Motionen remitterades. Ett par av de argument som anfördes i remissyttrandena kan vara värda att redovisa i förevarande sammanhang. Följande anfördes bl.a. (LU 1978/79:19 s. 137 ff).

Vid ackord enligt ackordslagen deltar inte borgenärer vilkas fordringar är förenade med förmånsrätt. En förutsättning för ackord är med andra ord att alla förmånsberättigade borgenärer får full täckning för sina fordringar. Men betalning enligt lönegarantin utgår endast för löneanspråk som har förmånsrätt. Under dessa omständigheter skulle en utvidgning av lönegarantin till ackordsfallen inte få någon praktisk verkan, eftersom gäldenärens egna tillgångar förutsätts täcka lönekraven. För att lönegarantin skall kunna samordnas med ackord på ett meningsfullt sätt måste antingen förmånsrätten för löner avskaffas (och förmånsrätten slopas som villkor för lönegarantin) eller ackordsförfarandet göras tillämpligt även på fordringar med förmånsrätt. En annan tänkbar utväg är att staten genom lönegarantin betalar alla förmånsberättigade lönefordringar, som kan göras gällande vid ackordsförhandlingen, men helt eller delvis avstår från den med regressanspråket förenade förmånsrätten. Särskilda svårigheter torde vidare uppstå när det gäller uppsägningslöner. De lönefordringar som normalt föreligger vid varje tidpunkt, då en företagare gör en avstämning under ett räkenskapsår, består till största delen av latent kostnader för uppsägningslöner. Dessa kostnader är alltså inte skulder i den meningen att de kan omfattas av ackordsförfarandet.

Lagutskottet delade motionärens uppfattning att dåvarande ordning inte kunde anses helt tillfredsställande och enligt utskottet framstod det som angeläget att en reform på området kom till stånd (LU 1978/79:19 s. 89). Under hänvisning till ett inom arbetsmarknadsdepartementet pågående utredningsarbete fann utskottet emellertid något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen då för tiden inte erforderligt.

Huvuduppgiften för det inom arbetsmarknadsdepartementet bedrivna utredningsarbetet, som redovisades i promemorian (Ds A 1979:7), var att söka undanröja konflikten mellan det arbetsmarknadspolitiska intresset att under en viss kortare tid uppehålla driften av ett företag på ekonomiskt obestånd och konkurslagens krav på en avveckling av sådana företag. En lösning av den här konflikten krävde enligt promemorian att ett nytt rättsinstitut tillskapades, nämligen den i promemorian föreslagna registrerade betalningsinställelsen. Knutna till det nya rättsinstitutet föreslogs två nya stödformer

dels ett rådrumsstöd, dels ett rekonstruktions- eller avvecklingsstöd.

I övervägandena kring de nya stödformerna berördes också frågan om en utvidgning av lönegarantin till att gälla även vid ackord (Ds A 1979:7 s. 70):

Eftersom lönegarantin kan sägas utgöra ett på förhand fixerat bidrag skulle en utvidgning av garantin till att gälla även vid betalningsinställelse eller ackord innebära att denna gavs karaktär av rådrumsstöd. En sådan utvidgning av användningsområdet för garantin är emellertid förenad med åtskilliga svårigheter och garantin har ursprungligen inte haft detta syfte. Lönegarantin är, som namnet antyder, avsedd att garantera arbetstagarna deras fordringar på lön i händelse av konkurs. Detta syfte kommer till uttryck bl.a. däri att garantin avser fordringar som är förmånsberättigade i konkurs. Arbetstagarna skall i princip själva göra anspråk på fordringarna. Sedan prövning och godkännande skett betalas beloppen ut direkt till respektive arbetstagare. Om lönegarantin skall få gälla även vid betalningsinställelse eller ackord innebär det att den görs till ett renodlat arbetsmarknadspolitiskt stödinstrument. Konstruktionen för att tillgodose ett sådant syfte måste bli en annan än den hittillsvarande. Det finns då inte något utrymme för prövning av individuella anspråk från de anställdas sida utan garantimedlen får betalas till arbetsgivaren. --- Det torde på grund av det anförda vara bättre att tillskapa ett särskilt rådrumsstöd än att härtill använda lönegarantin.

Den gjorda redovisningen klargör enligt utredningen att lönegarantin inte bör utvidgas till att gälla vid ackord. Som anføres i den inom arbetsmarknadsdepartementet upprättade promemorian skulle nämligen en utvidgning innebära att lönegarantin blev en av många arbetsmarknadspolitiska stödformer. Garantin skulle med andra ord delvis få ett annat syfte än för närvarande. För att tillgodose det nya syftet skulle krävas att garantin gavs en annan konstruktion.

Skall ett företags drift stödjas med bidrag till de anställdas löner bör detta ske efter bl.a. arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Sådana skiljer sig i väsentliga avseenden från den bedömning som sker när lönegarantin kommer till användning. Det finns då inte, som framhölls i promemorian, något

utrymme för prövning av individuella anspråk från de anställdas sida utan garantimedlen får betalas till arbetsgivaren. Inte heller kan man som för närvarande ha automatiskt verkande regler som skulle innebära att garantin kommer att gälla både sådana företag som från samhälleliga utgångspunkter bör leva vidare och sådana företag som från samma utgångspunkter inte bör leva vidare.

Till detta kommer att en utvidgning av lönegarantin kräver en omprövning beträffande sådana bestämmelser i ackordslagen som har grundläggande betydelse i systemet. Härvid skulle man knappast kunna undgå en mera allmän översyn av ackordslagen. Som tidigare framhållits kan det inte ankomma på utredningen att göra en sådan översyn. En sådan översyn är för övrigt önskvärd av andra skäl och ligger inom ramen för de överväganden som redan pågår inom justitiedepartementet beträffande frågan om man bör tillskapa något alternativ till konkursförfarandet.

Genom en översyn av ackordslagstiftningen kan man få till stånd förändringar så att det framstår som något mera fördelaktigt än för närvarande med rekonstruktioner utan konkurs. Emellertid kan man enligt utredningens uppfattning inte genom en reform av detta slag på ett avgörande sätt minska den attraktionskraft som konkursen har på grund av garantin.

Utredningens ställningstagande innebär alltså att det inte är möjligt att åstadkomma en lösning genom åtgärder som tar sikte på de företagsrekonstruktioner som genomförs utan konkurs. Följaktligen måste eventuella åtgärder gälla rekonstruktioner genom konkurs. Konkursen som sådan måste göras mindre attraktiv för rekonstruktioner av företag än den är nu.

Utredningen framhåller att det i första hand är det ekonomiska utfallet för borgenärerna som avgör om man väljer att rekonstruera ett företag genom konkurs. Genom förmånsrättsordningen avgörs hur ett konkursbos tillgångar fördelas mellan borgenärerna.

I kapitlet belyses förmånsrättsordningens betydelse genom en granskning av de roller förmånsrätterna för lönefordringar, företagshypotek och skattefordringar spelar i praktiken. Dessa förmånsrätter gäller alla i sådana tillgångar av lös egendoms natur som hör till och används i en rörelse. Vidare är det endast i undantagsfall som andra borgenärer än de vilka innehar fordringar förenade med någon av de angivna förmånsrätterna kan få utdelning för sina fordringar i en konkurs.

6.1

Utgångspunkter

Utredningens ställningstagande i föregående avsnitt innebär att eventuella förslag till åtgärder måste ta sikte på de

rekonstruktioner som kommer till stånd genom konkurs.

Det har sagts att en konkurs inte syftar till rekonstruktion utan till avveckling. Redan på grund härav skulle det vara följdriktigt med åtgärder som försvårar rekonstruktioner genom konkurs. Emellertid är påståendet att konkurs syftar till avveckling men inte till rekonstruktion alltför kategoriskt. Det äger sin giltighet endast om man betraktar det företag som är i konkurs från gäldenärens synpunkt. Det synsättet är också det naturliga enligt konkurslagen, vars regler i första hand syftar till att tillgodose borgenärernas anspråk. För gäldenären resulterar konkursen så gott som alltid i en avveckling av den av honom bedrivna rörelsen. Härvid bortses från det inte ovanliga fallet att samma person som ägt gäldenärsföretaget förvärvar detta genom en annan, juridisk person.

I ett stort antal fall ger konkursen emellertid till resultat att rörelsen som sådan lever vidare i ny regi. Då faller det sig också naturligare att tala om rekonstruktion. Att rekonstruktionen kommit till stånd genom en avveckling av konkursgäldenärens rörelse saknar förstås betydelse i sammanhanget.

I företagsekonomi talar man i detta fall om en finansiell rekonstruktion (rekonstruktion av ett företags balansräkning) till skillnad mot resultatförbättrande åtgärder (rekonstruktion av ett företags resultaträkning). En konkurs är alltså, liksom ackordet, i första hand en form för finansiell rekonstruktion. Men den måste givetvis i de flesta fall åtföljas av resultatförbättrande åtgärder om den skall vara meningsfull. Jämför industristödsutredningens betänkande (SOU 1981:72) Att avveckla en kortsiktig stödpolitik (s. 199 ff).

Det nu förda resonemanget stämmer vidare överens med konkurslagens bestämmelse om fortsatt drift av gäldenärens rörelse. Som redan framgått har den bestämmelsen ändrats så, att den numera ger ökat utrymme jämfört med tidigare för konkursför-

valtaren att fortsätta driften av rörelsen. Därmed ökar också chanserna att någon annan fysisk eller juridisk person tar över verksamheten och på så sätt genomför en rekonstruktion.

Konkurslagens ifrågavarande bestämmelse och den möjlighet till fortsatt drift av gäldenärens rörelse som öppnas genom bestämmelsen är emellertid inte av avgörande betydelse för om en rekonstruktion genom konkurs kommer till stånd. Praktiskt sett är bestämmelsens egentliga funktion att tillhandahålla den formella konkursrättsliga ramen för den vidare driften.

Oavsett om driften fortsätter eller inte är det i stället det ekonomiska utfallet av konkursen för borgenärerna som i första hand är avgörande för om man väljer att rekonstruera ett företag genom konkurs.

Garantin har - som det står i direktiven för utredningen - medfört att konkurs många gånger framstår som ett förmånligt sätt inte bara för avveckling av ett företag som befinner sig på obestånd utan även för rekonstruktion av sådana företag genom att garantin betalar en stor del av konkursboets driftskostnader för tiden efter konkursutbrottet. Garantin svarar för betalningen av arbetstagarnas löner när konkursföretaget självt inte har erforderliga medel till detta. På så sätt får garantin betydelse för det ekonomiska utfallet av konkursen. Garantins ekonomiska betydelse kan emellertid inte bedömas utan att man även tar hänsyn till förmånsrättsordningen.

Genom förmånsrättsordningen avgörs hur ett konkursbos tillgångar skall fördelas mellan borgenärerna. Oavsett om gäldenärens rörelse med hjälp av garantin drivs vidare under konkursen eller inte skall en fördelning av boets tillgångar

ske. I den mån rörelsen drivs vidare med hjälp av garantin kan det sägas att förmånsrättsordningens betydelse ökar eftersom den i detta fall även avgör fördelningen av de värden som den fortsatta driften kan frambringa.

Med hänsyn till det anförda inses lätt att förmånsrättsordningen är av väsentlig betydelse för garantin och det ekonomiska utfallet av en rekonstruktion. Närmare bestämt har förmånsrättsordningen betydelse för vilken eller vilka kategorier av förmånsberättigade fordringsinnehavare som tjänar på en rekonstruktion genom konkurs. Det finns därför anledning att särskilt granska de förmånsrätter som är av intresse i sammanhanget, dvs. förmånsrätterna för företagshypotek, fordringar på skatt och allmänna avgifter samt löne- och pensionsfordringar. Dessa förmånsrätter gäller alla, i stort sett, i sådana tillgångar av lös egendoms karaktär som hör till och används i en rörelse. Vidare är det endast i undantagsfall som andra borgenärer än de som innehar fordringar förenade med någon av de angivna förmånsrätterna får utdelning för sin fordran i konkurs.

6.2 Förmånsrättslagens uppbyggnad

Förmånsrättslagen trädde i kraft den 1 januari 1972 och reglerar alltså förmånsrättsordningen. Som redan framhållits innebär denna en betydande modifiering av den för konkursen bärande principen att, när flera borgenärer inte kan få full täckning för sina fordringar, förlusten skall delas proportionellt i förhållande till storleken av vars och ens fordran. Borgenärer med vissa typer av fordringar har genom förmånsrättslagen tillerkänts företrädesrätt till boets behållning i förhållande till andra borgenärer.

Förmånsrättslagen skiljer mellan allmänna och särskilda förmånsrätter. Allmänna förmånsrätter gäller endast vid konkurs medan de särskilda gäller vid både utmätning och konkurs. Förhållandet mellan de båda typerna av förmånsrätter vid konkurs hänger ihop med vad för slags egendom som förmånsrätten gäller i. Allmänna förmånsrätter hänför sig till all egendom som ingår i ett konkursbo. Särskilda förmånsrätter, däremot, hänför sig uteslutande till viss egendom.

De viktigaste allmänna förmånsrätterna är de som följer med fordringar på skatt och allmänna avgifter samt fordringar på lön och pension. Särskilda förmånsrätter är de som följer med olika slags panträtter och inteckningar, t.ex. fastighetsinteckningar och företagshypotek på grund av företagsinteckning i en näringsidkares verksamhet.

Beträffande förhållandet mellan allmänna och särskilda förmånsrätter gäller enligt förmånsrättslagen att fordringar med allmän förmånsrätt skall tas ut ur sådan konkursboets egendom som inte är föremål för någon särskild förmånsrätt. Om den egendomen inte förslår får emellertid fordringarna tas ut ur sådan egendom som är föremål för särskild förmånsrätt. Härvid gäller den huvudregeln att särskild förmånsrätt har företräde framför allmän förmånsrätt. Fordringar som är förenade med allmän förmånsrätt kan alltså tas ut ur den här egendoms kategorin endast om den inte tas i anspråk av fordringar med särskild förmånsrätt. Med hänsyn till vad som sålunda följer av förmånsrättslagen får t.ex. fordringar på lön stå tillbaka för fordringar med säkerhet i företagshypotek när det gäller sådan egendom som omfattas av företagshypoteket.

Till skillnad mot den typiska panträtten är ett företagshypotek inte knutet till viss bestämd egendom utan omfattar ett

egendomskollektiv (en näringsidkares verksamhet) som till sitt innehåll kan förändras. Ett företagshypotek omfattar vidare som huvudregel all lös egendom som tillhör en näringsidkares verksamhet. I och med att den särskilda förmånsrätt som följer med företagshypotek därmed kan komma att gälla i en förhållandevis stor andel av en konkursgäldenärs egendom får ifrågavarande förmånsrätt speciell betydelse för de allmänna förmånsrätterna. Genom att företagshypoteket gäller i en så förhållandevis stor andel egendom kommer det nämligen i allmänhet inte att återstå någon egendom som inte belastas av någon särskild förmånsrätt och som därmed uteslutande kan förbehållas fordringar med allmän förmånsrätt. I detta avseende får därför den bestämmelse i förmånsrättslagen som reglerar förhållandet mellan de särskilda och allmänna förmånsrätterna stor betydelse. Som redan angetts föreskriver alltså förmånsrättslagen som huvudregel att särskild förmånsrätt har företräde framför allmän förmånsrätt.

Beträffande fordringar med allmän förmånsrätt gäller enligt förmånsrättslagen vidare att de sinsemellan har företräde efter paragrafernas nummerföljd. Fordringar på skatt enligt 11 § går således före fordringar på lön enligt 12 §.

Sammanfattningsvis ger förmånsrättslagen, något förenklat, följande förmånsrättsordning i de avseenden som nu är av intresse:

1. Företagshypotek (på grund av företagsinteckning)
2. Skatter och allmänna avgifter
3. Löner och pensioner.

Tidigare, före år 1976, gällde en annan ordning, nämligen denna:

1. Löner och pensioner
2. Företagsinteckningar
3. Skatter och allmänna avgifter.

6.3 Lönegarantin och förmånsrättsordningen

6.3.1 Överväganden vid förmånsrättslagens tillkomst

Utgångspunkten för förmånsrättslagen är enligt lagens förarbeten att alla borgenärer i princip skall behandlas lika. Fordringar borde sålunda enligt vederbörande departementschef ges förmånsrätt till betalning endast om verkligt starka skäl fanns härför. Beträffande de allmänna förmånsrätterna framhålls i förarbetena att den förmånsrätt som tillkom en fordran på lön utan tvivel var den viktigaste. I sammanhanget erinrades om att förmånsrätten för löner uppbars av starka sociala skäl men att det tyvärr var långt ifrån tillräckligt med förmånsrätt för att i alla lägen tillgodose samtliga lönekrav. Detta förhållande hade, konstaterade departementschefen vidare, gett anledning att överväga särskilda åtgärder. Härvid avsågs det lönegaranti-system som då förelåg som ett utredningsförslag.

I propositionen med förslag till förmånsrättslag anmärktes vidare att tillkomsten av en statlig lönegaranti kunde påverka bedömningen av förmånsrätten för lönefordringar. Först när det då pågående arbetet med lönegarantilagstiftningen slutförts kunde frågan om garantins betydelse för förmånsrätten tas upp, sades det vidare. En av anledningarna till att frågan om garantins betydelse för löneprivilegiet ändå berördes var det då gällande förhållandet mellan löneprivilegiet och fastighetsinteckningar. Det innebar nämligen att fastighetsinteckningarna - t.o.m. de med bästa rätt - var förenade med den betydande olägenheten att de kunde bli nödlidande på grund av löneprivilegiet. I konkurs fick nämligen särskilda förmånsrätter i fast egendom vika för löneprivilegiet, om det behövdes.

I lagstiftningsärendet tilldrog sig frågan om förhållandet mellan löneprivilegiet och fastighetsinteckningar stor uppmärksamhet. Sedan lång tid tillbaka hade det enligt departementschefen ansetts vara ett angeläget önskemål att stärka fastighetskrediten i det aktuella hänseendet. Han konstaterade emellertid att ett hjälpmedel utanför förmånsrättsordningen måste anlitas om konflikten mellan löneborgenärer och inteckningsborgenärer skulle kunna lösas på ett tillfredsställande sätt. Lönegarantin var ett sådant hjälpmedel. Eftersom arbetet med lönegarantilagstiftningen ännu inte slutförts kunde emellertid frågan om garantins betydelse för löneprivilegiet och därmed förmånsrätten för fastighetsinteckningarna inte tas upp.

Beträffande förarbetena hänvisas till propositionen (1970:142) med förslag till förmånsrättslag, m.m. (s. 83 ff, 91 f och 173 f) samt till dåvarande första lagutskottets utlåtande i anledning av propositionen (FLU 1970:80 s. 45).

6.3.2 Omkastningen av förmånsrättsordningen mellan lönefordringar och fastighetsinteckningar

Definitiv ställning till frågan om förhållandet mellan löneprivilegiet och fastighetsinteckningarna togs i en särskild proposition med förslag till ändring i förmånsrättslagen. När det skedde hade lönegarantilagen men inte förmånsrättslagen trätt i kraft. Ändringen i förmånsrättslagen innebar en omkastning av förmånsrättsordningen så att inteckningar i fast egendom gavs företräde framför lönefordringar.

Enligt vederbörande departementschef syntes det nämligen klart att staten såsom innehavare av lönefordringar i fastighetskreditgivningens intresse borde avstå från att gå före inteckningsborgenärer. I sammanhanget framhöll departe-

mentschefen vidare, att staten härigenom inte behövde göra någon ekonomisk uppoffring. Genom att lönegarantin finansieras av arbetsgivaravgifter blev det enligt departementschefen i sista hand arbetsgivarna som fick betala förbättringen av fastighetsinteckningen som säkerhet. Detta förhållande var enligt hans mening rimligt.

Lönegarantin omfattade emellertid inte alla lönefordringar. Efter det att utbetalningar skett enligt garantin skulle således vissa lönefordringar komma att innehas av andra än staten och i förmånsrättshänseende konkurrera med innehavarna av fastighetsinteckningar. Härvid krävde enligt departementschefen de arbetstagare som själva innehade lönefordringar särskild uppmärksamhet. Han konstaterade vidare att den diskuterade omkastningen av förmånsrättsordningen skulle leda till att skyddet för lönefordringar i konkurs i vissa fall skulle försvagas i en utsträckning som inte borde godtas. Lösningen på det problemet måste enligt departementschefen ligga i att med generella medel ytterligare stärka skyddet för arbetstagares lönefordringar i konkurs. Det skedde genom att det för varje arbetstagare högsta ersättningsbara beloppet enligt garantin höjdes från fyra till fem basbelopp.

I denna del hänvisar utredningen till propositionen (1971:178) med förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen, m.m. (s. 27 ff) och lagutskottets betänkande (LU 1971:26 s. 11 f) i anledning av propositionen samt till lönegarantilagens förarbeten (prop. 1970:201 s. 62, 107 f och 111 samt FLU 1970:79 s. 29 f).

6.3.3 Omkastningen av förmånsrättsordningen mellan lönefordringar och företagsinteckningar

Lönegarantins betydelse för löneprivilegiet fick år 1975 på nytt aktualitet i ett lagstiftningsärende. Då gällde det garantins betydelse för förhållandet mellan löneprivilegiet och förmånsrätten för företagsinteckningar. Bakgrunden var följande.

Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen och dåvarande Sveriges jordbrukskassaförbund, nuvarande Sveriges Föreningsbankers Förbund, hade i en skrift av den 7 maj 1974 till dåvarande utredningen angående företagsinteckning (Ju 1972:12) framhållit, att 1974 års anställningsskyddslag, som trädde i kraft den 1 juli samma år, medfört en kraftig ökning av företagens latenta löneskulder och en motsvarande minskning av företagsinteckningens värde, eftersom lönefordringar vid konkurs gick före företagsinteckning. Organisationerna hemställde att företagsinteckningens värde skulle stärkas genom att förmånsrättsordningen ändrades så, att lönefordringar gavs förmånsrätt efter företagsintecknade fordringar. På grund av lönegarantin antogs detta kunna ske utan betänkligheter.

Efter samråd med det ansvariga statsrådet tog utredningen upp den fråga som organisationerna väckt till särskild och skyndsam behandling. Till utredningen hade för övervägande i sammanhanget överlämnats en skrivelse från bankinspektionen till regeringen rörande behovet av en sådan lagändring som organisationerna påkallat.

I bankinspektionens skrivelse påpekades till en början, att 1966 års lag om företagsinteckning öppnat bättre möjligheter för vissa näringsidkare att tillgodose sitt behov av kredit, då de genom den nya inteckningen kunde erbjuda en säkerhet som bankerna kunde acceptera. I likhet med kreditorganisationerna framhöll bankinspektionen, att de näringsidkare som bedömdes ha största nyttan av den nya lagstiftningen var de små och medelstora företagarna, särskilt service- och detaljhandelsföretagare. Bankinspektionen erinrade om att sistnämnda företagare i regel saknade möjlighet att ställa pantbrev i fastighet som säkerhet och om att bankerna inte heller var beredda att lämna dem kredit utan säkerhet. Bankinspektionen föreslog, att företagsintecknade fordringar placerades framför lönefordringar och erinrade om att statsmakterna redan år 1971 på grund av lönegarantin ansett

sig kunna sätta inteckning i fast egendom framför lönefordringar. Enligt inspektionen talade samma skäl för att även ge fordringar på grund av företagsinteckning företräde gentemot lönefordringar.

Utredningen angående företagsinteckning föreslog, att företagsinteckningar i förmånsrättshänseende gavs företräde framför lönefordringar vid konkurs.

Enligt föredragande statsrådet i det aktuella lagstiftningsärendet innebar utredningens förslag en betydande förbättring av företagsinteckningens värde som kreditsäkerhet. I själva verket förstärktes företagsinteckningen så att den gav bättre kreditsäkerhet än vad fallet var före ikraftträdandet av 1974 års anställningsskyddslag. Det var emellertid enligt statsrådet uppenbart att utredningens förslag kunde genomföras endast om det inte samtidigt innebar en försämring av löntagarnas trygghet i händelse av att arbetsgivaren gick i konkurs. Mot bakgrund av att det var mycket angeläget att förslaget inte ledde till en försämring av den tryggade ställning som löneprivilegiet hittills hade garanterat lönefordringar föreslog statsrådet att maximibeloppet enligt lönegarantin höjdes till tolv basbelopp. Härmed ansågs så gott som samtliga löntagares krav på lönefordringar undgå en reell försämring när löneprivilegiet flyttades ned efter företagsinteckningar. Det kunde dock inte uteslutas att i något enstaka fall en lönefordran kunde vara så omfattande att den inte täcktes ens av en summa motsvarande tolv basbelopp. Det kunde därför enligt statsrådet inte komma i fråga att helt slopa löneprivilegiet.

Samtidigt med att förmånsrätten för företagsinteckning genom lagändringen placerades före löneprivilegiet flyttades även

förmånsrätten för skatter och avgifter före löneprivilegiet. Utredningen återkommer härtill längre fram i betänkandet (avsnitt 6.5). Efter riksdagens godkännande trädde lagändringarna beträffande förmånsrättslagen i kraft den 1 januari 1976.

Beträffande omkastningen av förmånsrättsordningen mellan löner och företagsinteckningar hänvisar utredningen till propositionen (1975/76:12) med förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen m.m. (s. 24 ff, 59 och 68 ff) samt till det utredningsbetänkande (Ds Ju 1975:4) som låg till grund för propositionen.

6.3.4 Riksdagsmotion om en översyn av förmånsrättsordningen

Frågan om förhållandet mellan lönegarantin och löneprivilegiet aktualiserades åter i riksdagen genom en år 1983 väckt motion (mot. 1982/83:1590). I motionen hemställdes att riksdagen hos regeringen begärde en översyn av förmånsrättsordningen vid konkurs. Till stöd härför anfördes (mot. 1982/83:1588 s. 15):

Företag som kommit på obestånd eller som förlorat möjligheterna att rätt betala sina skulder skall enligt gällande lagstiftning försättas i konkurs. Genom att systemet med statlig lönegaranti tillskapats och genom att arbetstagarens fordran för lön och annan ersättning, som har grund i anställningen, givits mycket låg förmånsrätt har de kreditgivare som normalt tar säkerhet i s.k. företagsinteckning kommit i en mycket gynnad ställning.

Praxis inom konkursförvaltning har utvecklats så att konkursförvaltarna driver konkursföretagen vidare med hjälp av statlig lönegaranti, bl.a. för att stärka företagsintekningsshavarnas ställning.

I syfte att åstadkomma en ökad samverkan mellan samtliga intressenter i ett företag redan innan en konkurssituation har inträtt, borde övervägas om inte företagsinteckningens förmånsrätt skulle ändras så att den statliga lönegarantin och arbetstagarnas lönefordringar ges högre förmånsrätt.

Med vårt förslag skulle banker och andra kreditgivare få ett ökat incitament att nära följa och ingripa i utvecklingen hos ett företag på nedgång. Därför bör den nuvarande förmånsrättsordningen mellan fordringsägare ses över i syfte att åstadkomma en bättre ordning än den som nu gäller.

Motionen behandlades vid 1983/84 års riksmöte av lagutskottet i samband med propositionen med förslaget till 1984 års lag om företagshypotek (prop. 1983/84:128; jfr s. 44). Härvid erinrade lagutskottet till en början om 1975 års ändring av förmånsrättsordningen. Vad som vid den ändringen hade uttalats om behovet av kreditsäkerhet för företagen gällde enligt utskottets mening alltjämt. Utskottet framhöll vidare att syftet med den föreliggande propositionen var bl.a. att ytterligare stärka företagshypotekets kreditvärde, något som enligt utskottet torde få stor betydelse för de små och medelstora företagen som ofta inte har någon annan säkerhet att erbjuda än företagshypotek. En förändring av förmånsrätten i enlighet med motionsförslaget skulle innebära att företagshypoteket får förmånsrätt först efter såväl skatter som löner. En sådan ordning skulle enligt utskottets mening allvarligt försämra företagshypotekets kreditvärde och således stå i klar strid med de syften som ligger bakom propositionen. En förändring i förmånsrättsordningen skulle vidare medföra mycket besvärliga övergångsproblem och enligt utskottet borde det inte komma i fråga att vidta sådana ändringar i förmånsrättslagen som förordades i motionen. Utskottet tillade att det inte var riktigt som anfördes i motionen, nämligen att konkursboet drivs vidare för att

stärka företagsinteckningarnas ställning. Det huvudsakliga syftet med en fortsatt drift av ett konkursföretag var enligt utskottet att försöka få till stånd en rekonstruktion av företaget till gagn för såväl löntagare och andra borgenärer som samhället i övrigt. På de anförda skälen avstyrktes motionen (LU 1983/84:36) som också avslogs av riksdagen (rskr. 1983/84:413).

6.3.5 Konkursutredningen

Frågan om en ändring av förmånsrättsordningen har år 1985 aktualiserats på nytt genom den av statens industriverk angivna rapporten Konkursutredningen. Som framgått av redovisningen i avsnitt 3.2 innehåller rapporten en analys av orsakerna till förändringarna i antalet företagskonkurser.

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är påståendena i rapporten att lönegarantin har konkursdrivande egenskaper och att ackordet som rekonstruktionsform inte utnyttjas i rimlig utsträckning. Analysen av konkursorsakerna har i huvudsak godtagits vid remissbehandlingen av rapporten.

Mot bakgrund av redovisningen av konkursorsakerna har statens industriverk i rapporten föreslagit att lönefordringar helt eller delvis skall ges förmånsrätt framför företagshypotek. Den bakomliggande tanken är att bankerna i större utsträckning än i dag skall motiveras att grunda sin kreditgivning på det enskilda företagets återbetalningsförmåga i stället för på de säkerheter som kan erbjudas.

Rapporten har remissbehandlats. Härvid har flertalet av näringslivets organisationer avstyrkt förslaget till ändring i förmånsrättslagen. Många remissinstanser har emellertid påpekat att frågan om lönernas förmånsrätt är föremål för

översyn av lönegarantiutredningen och att denna utrednings ställningstagande bör avvaktas (prop. 1986/87:74 s. 392).

Även industriministern har, i regeringens proposition (1986/87:74 s. 156) om näringspolitik inför 1990-talet, hänvisat till lönegarantiutredningens behandling av frågan om förmånsrätten för löner (jfr också RD 1985/86:42 s. 109 och 50 s. 93 f angående industriministerns svar på en enkel fråga i riksdagen med anledning av konkursutredningens förslag).

6.4 Förmånsrätten för företagshypotek

6.4.1 Lagstiftningen om företagshypotek m.m.

Före tillkomsten av 1984 års lag om företagshypotek gällde som sagt 1966 års lag om företagsinteckning. Den lagen ersatte vid sin tillkomst äldre lagstiftning i ämnet och innebar en väsentlig utbyggnad av inteckningsinstitutet avseende lös egendom i näringsidkares verksamhet.

Den äldre lagstiftningen utgjordes av förordningen den 13 april 1883 (nr 16 s. 1) angående förlagsinteckning, lagen (1958:54) om förlagsinteckning i vissa oljelager, lagen (1932:171) om inteckning i jordbruksinventarier, lagen (1924:298) om viss panträtt i spannmål och lagen (1942:505) om viss panträtt i spånadslin och hampa.

Utbyggnaden av inteckningsinstitutet genom 1966 års lag skedde främst genom en utvidgning av kretsen av inteckningsberättigade till att omfatta det stora flertalet näringsidkare, däribland jordbrukare, genom en breddning av omfånget av den egendom, som kan besväras av inteckning samt genom förbättringar i skilda hänseenden av inteckningshavarens ställning i förhållande till näringsidkaren och tredje man (prop. 1966:23 s. 1).

Syftet med lagen om företagshypotek var att göra företagshypoteket till en ännu bättre säkerhetsrätt än den dittillsvarande företagsinteckningen. Bland nyheterna märktes att alla näringsidkare blev inteckningsberättigade och att alla näringsidkare fick tillgång till rikstäckande inteckningar. Vidare skedde en anpassning till den panträttskonstruktion som tidigare valts i jordabalken och som trätt i kraft år 1972. En annan nyhet var att ärenden om företagsinteckning skulle handläggas av en för hela riket gemensam inskrivningsmyndighet och att handläggningen skulle ske med hjälp av automatisk databehandling.

I den allmänna motiveringen till lagen om företagshypotek erinrade föredragande statsråd om att säkerheter i form av företagsinteckningar under senare år fått en alltmer framträdande plats inom kreditsystemet. Särskilt mindre företag hade ofta svårigheter att ställa någon annan kreditsäkerhet än företagsinteckningar, sades det vidare. Enligt statsrådets uppfattning var det därför en angelägen uppgift att stärka den säkerhetsrätt som företagsinteckningar utgjorde och att helt allmänt modernisera regelsystemet. Som härefter framhölls kunde en sådan modernisering ses som ett inslag i den satsning på de små och medelstora företagen som måste ingå i ett långsiktigt program för att stärka svenskt näringsliv (prop. 1983/84:128, s. 1 och 29 f).

Också lagutskottet erinrade i det aktuella lagstiftningsärendet om företagsinteckningens alltmer framträdande plats som en form av säkerhet. En viktig orsak till den ökade användningen av företagsinteckning var enligt utskottet att företagsinteckningen - alltsedan den genom 1975 års reform flyttades i förmånsrättshänseende fram före löneprivilegiet - ansetts ha ett mycket gott kreditvärde. Stor betydelse torde också den omständigheten ha haft att mindre och medelstora företag ofta hade svårigheter att ställa någon annan kreditsäkerhet än företagsinteckningar, framhölls det. Vidare torde

enligt utskottet det förhållandet ha inverkat att panträtt i fastigheter under senare år regionalt minskat i betydelse. I synnerhet, fortsatte lagutskottet, gällde det i fråga om industrifastigheter. I vissa delar av landet, hette det vidare, hade det nämligen visat sig svårt och ibland omöjligt att sälja en industrifastighet vid nedläggning av ett företag. Fastighetspanter kunde därför många gånger inte tillmätas någon större betydelse som kreditsäkerhet vid företagskrediter (LU 1983/84:36 s. 4 f).

Företagsinteckningens ökade betydelse under senare år belyses av följande tabell.

Tabell 4 Totalt företagsintecknat belopp åren 1973 - 1982, miljoner i löpande och i 1982 års penningvärde

År	Löpande penningvärde	1982 års penningvärde
1	2	3
1973	25 307	61 284
1974	29 598	65 097
1975	35 068	70 237
1976	41 542	75 580
1977	49 734	81 139
1978	59 673	88 428
1979	72 012	99 698
1980	81 754	99 508
1981	93 976	102 052
1982	108 329	108 329

Den statistik som tabellen bygger på har inte förts efter år 1982. Beträffande utvecklingen efter år 1982 kan dock nämnas att antalet beviljade företagsinteckningar har stigit från 39 000 nämnda år till uppskattningsvis 70 000 år 1987 (bil. 2, tab. 4, anm. a).

6.4.2

Kreditmarknaden

Betydelsen av förmånsrätten för företagshypotek bör av naturliga skäl bedömas bl.a. mot bakgrund av förhållandena på kreditmarknaden. Det är ju där som företagshypoteket främst kommer till användning. I första hand är bankerna av intresse eftersom de svarar för den största andelen av utlåningen på den organiserade kreditmarknaden.

Den grundläggande regeln i bankrörelselagen (1987:617) för bankernas kreditgivning innebär att kredit får beviljas endast om låntagaren på goda grunder kan förväntas fullgöra låneförbindelsen (2 kap. 13 §). En bank skall därför inte lämna någon kredit, även om säkerhet erbjuds, om det redan från början framstår som sannolikt att säkerheten måste realiseras för att krediten skall kunna återbetalas (prop. 1986/87:12, band 1, s. 240 f).

Vid sidan av denna allmänna kreditbedömningsregel gäller dessutom, att betryggande säkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen i princip bör avkrävas för att en bank skall bevilja kredit. En bank får dock avstå från sådan säkerhet om den kan anses obehövlig eller om det annars föreligger särskilda skäl att avstå från säkerhet. På det här sättet har bankerna möjligheter att lämna lån utan säkerhet, s.k. blancokrediter. Nuvarande bestämmelser om blancokrediter trädde i kraft den 1 juli 1984 och innebar att reglerna gjordes mer flexibla än tidigare. Alltjämt är det dock fråga om undantag från det principiella kravet på formella säkerheter (prop. 1983/84:146 s. 14 ff).

I det särskilda fallet blir naturligtvis tillämpningen av reglerna beroende av den kreditbedömning som görs på det enskilda bankkontoret. Därför är bankernas organisation av intresse. Följande tabell visar antal banker och bankkontor

vid 1986 års slut. Utöver det antal banker som anges i tabellen kan nämnas att tolv utländska banker under år 1986 öppnade dotterbanker i Sverige (bil. 2, tab. 5, anm.).

Tabell 5 Antal banker och bankkontor vid 1986 års slut

	Antal banker (centrala föreningsbanker)	Antal bankkontor (lokala föreningsbanker)
1	2	3
Bankaktie- bolag	14	1 438
Sparbanker	119	1 368
Förenings- banker	12	389
Summa	145	3 195

Som framgår av tabellen är bankernas organisation i hög grad decentraliserad. Det bör bidra till att kreditbedömningarna kan variera i det särskilda fallet. Hur stora variationerna blir beror naturligtvis på flera omständigheter. Av betydelse är t.ex. hur hårt de enskilda kontoren styrs från centralt håll och hur väl de enskilda banktjänstemännen utbildas. Man måste också räkna med geografiska skillnader som hänger samman med näringslivets struktur.

Bankernas utlåning belyses av den officiella statistiken på området. Av denna framgår bl.a. följande beträffande de svenska bankerna, dvs. bankaktiebolagen (affärsbankerna), sparbankerna och föreningsbankerna. Om inte annat anges avses förhållandena vid 1986 års slut.

Bankernas totala utlåning till allmänheten, beviljat belopp och ställda garantier, uppgick till bortåt 540 miljarder kronor. Med allmänheten avses i sammanhanget inte endast

privatpersoner utan också aktiebolag, kommuner och andra juridiska personer. Utanför faller bl.a. svenska finansinstitut.

Av statistiken kan vidare utläsas att 73,9 miljarder kronor avsåg utlåning mot säkerhet i företagshypotek och 89,8 miljarder kronor blancokrediter. Det motsvarar 13,8 % resp. 16,7 % av den totala utlåningen.

Beträffande det angivna beloppet för lån mot säkerhet i företagshypotek bör följande anmärkas. Vid krediter med olika slag av säkerheter vilkas värde tillsammans överstiger kreditbeloppet har krediten i statistikhanteringen fördelats på de olika säkerhetsslagen enligt den principen att den säkerhet, som banken bedömer vara bäst, först tas i anspråk. Helt eller delvis räknas därför inte den sämre säkerheten med. Det angivna beloppet avseende företagshypotek utgör följaktligen inte det av bankerna mot sådan säkerhet totalt utlånade beloppet.

De redovisade uppgifterna kan jämföras med den tidigare redovisade in-teckningsstatistiken. Enligt denna belöpte sig vid utgången av år 1982 det totala beloppet av företagsin-tecknad skuld till 108 miljarder kronor. Enligt bankstatis-tiken uppgick vid samma tidpunkt bankernas utlåning mot säkerhet i företagsin-teckning till 49,5 miljarder kronor. Beloppet enligt in-teckningsstatistiken är således påfallande högt vid jämförelse med motsvarande belopp enligt bankstatis-tiken. Det får därför antas att utlåningen mot sådan säkerhet från andra kreditinstitut än bankerna liksom från andra än kreditinstitut är av en inte oväsentlig omfattning. Det bör emellertid också nämnas att det antagligen finns en hel del företagsin-teckningar som av olika anledningar inte är belånade. En del avser t.ex. aktiebolag som inte längre existerar.

I förevarande sammanhang kan det också vara av intresse att peka på bankernas kreditförluster. Sålunda uppgick under år 1986 bankernas konstaterade förluster för utlåning till 2,6 miljarder kronor. Beloppet motsvarar 0,5 % av utlåningen och 13,2 % av rörelsekostnaderna. Det angivna beloppet är inte begränsat enbart till förluster i anslutning till konkurser eller till förluster på företagshypotek. Vidare bör anmärkas att förlusterna avser både inländska och utländska kredit-engagemang.

Även om bankernas verksamhet i första hand är av intresse finns det anledning att även uppmärksamma finansföretagen när det gäller krediter till företagare. Sedan slutet av 1970-talet har nämligen finansföretagen kraftigt ökat sin utlåning till allmänheten. Utestående krediter till allmänheten vid årets slut ökade således från 24,2 miljarder kronor år 1981 till 62,2 miljarder kronor år 1986. Därutöver kan beträffande finansföretagens leasingverksamhet under samma period noteras att leasingobjektens bokförda värde ökade från 5,5 miljarder kronor år 1981 till 21 miljarder kronor år 1986.

Av särskild betydelse i förevarande sammanhang är att företagshypoteket spelar en förhållandevis mindre roll för finansföretagen än för bankerna. I stor utsträckning begagnar sig nämligen finansföretagen av andra säkerheter än företagshypotek. Vid leasing utgör själva leasingobjektet säkerhet för leasingtagarens förbindelse och vid factoring är det låntagarens kundfordringar som ligger till grund för krediten.

En närmare redogörelse för den statistik som framställningen om kreditmarknaden bygger på redovisas i bil. 4.

6.4.3 Undersökning av näringsidkare som tar ut företagsinteckningar

Vid en bedömning av vilken betydelse som förmånsrätten för företagshypotek har är det av intresse att veta hur många och vilka kategorier av näringsidkare som begagnar sig av företagshypotek som kreditsäkerhet. På utredningens uppdrag genomförde därför statistiska centralbyrån en särskild undersökning av de näringsidkare som tagit ut företagsinteckningar. Sammanfattningsvis framgår följande av undersökningen.

Företagsinteckningsregistret, som innehåller alla näringsidkare som har tagit ut företagsinteckningar, omfattade vid undersökningstillfället, hösten 1986, sammanlagt 186 000 näringsidkare. Vid bearbetningen av registret ingick emellertid uteslutande näringsidkare som återfanns i det av statistiska centralbyrån förda centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR) och som i CFAR dessutom betecknats såsom aktivt verksamma, sammanlagt nästan 130 000 näringsidkare. Såsom aktivt betecknas ett företag (näringsidkare) som till skattemyndigheterna redovisar anställd personal, mervärdesskatt eller B-skatt av inkomstslaget rörelse. I undersökningen har näringsidkarna med företagsinteckningar granskats dels för sig, dels vid jämförelse med samtliga aktiva näringsidkare i CFAR inom den privata sektorn. De senare uppgick till inemot 520 000.

Med utgångspunkt i de nyssnämnda uppgifterna om antalet näringsidkare med företagsinteckningar och om samtliga näringsidkare kan man till en början konstatera att 25 % av alla näringsidkare har företagsinteckningar. I lönegarantisammanhang är det emellertid av större intresse att undersöka näringsidkare som har anställda. Det är ju enbart vid konkurser hos sådana näringsidkare som garantin äger tillämpning. Härvidlag framgår att drygt hälften eller 75 000 näringsidkare av alla näringsidkare med anställda har företagsinteckningar. Begränsar man sig ytterligare till enbart näringsidkare med flera än fem anställda årspersoner är det inemot 80 % eller 30 000 av alla näringsidkare som har företagsinteckningar.

Antal näringsidkare med företagsinteckningar och dessas andel av samtliga näringsidkare framgår vidare av följande tabell där näringsidkarna fördelats i olika storleksklasser med hänsyn till antalet anställda årspersoner.

Tabell 6 Antal näringsidkare med företagsinteckningar samt dessas andel av samtliga näringsidkare fördelade efter antalet anställda årspersoner i olika storleksgrupper

Antal anställda årspersoner	Procentuell fördelning	Antal näringsidkare med företagsinteckningar	Andel näringsidkare med företagsinteckningar av samtliga näringsidkare i resp. storleksgrupp
1	2	3	4
0	41,4 %	53 409	13,9 %
1 - 2	18,9 %	24 359	39,7 %
3 - 5	15,7 %	20 239	63,5 %
6 - 10	10,3 %	13 255	75,6 %
11 - 20	6,7 %	8 687	81,4 %
21 - 50	4,3 %	5 590	81,4 %
51 - 100	1,4 %	1 750	77,4 %
101 -	1,2 %	1 574	71,3 %
Totalt	100 %	128 863	24,9 %

Andelen näringsidkare med företagsinteckningar varierar inom olika näringsgrenar, vilket kan utläsas av följande tabell. Uppgifterna i tabellen hänför sig uteslutande till näringsidkare med anställda.

Tabell 7 Antal näringsidkare med anställda och företagsinteckningar samt dessas andel av samtliga näringsidkare med anställda fördelade efter näringsgren

Näringsgren enligt svensk näringsgrensindelning (SNI)	Procentuell fördelning	Antal näringsidkare med företagsinteckningar och anställda	Andel näringsidkare med företagsinteckningar och anställda av samtliga näringsidkare med anställda
1	2	3	4
1 Jordbruk m.m.	4,9 %	3 723	37,6 %
2 Mineralbrytning	0,3 %	246	77,4 %
3 Tillverkningsindustri	20,7 %	15 623	75,4 %
4 El-, gas- och värme-försörjning	0,2 %	132	52,8 %
5 Byggnadsverksamhet	11,4 %	8 603	57,0 %
6 Varuhandel	40,6 %	30 658	68,7 %
7 Samfärdsel	6,7 %	5 044	50,1 %
8 Uppdragsverksamhet	7,9 %	5 930	35,3 %
9 Tjänsteverksamhet	6,9 %	5 208	39,5 %
0 Okänd näring	0,4 %	288	16,5 %
Totalt	100 %	75 455	56,8 %

Vid bedömningen av förmånsrättens betydelse för företagshypotek är det vidare av intresse huruvida de näringsidkare som har företagsinteckningar, och anställda, saknar kreditsäkerheter i form av fastigheter. I det avseendet visar undersökningen att 73 % av ifrågavarande näringsidkare saknar

fastighet. Därmed inte sagt att de saknar även andra former av kreditsäkerheter.

Företagshypotekets betydelse och därmed förmånsrättens betydelse kan mätas även med hänsyn till antalet anställda hos näringsidkare med företagsinteckningar. Med den måttstocken ger undersökningen vid handen att 70 % av arbetstagarna på den privata marknaden är anställda hos näringsidkare med företagsinteckningar. Sammanlagt rör det sig om bortåt 1,5 miljoner anställda.

Nu redovisat resultat av undersökningen avser näringsidkare i hela riket. Det kan dock tilläggas att undersökningen även omfattar vissa regionala studier men att dessa inte påvisat några särdrag av betydelse.

6.4.4 Konkursstatistiken

Utredningen har tidigare, i avsnitt 3.1, redovisat statistiska centralbyråns konkursstatistik. Av denna framgick bl.a. att antalet tillkomna konkurser åren 1986 och 1987 uppgick till 7 361 resp. 6 785. Av den lämnade redovisningen framgick också att 85 % eller 6 015 av konkurserna 1986/87 avsåg företag. Vidare framgick att antalet anställda årspersoner i företagskonkurserna samma period uppgick till 14 536.

Med hänsyn till de i föregående underavsnitt redovisade uppgifterna om antalet anställda årspersoner och näringsgren i fråga om näringsidkare som tar ut företagsinteckningar är det som jämförelse av intresse att i dessa avseenden även granska företagskonkurserna.

Tabell 8 Antal företagskonkurser 1986/87 fördelade efter antalet anställda årspersoner i olika storleksgrupper

Antal anställda	Antal företagskonkurser	Procentuell fördelning
1	2	3
0	4 046	67,3 %
1 - 2	782	13,0 %
3 - 5	554	9,2 %
6 - 10	294	4,9 %
11 - 20	187	3,1 %
21 - 50	116	1,9 %
51 - 100	30	0,5 %
100 -	6	0,1 %
Totalt	6 015	100 %

Den procentuella fördelningen av företagskonkurserna stämmer mycket väl överens med hur samtliga företag är fördelade i olika storleksgrupper. Däremot skiljer sig företagskonkurserna något från den fördelning av ifrågavarande slag som gäller beträffande näringsidkare med företagsinteckningar. De senare har jämförelsevis flera anställda. Enligt tabellen ovan saknas anställda i 67 % av de företag som gått i konkurs. Det betyder att merparten av företagskonkurserna inte är av intresse i lönegarantisammanhang.

Tabell 9 Antal företagskonkurser 1986/87 fördelade efter
näringsgren

Näringsgren enligt SNI	Antal företags- konkurser	Procentuell fördelning
1	2	3
1 Jordbruk m.m.	204	3,4 %
2 Mineralbrytning	8	0,1 %
3 Tillverkningsindustri	898	14,9 %
4 El-, gas- och värmeförsörjning	1	0 %
5 Byggnadsverksamhet	729	12,1 %
6 Varuhandel	2 356	39,2 %
7 Samfärdse	394	6,6 %
8 Uppdragsverksamhet	530	8,8 %
9 Tjänsteverksamhet	502	8,3 %
0 Okänd näring	393	6,5 %
Totalt	6 015	100 %

De flesta företagskonkurser gäller alltså varuhandel. Därefter följer tillverkningsindustri och byggnadsverksamhet i nämnd ordning. Dessa tre näringsgrenar är också de tre vanligaste näringsgrenarna enligt undersökningen av näringsidkare med anställda som tar ut företagsinteckningar (se tabell 7 i föregående underavsnitt).

Av intresse i sammanhanget är vidare om det finns några tillgångar i konkurserna. Saknas tillgångar har nämligen förmånsrättsordningen inte nämnvärd betydelse eftersom det inte finns något att fördela. Härvidlag förhåller det sig så, att under de senaste åren har drygt hälften av samtliga konkurser, dvs. inte endast företagskonkurserna, varit tillgångslösa. Det framgår av statistiska centralbyråns statistik avseende mål och ärenden i tingsrätt (bil. 2, tab. 9, anm.).

6.4.5 Förbättring av företagsintecknad egendom under konkurs

Den reella innebörden av ett företagshypotek är att innehavaren av hypoteket är berättigad att vid utmätning eller konkurs med förmånsrätt få betalning ur den egendom som hypoteket gäller i. Enligt lagen om företagshypotek gäller ett företagshypotek som huvudregel i näringsidkarens lösa egendom i den mån egendomen hör till den intecknade verksamheten (2 kap. 1 §).

I enlighet med sedvanligt juridiskt språkbruk avses härvid med lös egendom alla ekonomiska tillgångar som inte enligt 2 kap. jordabalken räknas som fast egendom. Enligt huvudregeln slås vidare fast att företagshypoteket endast omfattar sådan lös egendom som är näringsidkarens och som hör till den intecknade verksamheten. Härav följer att ett företagshypotek upphör att besvära sådan egendom som inte längre tillhör näringsidkaren. Från huvudregeln att ett företagshypotek omfattar näringsidkarens lösa egendom i den mån egendomen hör till den intecknade verksamheten görs tre undantag. För det första undantas kassa- och banktillgodohavanden samt s.k. fondpapper. Vidare undantas sådan lös egendom för vilken det finns något annat inteckningsinstitut. Tomträtt, skepp och luftfartyg omfattas t.ex. inte av företagshypotek. Slutligen undantas sådan egendom som varken kan utmätas eller ingå i konkurs.

Då det gäller att bedöma vilken egendom som omfattas av ett företagshypotek är den avgörande tidpunkten den då hypoteket görs gällande, dvs. när utmätning sker eller konkurs inträffar. Det har slagits fast av högsta domstolen i det s.k. Minitube-målet. Det rättsfallet - refererat i NJA 1982 s. 900 - tar upp även andra frågor vilka är av intresse i förevarande sammanhang. Rättsfallet behandlar följande problem.

Ett företag som bedriver tillverkningsverksamhet försätts i konkurs. Vissa borgenärer har säkerhet i form av företagshypotek i verksamheten. Konkursförvaltaren fortsätter rörelsen under en tid. En del av den egendom som utgör underlag för företagshypoteket stiger då i värde genom att råmaterial och halvfabrikat omvandlas till färdiga produkter. Därmed inställer sig frågan om hur underlaget för företagshypoteket skall värderas. Skall värdestegringen tas med, eller skall underlaget för företagshypoteket bestämmas efter förhållandena vid konkursutbrottet, då värdestegringen ännu inte ägt rum? Om det senare är fallet måste man också ta ställning till hur den egendom som omfattas av företagshypoteket skall värderas eftersom man inte har något försäljningspris som utan vidare anger värdet. Egendom skall ju värderas sådan den var vid konkursutbrottet, före försäljningen.

Före Minitube-målet var konkursförvaltarnas praxis den, att innehavarna av företagshypotek, många gånger banker, tilldelades hela försäljningsintäkten för den egendom som omfattades av företagshypotek. Innehavarna av företagshypotek fick härigenom tillgodoräkna sig hela värdestegringen. I det nu aktuella rättsfallet ansåg underinstanserna den här ordningen vara riktig och ogillade den av staten förda talan om klander av förslag till slututdelning i konkursen. Genom sin talan ville staten få praxis ändrad, i första hand, på det viset att värdestegringen fördelades inom hela borgenärskollektivet

och sålunda inte särskilt tilldelades borgenärer som hade förmånsrätt på grund av företagsinteckning (företagshypotek). En sådan fördelning innebar att staten såsom borgenär och innehavare av fordringar på skatter och avgifter med förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen skulle få del av värdestegringen.

Enligt högsta domstolens beslut i rättsfallet utgörs, som redan sagts, underlaget för den förmånsrätt som tillkommer företagshypoteksinnehavarna av den företagsintecknade egendomen sådan denna var vid konkursutbrottet. När man bestämmer värdet på denna egendom skall man dock, enligt högsta domstolens beslut, beakta vad som skett under konkursen. Värdet skall sålunda bestämmas med hjälp av en proportioneringsmetod, varvid beräkningen skall ske med utgångspunkt från de kostnader som lagts ned på egendomen före resp. efter konkursutbrottet. Företagshypoteksinnehavarna skall enligt den här metoden gottskrivas så stor andel av försäljningsvärdet som svarar mot de före konkursen nedlagda kostnadernas andel av samtliga kostnader, dvs. de kostnader som nedlagts både före och efter konkursutbrottet. Genom den av högsta domstolen sålunda anvisade värderingsmetoden kommer alltså en fördelning till även andra än innehavare av företagshypotek att ske av den värdestegring som ägt rum under konkursen.

Högsta domstolens beslut innebär en försämrad ställning för innehavarna av företagshypotek och en förbättring för borgenärer utan särskild förmånsrätt (de allmänna borgenärerna, konkursboets allmänna del). I praktiken är det staten som gynnas. Staten har ju enligt förmånsrättslagen bästa allmänna förmånsrätt för skattefordringar (11 §) och för regressfordringar på grund av utbetalningar enligt lönegarantisystemet (12 och 13 §§). Genom utbetalningen av garantibelopp enligt

lönegarantilagen övertar staten arbetstagarnas fordringar på lön m.m. hos arbetsgivaren med den förmånsrätt som följer med sådana fordringar (10 § lönegarantilagen). Det bör betonas att förbättringen för staten äger rum via utdelningsförfarandet i konkursen. Någon ersättning till lönegarantifonden från konkursboet före utdelningsförfarandet är det alltså inte fråga om.

Även om beslutets innebörd i princip är klar har det gett upphov till en livlig debatt om den rätta tolkningen i olika tillämpningsfrågor. Olika meningar har också yppats beträffande beslutets betydelse för andra typer av företag än tillverkningsföretag.

En utförlig redogörelse för rättsfallet liksom för diskussionen kring rättsfallet och det problem som fallet gäller lämnas av Håstad - Lambertz i SvJT 1985. Ytterligare synpunkter och förslag till praktiskt tillämpbara förkovransregler vid företagshypotek lämnas av Moberg i SvJT 1988.

6.5 Förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter

Skatter och allmänna avgifter var även före förmånsrättslagens tillkomst förenade med förmånsrätt. Förmånsrätten var dock inte lika vidsträckt som nu.

I det utredningsförslag som låg till grund för förmånsrättslagen föreslog emellertid lagberedningen att förmånsrätten för skatter och avgifter skulle avskaffas (SOU 1969:5 s. 75 ff). Förmånsrätten behölls dock och togs upp i 13 § förmånsrättslagen. Med den placeringen i lagen - efter bl.a. löneprivilegiet - fick skatter och avgifter sämsta rätt bland de allmänna förmånsrätterna. Sammanfattningsvis anfördes i propositionen med förslag till förmånsrättslag att starka

skäl alltjämt stödde förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter samt att dessa skäl var av både ekonomisk och indrivningsteknisk karaktär. Dessutom framhölls att förmånsrätten var motiverad av hänsyn till skattemoralen. Vidare uttalades att förmånsrätten i huvudsak borde omfatta samma skatter och avgifter samt begränsas som då (prop. 1970:142 s. 100 f).

Den närmare omfattningen av förmånsrätten för skatter och avgifter regleras i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. som trädde i kraft samtidigt med förmånsrättslagen. Nämda lag innehåller en uppräknig av de skatter och avgifter som är förenade med förmånsrätt.

I samband med lagändringen år 1975 i förmånsrättslagen då företagsinteckningens ställning förstärktes förbättrades även förmånsrätten för skatter och avgifter genom att sådana fordringar också gavs företräde framför löne- och pensionsfordringar. I anslutning härtill framhöll vederbörande departementschef att den samtidigt vidtagna höjningen av maximibeloppet enligt lönegarantin innebar att löneprivilegiet enligt förmånsrättslagen skulle komma att sakna betydelse för nästan alla löntagare. Därmed skapades också, enligt departementschefen, utrymme för en angelägen förstärkning inte bara av företagsinteckningens ställning utan också av den allmänna förmånsrätt som då för tiden tillkom skattefordringar. Efter samråd med dåvarande chefen för finansdepartementet föreslogs att fordringar på skatt och allmän avgift gavs företräde framför löneprivilegiet (prop. 1975/76:12 s. 30).

Efter lagändringen år 1975 har frågan om förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter aktualiserats i riksdagen genom en motion (mot. 686) under 1980/81 års riksmöte och en motion (mot. L301) under 1987/88 års riksmöte. I sitt av riksdagen

godkända betänkande över den första motionen ansåg lagutskottet (LU 1981/82:19 s. 21 f) att det fanns skäl att ånyo förutsättningslöst pröva frågan om förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter borde bibehållas eller om den kunde avskaffas. Riksdagens skrivelse (rskr. 172) till regeringen i saken har ännu inte föranlett någon åtgärd. Den andra motionen avslogs av riksdagen efter hemställan därom av lagutskottet (LU 1987/88:21) under hänvisning till annan planerad utredning (jfr underavsnitt 1.3.1).

Betydelsen av förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter belyses av riksskatteverkets indrivningsstatistik. Av denna kan för åren 1985 - 1987 utläsas följande.

Tabell 10. Indrivning av skatter och allmänna avgifter (allmänna mål och restavgifter), totalt för åren 1985 - 1987, belopp i miljoner

	1985	1986	1987
1	2	3	4
Restfört vid årets slut	16 545	17 287	17 159
- därav avskrivet	- 7 231	- 8 135	- 8 627
- därav bevakat i konkurs	- 3 621	- 3 617	- 3 423
Influtet under året	2 744	2 908	2 828
- därav influtet under året genom utdelning i konkurs	- 197	- 234	- 250

I förevarande sammanhang är det genom konkurs indrivna beloppet av särskilt intresse eftersom det uppburits genom utdelningsförfarandet varvid förmånsrätten varit av omedelbar betydelse.

Vid en bedömning av förmånsrättens betydelse bör man även ta hänsyn till att det för staten som skatteborgenär på 1980-talet inträffat en viktig förändring i förhållande till 1970-talet. Enligt gjorda undersökningar torde sålunda skatterna inte längre vara dominerande bland skulderna i konkurs. Undersökningsresultat beträffande år 1983 tyder på att av de totala skulderna utgörs ca fyra femtedelar av enskilda skulder och en femtedel av skatteskulder. Tillsammans beräknades skulderna i konkurs för år 1983 ha uppgått till 6 - 8 miljarder kronor. På 1970-talet var förhållandet mellan enskilda skulder och skatteskulder det omvända.

Om orsaken till den här utvecklingen av skuldförhållandena i konkurs kan man spekulera en hel del. En orsak är nog reglerna om företrädaransvar för skatt. Dessa regler innebär att en företrädare för en juridisk person kan bli personligen betalningsansvarig för företagets skatter. Reglerna tvingar en företrädare för ett företag med ekonomiska svårigheter att i eget intresse se till att något görs när en uppbördstermin nalkas och skatten inte kan betalas. Det har på den här punkten skett en betydande förändring under 1980-talet. Myndigheterna har effektiviserat tillämpningen av reglerna. Det i sin tur har gjort att man i större utsträckning än tidigare blivit medveten om reglernas existens och företrädare uppges också ofta vara oroliga för det personliga betalningsansvaret (Wilhelmsson i TSA 1986 s. 334 f).

Även andra åtgärder som statsmakterna vidtagit för att förbättra indrivningen av skatte- och avgiftsfordringar har betydelse i sammanhanget. Som exempel på andra åtgärder kan

nämnas lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter samt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Lagen om betalningssäkring syftar till att säkerställa betalning av fordringar på skatt m.m. genom att gäldenärens egendom tas i anspråk medan lagen om avräkning innebär en generell utvidgning av statens möjligheter att göra sig betald genom avräkning. Dessutom bör nämnas att uppbördsförfarandet beträffande arbetsgivaravgifter har effektiviserats genom samordning med källskatten. Härigenom har restföringen av arbetsgivaravgifter reducerats avsevärt.

Beträffande ytterligare synpunkter på skatters och allmänna avgifters ställning vid indrivning av fordringar, se Gregow.

Utredningen framhåller i kapitlet att eventuella åtgärder måste gälla borgenärer som har fordringar förenade med förmånsrätt på grund av företagshypotek. En ändring av det ekonomiska utfallet av en konkurs bör därför innebära att det för banker och andra kreditgivare blir mera förmånligt än för närvarande att företag med ekonomiska svårigheter rekonstrueras utan i stället för genom konkurs. Eftersom fördelningen av ett konkursbos tillgångar i första hand styrs av förmånsrättsordningen anser utredningen att syftet att stimulera till rekonstruktioner utan konkurs bäst tillgodoses genom en ändring av förmånsrättsordningen.

Utredningen anser att den ändring som bör övervägas är att ge vad utredningen betecknar som fordringar på produktiv lön bästa förmånsrätt framför bl.a. företagshypotek. Med produktiva löner avser utredningen löner för sådant arbete som lagts ned på egendom som omfattas av företagshypotek och därigenom typiskt sett är till nytta för den som innehar företagshypoteket.

7.1 Utgångspunkter för en reform

Huruvida lönegarantin snedvrider valet av form för rekonstruktion av företag bör enligt utredningens resonemang i kapitel 4 avgöras från samhällsekonomisk synpunkt. Annorlunda uttryckt bör utredningen besvara frågan om det är samhälls-ekonomiskt motiverat att minska den attraktionskraft som konkursen har på grund av garantin.

En minskning av konkursens attraktionskraft kan åstadkommas inte endast genom åtgärder som gör konkursformen som sådan mindre attraktiv än nu. Relativt sett kan naturligtvis konkursens attraktionskraft minskas även genom åtgärder som gör rekonstruktioner utan konkurs förmånligare än för närvarande. En i och för sig välbehövlig översyn av ackordslagstiftningen kan i överensstämmelse härmed visserligen - som framhållits i kapitel 5 - leda till att det framstår som något mera fördelaktigt än för närvarande med rekonstruktioner utan konkurs. Emellertid kan man enligt utredningens uppfattning genom en reform av detta slag inte på ett avgörande sätt minska den attraktionskraft som konkursen har på grund av garantin. Utredningen har inte heller på annat sätt funnit det möjligt att minska konkursens attraktionskraft genom åtgärder beträffande andra former av rekonstruktion utan konkurs. Utredningens överväganden måste därför inriktas på åtgärder som gör själva konkursformen mindre attraktiv.

Utredningen har vidare - i avsnitt 6.1 - uttalat att man bör överväga åtgärder som förändrar det ekonomiska utfallet i konkurs för borgenärerna. Härvid har utredningen kommit fram till att förmånsrättsordningen är av väsentlig betydelse. Utredningen har också noterat att förhållandet mellan förmånsrätten för företagshypotek, skatte- och avgiftsfordringar samt löne- och pensionsfordringar är av särskilt intresse. Det är nämligen endast i undantagsfall som andra kategorier

av fordringar än sådana som är förenade med de angivna förmånsrätterna kommer i fråga för utdelning i konkurs. I praktiken är det därmed nästan uteslutande banker och andra kreditgivare som innehavare av fordringar med säkerhet i företagshypotek samt staten som innehavare av skatte- och avgiftsfordringar samt övertagna lönefordringar som berörs av de bestämmelser som styr det ekonomiska utfallet i konkurs. Eventuella åtgärder måste därför gälla ifrågavarande borgenärer.

Av de tre nu aktuella förmånsrätterna ligger företagshypoteket först i den inbördes ordningen. Borgenärer som innehar fordringar förenade med sådan förmånsrätt har alltså rätt till utdelning i konkurs framför borgenärer vars fordringar är förenade med någon av de andra förmånsrätterna. Till det kommer att fordringar förenade med förmånsrätt på grund av företagshypotek nästan uteslutande härrör från finansieringen av det företag som skall rekonstrueras genom konkursen. Dessa omständigheter gör att banker och andra kreditgivare måste anses ha ett förhållandevis större ekonomiskt intresse av rekonstruktioner genom konkurs än staten som borgenär beträffande skatte- och avgiftsfordringar samt övertagna lönefordringar. En förändring av det ekonomiska utfallet av en konkurs bör därför i första hand gälla banker och andra kreditgivare och innebära att det för dem blir mera förmånligt än för närvarande att företag med ekonomiska svårigheter rekonstrueras utan i stället för genom konkurs.

Vid utformningen av förslag med den här inriktningen kan man tänka sig olika lösningar. Med hänsyn till garantins sociala syfte bör man dock undvika lösningar som försämrar möjligheterna för den enskilde arbetstagaren att få sina lönefordringar ersatta enligt garantin. I stället bör man överväga lösningar som mera direkt knyter an till de bestämmelser som reglerar fördelningen av ett konkursbos tillgångar.

7.2 En reform bör gälla förmånsrättsordningen

Fördelningen av ett konkursbos tillgångar styrs i första hand av bestämmelserna i förmånsrättslagen. Det är de bestämmelserna som anger förmånsrättsordningen.

Syftet att stimulera till rekonstruktioner utan konkurs kan därför bäst tillgodoses genom olika slags ändringar av förmånsrättsordningen. Utredningen anser att flera sådana ändringar kan övervägas. För egen del resonerar utredningen i det här sammanhanget på följande sätt.

År 1975 genomfördes en betydelsefull ändring av förmånsrättsordningen. Det var genom den ändringen som konkursen fick sin attraktionskraft som rekonstruktionsform. Det finns under sådana förhållanden anledning att närmare granska den förmånsrättsordning som gällde år 1975 och tidigare. Den innebär, som redan framgått i avsnitt 6.2, bl.a. att samtliga förmånsberättigande löne- och pensionsfordringar hade bästa rätt och var placerade före såväl fordringar med säkerhet i företagsinteckning som skatte- och avgiftsfordringar. Ordningen var alltså, något förenklat, denna. Här och i det följande bortses från fordringar på pension och allmänna avgifter.

1. lönefordringar,
2. företagsinteckning,
3. skattefordringar.

Det ligger nu nära tillhands att överväga en återgång till den här förmånsrättsordningen. En ordning där samtliga lönefordringar har bästa förmånsrätt kan emellertid i dagens läge framstå som en alltför långtgående reform. Man kan

nämligen inte bortse från den kreditmässiga betydelsen av den socialt angelägna förlängningen av arbetstagarnas uppsägningstider som skedde genom ikraftträdandet av 1974 års anställningsskyddslag. Redan dessförinnan kunde visserligen lönen för en så lång uppsägningstid som sex månader vara förenad med förmånsrätt. I praktiken var emellertid uppsägningstiden för vanliga arbetstagare betydligt kortare. Genom anställningsskyddslagen blev uppsägningstider på sex månader vanliga. Härav följde att lönefordringarnas företräde framför den dåvarande företagsinteckningen som regel kom att väga avsevärt tyngre än tidigare. Det förhållandet blev emellertid rådande endast under en kortare period, närmare bestämt fr.o.m. den 1 juli 1974 till dess att 1975 års ändring i förmånsrättslagen trädde i kraft den 1 januari 1976 och lönefordringarna fick nuvarande placering efter både företagshypotek och skattefordringar.

Vill man återgå till tidigare gällande förmånsrättsordning kan det därför mot den nu redovisade bakgrunden vara lämpligare att utgå från förhållandena före 1974 års anställningsskyddslag. Det betyder till en början att lönefordringar avseende tiden före beslutet om konkurs skall få bästa förmånsrätt. Beträffande tiden efter konkursutbrottet skall däremot uppsägningslöner endast till viss del ges bästa förmånsrätt. I övrigt skall dessa lönefordringar behålla den nuvarande platsen efter företagshypotek och skattefordringar.

När det gäller att bestämma vilka lönefordringar avseende uppsägningstid som bör ges bästa förmånsrätt och vilka som bör behålla nuvarande placering i förmånsrättsordningen finns det anledning att knyta an till den praktiska konkurshanteringen i fråga om egendom som omfattas av företagshypotek. Som framgått närmare i underavsnitt 6.4.5 stiger sådan egendom under vissa förhållanden i värde under konkursens gång.

Härvid gäller efter högsta domstolens beslut år 1982 att värdestegringen i konkurser beträffande tillverkningsföretag skall genom en särskild beräkningsmetod fördelas mellan innehavare av företagshypotek och övriga borgenärer i konkursen. Tidigare var praxis den att de förra alltid tilldelades hela försäljningsintäkten för egendom som omfattades av företagshypotek. Härigenom kunde de tillgodoräkna sig hela värdestegringen. Den fördelning av värdestegringen som numera skall göras innebär emellertid bl.a. att man i princip skall ta hänsyn till samtliga kostnader som enligt företagsekonomiska grunder är att hänföra till den produktion vari egendomen i fråga använts. En viktig kategori kostnader utgörs härvid av de anställdas löner. Beträffande dessa anses det att man skall göra skillnad mellan, å ena sidan, lönefordringar avseende anställda som kan sysselsättas produktivt under konkursen och, å andra sidan, övriga lönefordringar (jfr Håstad - Lambertz i SvJT 1985 s. 265). Man kan tala om produktiva löner och inte produktiva löner.

Den väsentliga innebörden av beslutet i förevarande sammanhang är, något förenklat uttryckt, att de produktiva lönerna skall belasta den egendom som omfattas av företagshypotek. Innehavarna av företagshypotek får med andra ord betala de produktiva lönerna. I princip uppnås en sådan effekt om man ger de produktiva lönerna bästa förmånsrätt. Den lösning som föresvävar utredningen är således att låta fordringar på produktiv lön få bästa förmånsrätt.

Med produktiva löner åsyftar utredningen alltså löner för sådant arbete som lagts ned på egendom som omfattas av företagshypotek och därigenom typiskt sett är till nytta för den som innehar företagshypoteket. Här handlar det ju om egendom som i en eller annan form nyttjas i den rörelse vari arbetet i fråga förekommer. I det perspektivet saknas

anledning att begränsa sig till endast vissa typer av företag. Det påpekandet är befogat med hänsyn till att högsta domstolens förenämnda beslut avsåg en konkurs i ett tillverkningsföretag och till att den av högsta domstolen fastlagda fördelningsprincipen anses tillämplig endast beträffande den typen av företag. Oavsett vilken typ av företag som det är fråga om bör de produktiva lönerna ges bästa förmånsrätt.

Den genom högsta domstolens beslut fastlagda fördelningsprincipen tar vidare uteslutande sikte på den värdestegring som uppstår under själva konkursen. I de enskilda konkurserna torde emellertid typiskt sett praktiskt taget allt arbete som utförts före konkursen vara produktivt. Det kan därför framstå som rimligt att ge de löner som är hänförliga till det arbetet bästa förmånsrätt. Det överensstämmer också med en återgång till förhållandena före 1974 års anställningskyddslag.

Under själva konkursen ställer sig saken delvis annorlunda. Då torde man nämligen inte lika kategoriskt kunna påstå att arbetet är produktivt. Förhållandena torde variera från konkurs till konkurs. I en del fall avkrävs arbetstagarna inte ens några arbetsprestationer. I andra fall arbetar visserligen arbetstagarna men arbetet är av sådan karaktär - avvecklingsarbete - att det knappast kan betecknas som produktivt. Av väsentlig betydelse i sammanhanget är om konkursgäldenärens rörelse drivs vidare eller inte. Förhållandena kan också skifta med hänsyn till vilken näringsgren det rör sig om. Typiskt är att man vid den fördelning som skall göras i vissa konkurser med hänsyn till nyssnämnda beslut av högsta domstolen praktiskt taget alltid schabloniserar. Det anses inte realistiskt och ekonomiskt försvarbart att i detalj söka göra en avvägning mellan produktivt och inte produktivt arbete. (Angående tillämpningen av högsta domstolens beslut, se Moberg i SvJT 1988 s. 109 ff).

Det kan vidare påpekas att, om förhållandena i den enskilda konkursen får vara avgörande, det i princip blir konkursförvaltaren som avgör storleken på säkerhetsunderlaget för företagshypoteket. En sådan ordning innebär nämligen att en förvaltare som låter arbetstagaren utföra produktivt arbete under uppsägningstiden därmed ger arbetstagarens lönekrav företräde till utdelning framför företagshypotekshavarens fordran. Förvaltarens bedömningar när det gäller frågan om vidaredrift är svåra nog. De bör inte kompliceras ytterligare genom att tillerkännas rättsverkningar av det här slaget.

Det är med hänsyn till det anförda inte lämpligt att låta förhållandena i den enskilda konkursen vara avgörande för hur stor del av kostnaderna för uppsägningslönerna som skall betraktas som produktiva och därmed belasta företagshypotekets säkerhetsunderlag. Utredningen anser det i stället nödvändigt att också i det här sammanhanget använda en schablon. Man bör sålunda fastställa en genomsnittlig tid för de lönefordringar - utöver dem som avser tiden före beslutet om konkurs - som bör betraktas som produktiva och därmed placeras före företagshypoteket.

Med hänsyn till vad som inom utredningen upplysts av praktiskt verksamma jurister om vad som erfarenhetsmässigt gäller beträffande rörelsedrift under konkurs är det lämpligt att en lönefordran som hänför sig till tiden efter konkursbeslutet betraktas som produktiv t.o.m. den tidpunkt då arbetstagarens uppsägningstid löpt två månader. Eftersom uppsägningstiderna kan börja löpa först efter uppsägning kommer fordringarna på produktiv lön avseende tiden efter konkursbeslutet att hänföra sig till en period av omkring 2 1/2 månader.

Den nu diskuterade ändringen av förmånsrättsordningen innebär alltså att en lönefordran hänförlig till tiden före beslutet

om konkurs liksom en lönefordran hänförlig till tiden därefter och t.o.m. utgången av arbetstagarens andra uppsägningsmånad placeras före företagshypotek och skattefordringar. Principiellt sett är det med hänsyn till ändringens syfte inte nödvändigt att låta de produktiva lönerna gå före även skattefordringar. Av praktiska skäl bör emellertid de produktiva lönerna alltid gå före skatterna. I annat fall skulle man få tillämpa olika förmånsrättsordningar beroende på om det i en konkurs fanns egendom som omfattas av företagshypotek eller inte. Övriga förmånsberättigande lönefordringar, dvs. sådana som hänför sig till senare del av en uppsägningsperiod än de första två månaderna, skulle behålla sin nuvarande placering efter skattefordringarna. Sammanfattningsvis skulle den diskuterade förmånsrättsordningen bli så här:

1. fordringar på produktiv lön, dvs. lönefordringar avseende tiden före beslutet om konkurs och tiden efter beslutet om konkurs t.o.m. en arbetstagares andra uppsägningsmånad,
2. företagshypotek,
3. skattefordringar och
4. övriga lönefordringar.

Utredningen vill här tillägga att det resonemang som förts beträffande produktivt arbete efter konkursen även kan ses i belysning av begreppen konkursfordran och massafordran. Begreppen har redovisats närmare i avsnitt 2.1. Utredningen vill här bara erinra om att massafordringar skall betalas ur konkursboets tillgångar innan det över huvud taget blir aktuellt att betala konkursfordringar och således innan förmånsrättsordningen träder i funktion; förmånsrättsordningen reglerar företrädesordningen utslutande mellan konkursfordringarna. Det har tidigare inom den juridiska litteraturen ifrågasatts om inte en fordran på uppsägningslön just hade karaktären av massafordran, om konkursboet faktiskt tog arbetstagarens tjänster i anspråk. En sådan ordning ansågs sålunda stå i bättre överensstämmelse med rättsordningen i övrigt. Genom en lagändring år 1975 blev det emellertid ställt utom diskussion att en fordran på uppsägningslön är att betrakta som en konkursfordran (prop. 1975/76:12 s. 31 f, jfr Håstad, Sakrätt s. 314 f).

Ett alternativ till att ge lönefordringar som svarar mot två månaders uppsägningstid bästa förmånsrätt är att ge dem karaktär av massafordran (jfr Moberg i SvJT 1988 s. 113 ff). Däremot är det inte förenligt med grunderna för konkursrätten att låta lönefordringar hänförliga till tiden före konkursen få massakaraktär.

Emellertid är det inte några fördelar med att ge vissa uppsägningslöner en annan rättslig status än konkursfordran. Sålunda gäller att någon principiell överensstämmelse med rättsordningen i övrigt inte uppnås så länge man schabloniserar den uppsägningstid som skall få massakaraktär. Vidare är en ordning enligt vilken en fordran på uppsägningslön delvis kan ha massakaraktär ägnad att skapa problem, t.ex. av arbetsrättslig natur. Dessutom gäller att om man förändrar vissa lönefordringar till massafordringar kommer dessa att falla utanför den statliga lönegarantin. Bara konkursfordringar omfattas nämligen av denna.

Som utredningen redan har uttalat bör man emellertid med hänsyn till garantins sociala syfte undvika lösningar som leder till inskränkningar av garantins nuvarande tillämpningsområde. En lösning som går ut på att omvandla vissa lönefordringar från konkursfordringar till massafordringar måste därför kombineras med en utvidgning av garantins tillämpningsområde. Garantin måste omfatta även de "nya" massafordringarna.

Sammanfattningsvis anser utredningen att den ändring som bör övervägas är att produktiva löner får bästa förmånsrätt. De produktiva lönerna skall därvid bestämmas på sätt som förut angetts. Övriga löner får kvarstå med nuvarande placering i förmånsrättsordningen, dvs. med sämsta förmånsrätt och alltså närmast före de oprioriterade konkursfordringarna.

Det ekonomiska tryck på kreditinstituten som kan påräknas med en sådan ordning torde vara tillräckligt för att påverka kreditinstitutens beteende i stort. Till olika verkningar av en ändring av detta slag återkommer utredningen emellertid längre fram (avsnitten 8.3 - 8.6).

I kapitlet behandlas frågan om den ändring av förmånsrättsordningen som närmast föregående kapitel utmynnat i bör genomföras.

Härvid påminner utredningen om de förutsättningar som gäller i fråga om finansieringen av lönegarantisystemet och framhåller att syftet med en ändring inte i första hand är att åstadkomma besparingar inom systemet utan att reducera antalet rekonstruktioner av företag genom konkurs. Tyngdpunkten i utredningens överväganden ligger i en bedömning av vilka återverkningar som en ändring av förmånsrättsordningen får för kreditgivarna. Också återverkningarna i övrigt tas upp.

Mot bakgrund av de överväganden som görs i kapitlet anser utredningen att det från samhällsekonomisk synpunkt framstår som lämpligt att ändra förmånsrättsordningen så att fordringar på produktiv lön ges bästa förmånsrätt.

I kapitlet tar utredningen även upp ett par speciella frågor till särskild behandling. De gäller dels vad utredningen kallar rekonstruktionsfallen, dels vilka konsekvenser förslaget att ändra förmånsrättsordningen får beträffande frågan om förbättring av företagsintecknad egendom under konkurs.

8.1

Inledning

Utredningen har i det närmast föregående kapitlet kommit fram till att ett visst slags ändring av förmånsrättsordningen bör övervägas om man vill minska den attraktionskraft som konkurrensen har på grund av lönegarantin. Ändringen innebär att produktiva löner placeras före företagshypoteket i förmånsrättsordningen. I detta kapitel gäller det att i ett vidare, samhällsekonomiskt perspektiv ta ställning till om ändringen bör genomföras. Framstår det från samhällsekonomisk synpunkt som lämpligt med en ändring kan man säga att garantin för närvarande snedvrider valet av form för rekonstruktion av företag. Annorlunda uttryckt kan man säga att ställningstagandet gäller frågan om vilken förmånsrättsordning - den nu gällande eller den som prioriterar produktiva löner - som är att föredra från samhällsekonomisk synpunkt.

I det samhällsekonomiska perspektivet kan det till en början finnas skäl att något erinra om tidigare överväganden beträffande lönegarantin och förmånsrättsordningen (8.2). Det är också nödvändigt att påminna om de förutsättningar som gäller beträffande finansieringen av lönegarantisystemet (8.3). Härfter redovisar utredningen vilka återverkningar som en ändring av förmånsrättsordningen får för kreditgivarna samt hur dessa återverkningar leder till en minskning av antalet rekonstruktioner genom konkurs (8.4). Också återverkningarna i övrigt av en ändrad förmånsrättsordning tas upp (8.5). Slutligen gör utredningen en helhetsbedömning och tar ställning (8.6). Utredningen tar också till särskild behandling upp de tidigare, i avsnitt 3.1, omnämnda rekonstruktionsfallen (8.7) samt vilka konsekvenser en ändring av förmånsrättsordningen får för frågan om förbättring av företagsintecknad egendom under konkurs (8.8).

8.2 Tidigare överväganden beträffande lönegarantin
och förmånsrättsordningen

Tidigare överväganden beträffande lönegarantin och förmånsrättsordningen har utförligt redovisats i avsnitt 6.3. I detta sammanhang gäller det närmast att erinra om de motiv som ligger till grund för förmånsrättsordningen i den del som nu är aktuell.

Gällande förmånsrättsordning mellan lönefordringar och företagshypotek (företagsinteckningar) beslutades för mer än tio år sedan. Det var i samband med de stora arbetsrättsliga reformerna i mitten på 1970-talet som det ansågs påkallat att förändra ordningen mellan lönefordringar och företagsinteckningar. Närmast var det uppsägningstiderna i 1974 års lag om anställningsskydd som saken gällde. Den lagen tillförsäkrade, som redan framgått, de flesta arbetstagare betydligt längre uppsägningstider än tidigare.

De som gav upphov till den här ändringen i förmånsrättsordningen var bankföreningen m.fl. bankorganisationer samt bankinspektionen. Det gjordes gällande att de långa uppsägningstiderna för arbetstagarna skulle medföra en kraftig ökning av företagens latentas löneskulder och motsvarande minskning av företagsinteckningens värde eftersom lönefordringar hade förmånsrätt framför fordringar med säkerhet av företagsinteckning. Kritiken ansågs berättigad och fordringar med säkerhet av företagsinteckning fick bästa förmånsrätt medan lönefordringar placerades efter även skattefordringar. Ändringen ansågs möjlig att genomföra tack vare lönegarantin. Genom ändringen avsågs att underlätta den del av bankernas utlåning till företagen som görs mot säkerhet av företagshypotek.

Beslutet om en ändring i förmånsrättsordningen kan karakteriseras som en fördröjd följdändring till 1974 års lag om anställningsskydd. Samtidigt innebar beslutet - såsom redovisats i avsnitt 7.2 - att förmånsrätten för företagsinteckning blev bättre än den hade varit tidigare. Fordringar med säkerhet av företagsinteckning fick ju genom beslutet gå före inte bara lönefordringar hänförliga till de förlängda uppsägningstiderna utan också övriga lönefordringar. Genom beslutet blev det vidare - utan att det uttryckligen åsyftats - lättare att genom konkurs rekonstruera ett företag. I konkursen kunde nämligen lönekostnaderna under arbetet med rekonstruktionen belasta lönegarantifonden i stället för konkursföretaget. Men om det blev lättare att rekonstruera företag genom konkurs blev det relativt sett svårare genom ackord. Förhållandet medförde till en början inte någon direkt kritik mot beslutet om en ändrad förmånsrättsordning. I stället framfördes nya propåer.

Sålunda framhöll bankföreningen i en skrift till regeringen år 1977 att rekonstruktioner av företag med ekonomiska svårigheter skulle främjas om lönegarantin blev tillämplig även vid ackord. Önskemål av samma slag framfördes ungefär samtidigt i en riksdagsmotion. Lagutskottet delade såtillvida motionärens uppfattning att en reform på området framstod som angelägen. Utskottet hänvisade emellertid till ett inom arbetsmarknadsdepartementet då pågående utredningsarbete. Detta redovisades sedermera i en promemoria där det bl.a. uttalas att om lönegarantin skall få gälla även vid ackord den får en ny karaktär och blir ett renodlat arbetsmarknadspolitiskt stödinstrument. I stället för att konstruera om lönegarantin ansågs det då bättre att tillskapa ett särskilt rådrumsstöd som skulle gälla vid rekonstruktioner utan konkurs.

Mera direkt kritik mot beslutet om en ändrad förmånsrättsordning framfördes i en riksdagsmotion år 1983. Motionens syfte kan närmast uppfattas som ett önskemål om just en återgång till den tidigare gällande förmånsrättsordningen. Lagutskottet behandlade den här motionen tillsammans med propositionen med förslag till 1984 års lag om företagshypotek. Syftet med lagförslaget var att göra företagshypoteket till en ännu bättre säkerhetsrätt än den dittillsvarande företagsinteckningen. Lagutskottet avvisade motionen främst med hänvisning till betydelsen för små och medelstora företag att företagshypoteket har ett starkt kreditvärde. Man åberopade därmed argument som låg till grund för förslaget till lag om företagshypotek.

Lagutskottets ställningstagande i de båda nu redovisade fallen kan sammanfattas så, att det är angeläget att företag med ekonomiska svårigheter kan rekonstrueras genom ackord och inte behöver försättas i konkurs samt vidare att det - framför allt för små och medelstora företag - är angeläget att företagshypoteket har ett starkt kreditvärde. Hur dessa synpunkter skall tillgodoses samtidigt har inte berörts av utskottet. Det är nämligen inte alldeles givet. Särskilt inte med hänsyn till de frågeställningar som övervägs i förevarande betänkande.

Frågan om en ändring av förmånsrättsordningen har år 1985 aktualiserats på nytt genom den av statens industriverk avgivna rapporten Konkursutredningen. I rapporten redovisas orsakerna till förändringarna i antalet företagskonkurser. Som främsta orsak anges interna förhållanden i konkursföretaget samt brister i företagskunnandet. Andra orsaker har samband med konjunkturutvecklingen, kreditmarknadsförändringar och ökningen av antalet serviceföretag. Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är påståendena i rapporten att lönegarantin har konkursdrivande egenskaper och att

ackordet som rekonstruktionsform inte utnyttjas i rimlig utsträckning. Analysen av konkursorsakerna har i huvudsak godtagits vid remissbehandlingen av rapporten.

Mot bakgrund av redovisningen av konkursorsakerna har statens industriverk i rapporten föreslagit att lönefordringar helt eller delvis skall ges förmånsrätt framför företagshypotek. Den bakomliggande tanken är att bankerna i större utsträckning än i dag skall motiveras att grunda sin kreditgivning på det enskilda företags återbetalningsförmåga i stället för på de säkerheter som kan erbjudas.

Rapporten har remissbehandlats. Härvid har flertalet av näringslivets organisationer avstyrkt förslaget till ändring i förmånsrättslagen. Många remissinstanser har emellertid påpekat att frågan om lönernas förmånsrätt är föremål för översyn av lönegarantiutredningen och att denna utrednings ställningstagande bör avvaktas.

8.3 Finansieringen av lönegarantisystemet

I avsnitt 2.2 lämnas en redogörelse för lönegarantisystemet. Härav framgår hur systemet finansieras och vad det i stort kostar. I förevarande sammanhang bör framhållas följande.

Garantin finansieras i huvudsak genom en arbetsgivaravgift, lönegarantiavgift. Den uppgår för närvarande till 0,2 % av ett avgiftsunderlag, som, något förenklat, utgör den sammanlagda lönesumman för dem som är anställda hos arbetsgivaren. Inbetalade lönegarantiavgifter förs till en fond, lönegarantifonden. Fondens tillgångar används för att täcka kostnaderna för ersättningar enligt garantin.

Systemet med en särskild lönegarantifond kan komma att omprövas. I betänkandet (SOU 1982:62) Avveckling av statliga fonder har nämligen föreslagits att lönegarantifonden - jämte andra - skall upplösas och att fondens medel skall tillföras statsbudgeten. Förslaget beträffande lönegarantifonden har emellertid ännu inte lett till någon åtgärd av regeringen.

Statens industriverk har i remissyttrande över utredningens betänkande (SOU 1986:9) Ny lönegarantilag framkastat idén till ett försäkringsfinansierat lönegarantisystem. Att närmare överväga ett sådant uppslag ligger helt utom ramen för utredningens uppdrag. Det kan emellertid påpekas att även med ett försäkringsfinansierat lönegarantisystem behövs det regler om ett förfarande för prövning av lönefordringar och om deras rätt till utdelning i konkurs m.m.

Utbetalningarna enligt garantin har under 1980-talet genomsnittligt hållit sig kring drygt 600 miljoner per budgetår. Tar man hänsyn till hur mycket pengar som staten fått tillbaka för övertagna lönefordringar vid konkursutdelningar uppgår den genomsnittliga kostnaden för lönegarantisystemet under samma period till drygt 500 miljoner per budgetår. Den kostnaden täcks alltså genom lönegarantiavgifter.

Under senare år har avgifterna mer än väl täckt kostnaden. Härigenom har det årligen uppstått ett överskott i lönegarantifonden. Vid slutet av budgetåret 1986/87 uppgick fondens tillgångar till 804 miljoner (bil. 3). Mot den bakgrunden finns det för närvarande inget behov av att minska utbetalningarna enligt garantin för att klara finansieringen av lönegarantisystemet. Härvidlag har således situationen förändrats radikalt sedan tillkomsten av direktiven för utredningen. Då visade fonden ett underskott. Fondens nuvarande goda ekonomiska ställning aktualiserar i stället frågan om en sänkning av lönegarantiavgiften. Det ankommer emeller-

tid inte på utredningen att närmare överväga avgiftens storlek eller formerna för finansieringen av lönegarantisystemet.

För utredningen är det angeläget att framhålla att syftet med en ändring av förmånsrättsordningen inte i första hand är att åstadkomma besparingar inom lönegarantisystemet utan att reducera antalet rekonstruktioner av företag genom konkurs. Uppnås syftet att minska antalet rekonstruktioner av företag genom konkurs får det emellertid till följd färre konkurser och mindre utbetalningar enligt garantin. Även om det angivna syftet inte uppnås kan man räkna med besparingar inom lönegarantisystemet. Vid ett oförändrat antal konkurser och en i stort sett oförändrad nivå på utbetalningarna enligt garantin kommer nämligen staten att få tillbaka större andel än tidigare av utbetalade garantibelopp genom att förmånsrätten för löner förbättras.

8.4 Återverkningarna för kreditgivarna leder till en minskning av antalet rekonstruktioner genom konkurs

Ändringen av förmånsrättsordningen syftar till en minskning av antalet rekonstruktioner genom konkurs. Företagshypotekets funktion på kreditmarknaden har belysts närmare i avsnitt 6.4. Mot bakgrund av den redogörelse som lämnats där gäller det nu att bedöma vilka återverkningar det kan få för banker och andra kreditgivare om fordringar på produktiv lön ges bästa förmånsrätt. Vid bedömningen kan det till en början vara lämpligt att hålla isär kreditgivningen till företag från uppföljningen av krediter som meddelats företagen.

I fråga om kreditgivningen till företag uppkommer frågan om denna behöver påverkas av en ändrad förmånsrättsordning. En

effekt kan sålunda vara att utlåningen mot säkerhet av företagshypotek minskar. Andra effekter kan vara strängare kreditvillkor eller att det i större utsträckning krävs kompletterande säkerheter vid sådan utlåning. Dessa effekter skulle alltså bero på att banker och andra kreditgivare anser att ändringen påverkar säkerhetsbedömningen i så hög grad att den måste få slå igenom vid utlåningen.

Emellertid är läget i många hänseenden annorlunda i dag än det var år 1975 då företagsinteckningen gavs bättre förmånsrätt än skatte- och lönefordringar. Allmänt sett gäller att kreditmarknaden under senare år blivit friare och att konkurrensen på kreditmarknaden har ökat. Av intresse i sammanhanget är också att nya finansieringsformer har vuxit fram, t.ex. leasing och factoring. Till detta kommer vad särskilt bankerna beträffar en viktig ändring i banklagstiftningen år 1984. Ändringen medförde att bankerna nu har större möjligheter än tidigare att i sin kreditgivning ta hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet och bl.a. bevilja blancokrediter. Det beror på att bankernas bedömning av en kreditansökan numera i första hand skall inriktas på låntagarens förmåga att fullgöra låneförbindelsen, inte på värdet av de säkerheter han har att erbjuda. Det är alltså fel att låta kreditbedömningen avse huvudsakligen värdet av erbjudna säkerheter. Det anförda leder emellertid till en osäkerhet vid bedömningen om, och i så fall i vilken mån, kreditgivningen kan komma att påverkas av en ändrad förmånsrättsordning.

När det sedan gäller uppföljningen av krediter mot säkerhet av företagshypotek kan anföras följande. Med den förmånsrättsordning som gäller är det externa trycket på företag med ekonomiska svårigheter ofta för svagt. Det kan sägas vara alltför vanligt att kronofogdemyndigheten såsom företrädare för staten som skatteborgenär tvingas se till att företag med

olönsam drift upphör med sin verksamhet. Vidare anses det att leverantörsföretagen i dag bär en alltför stor del av kreditförlusterna samt bankerna och kreditinstituten i övrigt en alltför liten del. Av en undersökning beträffande konkursförlusterna år 1982 framgår således att leverantörerna svarade för ungefär hälften eller drygt två miljarder kronor (Konkursutredningen s. 123).

I motsats till andra borgenärer har bankerna de grundläggande förutsättningarna för kredituppföljning. Genom ett utbyggt kontorsnät finns bankerna nära företaget och kan genom att följa utvecklingen av företagens kreditengagemang få tidiga varningssignaler. Mot den här bakgrunden är det inte orimligt om bankerna får ta på sig ett ökat ansvar beträffande bevakningen av företagen. Det torde dessutom förhålla sig så, att bankerna är bäst skickade att fullgöra en ändamålsenlig och effektiv kreditbevakning om man ser till både personella och övriga resurser. Synpunkter av det här slaget har för övrigt framförts av kreditmanufakturerna i landet vid en uppvaktning hos utredningen. Bland föreningarnas medlemmar, som utgörs av leverantörer, räknar man nämligen med att kunna dra nytta av en skärpt kreditbevakning från bankernas sida. Den bakomliggande tanken är att leverantörerna genom bankernas skärpta kreditbevakning tidigare skall få kännedom om eventuella ekonomiska svårigheter hos kundföretagen och därigenom kunna minska kreditförlusterna.

En ändrad förmånsrättsordning kan nu antas leda till att banker och andra kreditgivare kommer att effektivisera sin kredituppföljning i syfte att förhindra konkurs och ett försämrat ekonomiskt utbyte av en sådan. I bästa fall kommer man att ingripa i större omfattning än för närvarande innan företaget har körts i botten. Även när detta inte är fallet kan för övrigt kreditgivarna få anledning att föredra en rekonstruktion utan konkurs framför en genom konkurs. Kredit-

givarna får alltså ett eget intresse av att kostnaderna för rekonstruktioner av företagen hålls nere så långt det nu är möjligt. Bankernas och de andra kreditgivarnas incitament för kredituppföljning ökar med andra ord (jfr Ds I 1981:25).

I sammanhanget kan nämnas att liknande tankegångar ligger bakom ett förslag till samriskengagemang som framförts i betänkandet (SOU 1987:29) Stöd till näringslivet. Samriskengagemanget skulle gälla statliga garantier för stöd till näringslivet. Bakgrunden till förslaget är bl.a. att det inte finns tillräckliga incitament för banker och andra kreditinstitut att bevaka sådana stöd som ges i form av garanti-lån. Kreditinstituten har nämligen för närvarande bara ett formellt bevakningsansvar för lånen. Ett effektivare sätt anses vara att kreditinstituten får bära en viss del av risken för förlust på lånen. Förslaget är utformat i överensstämmelse härmed varvid storleken på riskandelen bestämts till 25 % i normala fall.

De flesta remissinstanser tillstyrkte eller lämnade i vart fall utredningens förslag om ett samriskengagemang utan erinran. Remissutfallet bland företrädare för kreditinstituten och andra näringslivsintressen var dock splittrat. Medan Svenska Bankföreningen, PKbanken, Sveriges industriförbund, Sveriges fiskares riksförbund, Stockholms handelskammare och Skånes handelskammare tillstyrkte förslaget, avstyrktes det av bl.a. Småföretagens Riksorganisation, Företagarförbundet, Föreningsbankernas Bank, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska sparbanksföreningen och Sveriges allmänna hypoteksbank.

Regeringen har nyligen, i årets kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150 bil. 1 s. 53 ff), ställt sig bakom utredningsförslaget.

Den särskilde utredaren har vid sammanträden med sakkunniga och experter kunnat konstatera att bedömningen av återverkningarna för banker och andra kreditgivare av en ändrad förmånsrättsordning inte är entydig. I huvudsak står två bedömningar mot varandra.

Enligt den ena bedömningen kommer nedflyttningen av företagshypoteket i förmånsrättsordningen att gå ut över kreditgivningen till små och medelstora företag. Utlåningen till sådana företag mot säkerhet av företagshypotek kommer att

minska. Till stöd för den här uppfattningen åberopas att det inte är realistiskt att tro på en mera nyanserad prövning av återbetalningsförmågan och säkerhetsfrågan vid kreditgivningen till företagen. Banker och andra kreditgivare kommer därför redan vid kreditgivningen alltid att ta hänsyn till att fordringar på produktiv lön går före företagshypotek i förmånsrättshänseende. Det hänvisas också till att kreditförlusterna har ökat hos bankerna under 1980-talet. För att minska kreditförlusterna har bankpersonalen utbildats så att kreditbedömningsförmågan är hög och kredituppföljningen effektiv redan i dag.

Enligt den motsatta bedömningen hävdas att företagshypoteket även efter en ändring av förmånsrättsordningen har ett sådant kreditvärde att det även i fortsättningen utgör en väl fungerande säkerhetsrätt. Det viktigaste från kreditvärdesynpunkt är nämligen att företagshypoteket i princip omfattar all lös egendom som ett företag äger. Det påstås vidare att kreditbedömningsförmågan och kredituppföljningen hos kreditgivarna kan förbättras ytterligare. I sammanhanget anförs att det behövs ett externt tryck i form av exempelvis en ändrad förmånsrättsordning för att 1984 års ändring i banklagstiftningen skall slå igenom fullt ut. Slutligen sägs att den ökning av kreditförlusterna för bankerna och andra kreditgivare som är aktuell i det här sammanhanget är marginell och inte är av den storleksordningen att den skall behöva återverka på kreditgivningen till små- och medelstora företag. Det framhålls att bankernas sammanlagda kreditförluster år 1986 var blott 0,5 % av utlåningen efter att tidigare ha varit ännu lägre.

Den först redovisade bedömningen innebär att ändringen i förmånsrättsordningen får återverkningar beträffande kreditgivningen men att kredituppföljningen inte behöver påverkas. I motsats härtill kommer enligt den senast redovisade bedömningen väl kredituppföljningen men inte

kreditgivningen att behöva påverkas. Endast enligt den sistnämnda bedömningen torde man därför kunna räkna med ett sådant tryck på kreditgivarna att det uppställda syftet att minska antalet rekonstruktioner genom konkurs kan uppnås. Det är alltså av avgörande betydelse vilken bedömning som man bör anlägga. Härvidlag får utredningen anföra följande.

Vissa hållpunkter för en bedömning av återverkningarna för banker och andra kreditgivare finns i konkursstatistiken. Av statistiken för 1986/87 kan sålunda utläsas att antalet företagskonkurser uppgick till 6 015 och att 67 % eller 4 046 av dessa saknade anställda. För sådana företag saknar givetvis en ändring i förmånsrättsordningen betydelse från rekonstruktionssynpunkt.

Beträffande företagskonkurser med anställda framgår av 1986/87 års konkursstatistik vidare att endast 152 företagskonkurser hade flera än 20 anställda årspersoner och att, å andra sidan, något flera än 1 300 företagskonkurser hade högst 5 anställda årspersoner. Till bilden hör också att den mindre andelen företagskonkurser med flera än fem anställda i grova drag hade drygt 70 % av alla dem som är anställda i konkursföretag.

Det nu anförda visar att ändringen i förmånsrättsordningen kan få effekt i ett jämförelsevis litet antal företagskonkurser. Det hävdas häremot att man inte på förhand vet vilka företag som går i konkurs och att man av den anledningen måste ta hänsyn till företagshypotekets försämrade förmånsrätt vid all kreditgivning mot säkerhet av företagshypotek. Ett sådant synsätt från kreditgivarnas sida står emellertid inte i en rimlig proportion till vad saken handlar om. Det visar en jämförelse mellan t.ex. det mindre antal konkursföretag som nu är i fråga och det totala antalet företag med antällda som beräknas använda företagshypotek som kredit-säkerhet eller 75 000. Detsamma gäller en jämförelse mellan

storleken på de ökade kreditförluster som kreditgivarna kan komma att drabbas av och deras totala utlåning mot säkerhet av företagshypotek. Ökningen av kreditförlusterna kan högst uppgå till de besparingar som lönegarantifonden gör vid en ändrad förmånsrättsordning. Som strax skall anges uppskattar utredningen besparingarna till ca 200 miljoner per budgetår. Den totala utlåningen mot säkerhet av företagshypotek är, å andra sidan, såvitt avser banker drygt 70 miljarder kronor.

Utredningen anser med hänsyn till det anförda att återverkningarna på kreditgivningen mot säkerhet av företagshypotek därför rimligen bör bli förhållandevis begränsade. Kreditgivarna torde även framdeles i ungefär samma omfattning som nu komma att lämna ut lån mot säkerhet av företagshypotek. Naturligtvis finns risk för att inte heller kredituppföljningen påverkas av en ändrad förmånsrättsordning. Utredningen tror emellertid att en sådan bedömning är alltför pessimistisk och utgår i stället från att kreditbevakningen skärps vid utlåning mot säkerhet av företagshypotek. Härigenom kan man också ingripa mot företag som går dåligt i ett tidigare skede än för närvarande. När en kreditgivare förutser förluster vid rekonstruktion genom konkurs kan han för övrigt i större utsträckning än för närvarande komma att föredra rekonstruktion utan konkurs.

I vilken utsträckning man kan uppnå det angivna syftet att minska rekonstruktionerna genom konkurs är svårt att avgöra på förhand. Av stor betydelse är givetvis i vad mån konkursföretagen har begagnat sig av företagshypotek. Har de inte gjort det saknar naturligtvis en ändring av förmånsrättsordningen betydelse. I detta avseende framgår av den särskilda undersökning som utredningen låtit genomföra att det är drygt hälften av samtliga företag med anställda som kan beräknas använda företagshypotek som kreditsäkerhet. Ser man enbart till företag med flera än fem anställda är det inemot 80 % som begagnar sig av företagshypotek.

Även med hänsyn tagen till vad som nu redovisats är det svårt att beräkna hur mycket antalet rekonstruktioner genom konkurs och därmed antalet konkurser kan tänkas minska om man ändrar förmånsrättsordningen. Vill man ändå ge någon uppfattning om minskningen kan en sådan endast grundas på en skönsmässig uppskattning från utredningens sida. Ett sätt kan vara att ange hur mycket utbetalningarna enligt garantin går ned om antalet konkurser minskar. Härvid är frågan hur utbetalningarna enligt garantin fördelar sig av stort intresse. Enligt utredningen kan det i grova drag antas att ca 40 % avser lönefordringar hänförliga till tiden före konkursen och ca 60 % till lönefordringar hänförliga till tiden därefter (Ds A 1983:15 bil. 1, tab. 5). Procentandelarna motsvarar i förhållande till de genomsnittliga utbetalningarna enligt garantin under 1980-talet ca 240 resp. 360 miljoner per budgetår. Utredningen vill här erinra om att fråga nu är om att ge fordringar på produktiv lön bästa förmånsrätt samt att lönefordringar bedöms produktiva om de kan hänföras till tiden före konkursen eller, beträffande tiden därefter, t.o.m. arbetstagarens andra uppsägningsmånad.

En ändring av förmånsrättsordningen leder vidare till en förbättring av lönegarantifondens ekonomiska ställning genom att staten kommer att uppbära konkursutdelningar för övertagna lönefordringar i större omfattning än nu. Hur stor den ökningen blir är det också svårt att beräkna. I sammanhanget är givetvis av intresse att konstatera att mera än hälften av samtliga konkurser är tillgångslösa. I sådana konkurser är ju den förbättrade förmånsrätten för lönefordringar utan värde för staten. Det får emellertid ändå antas att utdelningarna i konkurs för lönefordringar kan antas komma att öka en hel del.

Utredningen uppskattar för sin del att besparingarna för lönegarantisystemet vid en ändrad förmånsrättsordning sammanlagt blir ca 200 miljoner per budgetår och att

merparten av besparingen beror på att färre företag än nu rekonstrueras genom konkurs. Besparingarna kommer med nuvarande ordning för finansiering lönegarantifonden till godo. I sin tur kan det påverka lönegarantiavgiftens storlek. Genomförs förslaget om en upplösning av lönegarantifonden och får det till följd att lönegarantiavgiften avskaffas kommer besparingarna i stället statsbudgeten till godo.

8.5 Återverkningar i övrigt

Tanken bakom ändringen i förmånsrättsordningen är att banker och andra kreditgivare skall finna det vara mera förenligt med sina intressen att företag med ekonomiska svårigheter rekonstrueras utan i stället för genom konkurs. I det närmast föregående avsnittet har utredningen närmare behandlat återverkningarna för kreditgivarna. Ändringen i förmånsrättsordningen berör emellertid även andra och ger upphov till återverkningar för dessa.

För det första berörs givetvis företagen själva. Inledningsvis vill utredningen här framhålla att det som nämnts i underavsnitt 6.4.3 bara är drygt hälften eller 75 000 av samtliga företag med anställda som beräknas begagna sig av företagshypotek som kreditsäkerhet. Ser man enbart till företag med flera än fem anställda är det inemot 80 % eller 30 000 företag som begagnar sig av företagshypotek. I sammanhanget kan också konstateras att företagshypoteket kommer till användning i olika grad inom olika näringsgrenar. Ser man endast till företag med anställda växlar sålunda andelen företag med företagsinteckningar bland de vanligaste näringsgrenarna enligt följande:

Tillverkningsindustri	75 %
Byggnadsverksamhet	57 %
Varuhandel	69 %
Samfärdse	50 %
Uppdragsverksamhet	35 %
Tjänsteverksamhet	40 %

Beträffande de företag som verkligen berörs av en ändrad förmånsrättsordning hänger återverkningarna intimt ihop med dem som man har att räkna med för banker och andra kreditgivare. Utredningen konstaterar därför till en början att det även för de ifrågavarande företagens vidkommande knappast torde bli fråga om några återverkningar när det gäller själva kreditgivningen. Företagen lär således framdeles kunna begagna sig av företagshypotek som kreditsäkerhet i ungefär samma omfattning som nu. Däremot bör dessa företag förhoppningsvis känna av den skärpning i fråga om kreditgivarnas uppföljning av meddelade krediter som utredningen räknar med. Som redan anförts bör härigenom förutsättningarna att genomföra rekonstruktioner utan konkurs komma att förbättras.

Som framgått i avsnitt 8.4 anser utredningen att ändringen av förmånsrättsordningen leder till besparingar för lönegarantisystemet på ca 200 miljoner per budgetår. Det är naturligtvis en effekt som staten med sitt övergripande ansvar för finansieringen av lönegarantisystemet har anledning att uppskatta. Ändringen av förmånsrättsordningen får emellertid även återverkningar för staten som skatteborgenär eftersom förmånsrätten för fordringar på produktiv lön sätts före inte bara fordringar mot säkerhet av företagshypotek utan också skattefordringar. Härigenom kommer statens utdelningar i

konkurs för skattefordringar att minska. I förhållande till fordringar på inte produktiv lön kommer dock läget att vara oförändrat eftersom de även i fortsättningen skall gå efter skattefordringarna i förmånsrättshänseende.

I avsnitt 6.5 har utredningen belyst vilken betydelse som förmånsrätten för skatter har. Där framgår att staten år 1987 uppbar 250 miljoner i konkursutdelningar för skattefordringar. Det får med en ändrad förmånsrättsordning antas att beloppet sjunker. Hur mycket är naturligtvis omöjligt att säga. Statens förlust minskar i den mån banker och andra kreditgivare genom en effektiv kredituppföljning ser till att åtgärder vidtas beträffande företag med ekonomiska svårigheter i ett tidigare skede än för närvarande. Då kan man nämligen räkna med att de restförda skattebeloppen minskar. Genomförs rekonstruktioner i större omfattning än för närvarande utan konkurs bör det vidare vara till fördel för skatteborgenären. Såvitt avser utdelningen i konkurs är av betydelse att skulderna fördelar sig högst olika och att det finns konkurser såväl med som utan skattefordringar. Sammantaget antar utredningen för sin del att besparingarna klart överstiger förlusterna beträffande skattefordringarna.

Den omständigheten att staten - enbart som skatteborgenär betraktat - förlorar på en ändrad förmånsrättsordning måste i det samhälleliga perspektivet vara av underordnad betydelse, särskilt vid en jämförelse med totalt indrivet skattebelopp och totalt restfört skattebelopp. Sistnämnda båda belopp uppgick år 1987 till inemot 3 miljarder kronor resp. 17 miljarder kronor.

Här bör vidare nämnas att det vid diskussioner kring förmånsrättsordningen även förekommit uttalanden att skattefordringarna - liksom lönefordringarna - skulle placeras före företagshypotek. Samtidigt gäller emellertid att riksdagen begärt en utredning för omprövning av själva förmånsrätten för skattefordringar. Frågan om en utredning är vilande inom justitiedepartementet. Lönegarantiutredningen ser för sin del inget skäl till att låta förmånsrätten för skattefordringar gå före förmånsrätten för företagshypotek. Av betydelse i sammanhanget är att staten som skatteborgenär sammantaget inte längre gör de största förlusterna i konkurser. Det gör i stället leverantörer och därmed jämställda. Förändringen kan bl.a. tänkas bero på de i avsnitt 6.5 omnämnda åtgärder som statsmakterna vidtagit under senare år för att effektivisera skatteindrivningen.

Syftet med den statliga lönegarantin är att skydda arbetstagarna vid arbetsgivarens konkurs. Därför finns det särskild anledning att överväga de återverkningar som en ändrad förmånsrättsordning kan ge upphov till när det gäller just arbetstagarna. Det är härvid till en början viktigt att påminna om att ändringen i förmånsrättsordningen inte medför någon försämring när det gäller garantins tillämplighet och omfattning. Arbetstagare i allmänhet kommer därför vid konkurs att få sina lönefordringar ersatta i samma omfattning som nu. En kategori arbetstagare eller de som har sammanlagt större belopp att fordra än maximibeloppet enligt garantin - för närvarande tolv basbelopp - kan möjligen komma i ett bättre läge genom en ändring av förmånsrättsordningen. Då förutsätts att deras lönefordringar kan bedömas vara av produktiv karaktär.

En annan fråga är om en ändrad förmånsrättsordning kommer att få återverkningar på antalet arbetstillfällen. Här kan först erinras om den tidigare behandlade frågan huruvida företagens kreditförsörjning påverkas av en ändrad förmånsrättsordning. Som har framhållits i det sammanhanget gör utredningen den bedömningen att kreditgivarnas utlåning till företagen inte kommer att påverkas. Några negativa återverkningar på antalet arbetstillfällen behöver därför inte uppstå i det avseendet.

I fråga om den skärpning av kredituppföljningen som ändringen av förmånsrättsordningen förväntas medföra torde, å andra sidan, återverkningarna på antalet arbetstillfällen vara positivt. Det grundläggande syftet med en ändring av förmånsrättsordningen är ju en utveckling mot ett ökat antal rekonstruktioner av företag utan konkurs. Såsom redan framhållits bör härigenom förutsättningarna för rekonstruktioner kunna förbättras. Det förhåller sig nämligen så att rekonstruktioner som vidtas i ett tidigare skede har bättre förutsättningar att lyckas än sådana rekonstruktioner som företas i ett senare skede. Detta förhållande bör i sin tur innebära att arbetstillfällena i de här företagen kan räddas i vidare omfattning än för närvarande.

8.6 Fordringar på produktiv lön bör ges bästa förmånsrätt

Syftet med en ändring av förmånsrättsordningen är alltså att minska konkursens attraktionskraft för rekonstruktion av företag med ekonomiska svårigheter. Rekonstruktioner utan konkurs skall främjas. Det förutsätter att banker och andra kreditgivare i större utsträckning än för närvarande medverkar till att företag med ekonomiska svårigheter rekonstrueras utan konkurs. Utredningen har bedömt att syftet uppnås genom en ändring som innebär att fordringar på produktiv lön ges bästa förmånsrätt.

Att närmare ange i vilken utsträckning ändringen av förmånsrättsordningen kan leda till att företag rekonstrueras utan och inte genom konkurs är svårt. Utredningen har bedömt vilka återverkningar som man vid en ändrad förmånsrättsordning har att räkna med för banker och andra kreditgivare och med utgångspunkt häri gjort vissa beräkningar utifrån uppgifter om kostnaderna för lönegarantisystemet. Enligt utredningen skulle man genom ändringen kunna göra stora besparingar inom lönegarantisystemet. I dagsläget skulle besparingarna uppgå

till ca 200 miljoner per budgetår. Ser man till den genomsnittliga kostnaden på 500 miljoner per budgetår under 1980-talet handlar det om en rejäl minskning av kostnaderna för lönegarantisystemet och följaktligen en påtaglig minskning av antalet företagskonkurser.

Den sålunda åsyftade minskningen av antalet rekonstruktioner genom konkurs innebär att garantin inte längre får samma näringspolitiska effekter som för närvarande. Det förhåller sig nämligen så, att den statliga lönegarantin fått vissa näringspolitiska effekter som knappast åsyftades vid lönegarantilagens tillkomst. Garantin tillkom för att skydda arbetstagarnas lönefordringar när arbetsgivaren gick i konkurs och garantin hade således ett uttalat socialt syfte på arbetsmarknadspolitikens område. Genom att garantin i ökad omfattning kommit att finansiera lönekostnaderna vid rekonstruktioner av företag har den emellertid också fått näringspolitiska effekter. Garantin har i viss mån blivit ett stöd till företag med ekonomiska svårigheter.

Utredningen vill för sin del understryka att om företagsamheten skall stödjas ekonomiskt det i princip bör ske direkt med därtill avsedda ekonomiska bidrag och inte indirekt genom att förekomsten av en lönegaranti vid konkurs utnyttjas för rekonstruktion. Dessutom torde man kunna få till stånd effektivare rekonstruktioner om man kan undvika en konkurs och den värdeförstöring som ofta hänger samman med konkurser.

Garantins näringspolitiska funktion berör inte endast det företag som gått i konkurs utan även konkursföretagets konkurrenter. Genom att lönegarantin vid en fortsatt drift under konkurs betalar lönekostnaderna får konkursföretaget påtagliga fördelar i förhållande till sina konkurrenter. Den här effekten av lönegarantin togs upp i en riksdagsmotion år 1982

(mot. 1981/82:1518). I motionen hette det bl.a. att det ändå inte kan vara rimligt att andra företag i samma bransch skall bli lidande av den osunda och direkt skadliga konkurrens som ett med lönegarantimedel drivet företag kan bedriva. Med hänvisning till utredningens arbete fann arbetsmarknadsutskottet någon åtgärd inte påkallad (AU 1982/83:9).

Utredningen har för sin del förståelse för de kritiska synpunkter som framförts i motionen och anser att man på ett effektivt sätt kommer till rätta med det påtalade förhållandet genom minskningen av konkursens attraktionskraft för rekonstruktioner. I sammanhanget bör dock understrykas att påståenden om osund konkurrens aktualiserar frågeställningar som inte är specifika för garantin utan i långt större omfattning rör andra typer av bidrag som inte förutsätter konkurs.

Mot bakgrund av samtliga här redovisade omständigheter anser utredningen att det från samhällsekonomisk synpunkt framstår som lämpligt att ändra förmånsrättsordningen så att fordringar på produktiv lön ges bästa förmånsrätt. Det betyder vidare att utredningen anser att garantins nuvarande gynnande av konkursformen leder till en snedvridning vid valet av form för rekonstruktioner av företag som går dåligt. Utredningen föreslår därför att förmånsrättsordningen ändras så att fordringar på produktiv lön ges bästa förmånsrätt. I överensstämmelse härmed har utredningen utarbetat förslag till ändringar i förmånsrättslagen.

Utredningen är medveten om att det även med hänsyn till andra frågeställningar än de som tagits upp i detta betänkande kan finnas skäl att överväga ändringar i förmånsrättsordningen. Tidigare har nämnts att det finns förespråkare för ett avskaffande av förmånsrätten för skatter (jfr avsnitt

6.5). Härtill kommer att förmånsrättsordningen är av intresse också när det gäller överväganden om alternativ till konkursförfarandet (jfr kapitel 5) liksom när det gäller åtgärder för att förbättra leverantörernas ställning i konkurs (jfr avsnitt 1.3.1). Detta utgör emellertid inget hinder för utredningen att nu föreslå ändringar i förmånsrättsordningen. Enligt utredningens uppfattning ligger förslaget i linje med den inriktning som en framtida reformering av förmånsrättsordningen bör ges.

8.7 Rekonstruktionsfallen

Den föreslagna ändringen av förmånsrättsordningen kommer enligt utredningens bedömning att minska antalet rekonstruktioner av företag genom konkurs. Det hindrar emellertid inte att man även i framtiden får räkna med sådana rekonstruktioner.

Man måste således även framdeles kunna genomföra rekonstruktioner beträffande företag som inte kunnat undgå konkurs. Motsatt ståndpunkt skulle knappast vara förenlig med konkurslagens bestämmelser om fortsatt drift av konkursgäldenärens rörelse och om konkursförvaltarens möjligheter att vid avvecklingen av konkursboet beakta vad som är ägnat att långsiktigt främja sysselsättningen. Det finns under dessa förhållanden fortfarande skäl att uppmärksamma de fall som utredningen tidigare omnämnt som rekonstruktionsfall. Dessa kännetecknas av att garantin vid rekonstruktion av företag utnyttjas på ett sätt som kan ifrågasättas. Man har i den praktiska tillämpningen tvekat om hur man skall se på dessa förfaranden och om de är förenliga med lönegarantilagens syfte.

Rekonstruktionsfallen gäller närmare bestämt det förhållandet att garantin på ett spekulativt sätt utnyttjas maximalt när konkursboets rörelse säljs och de anställda får nya anställningar hos köparen. Härvid förekommer det att köparen och säljaren kommer överens om - mer eller mindre uttalat - att anställningen hos köparen skall ske först sedan de anställdas uppsägningstider i de tidigare anställningarna hos konkursgäldenären löpt ut. Den bakomliggande tanken är att arbetstagarernas fordringar på lön under uppsägningstiden skall betalas enligt garantin. Exempel på ett avtal med en överenskommelse av ifrågavarande art finns i bil. 5 (punkt 5).

I en del fall av nu angivet slag har man, särskilt på kronofogdehåll, menat att garantin utnyttjas spekulativt. Det spekulativa inslaget skulle bestå i att köparens och konkursborgenärernas ekonomiska ställning gynnas på lönegarantifondens bekostnad. För köparens del kan således rörelsens värde stiga genom det arbete som de anställda lägger ned under uppsägningstiden då lönerna finansieras med lönegarantimedel. En del eller hela värdestegringen kan vidare komma vissa borgenärer till del genom att rörelsen säljs till ett högre pris än eljest och härigenom ökar boets tillgångar. På grund av lönefordringarnas dåliga placering i förmånsrättsordningen räcker den högre köpeskillingen sällan till utdelning för staten som innehavare av lönefordringarna.

Det förda resonemanget förutsätter emellertid att köparen verkligen varit beredd att svara för de anställdas löner från en tidigare tidpunkt än som blivit fallet. Därför anser utredningen för egen del att rekonstruktionsfallen i allmänhet inte kan anses innebära ett avsiktligt gynnande av köparen och konkursborgenärerna på lönegarantifondens bekostnad. Förhållandena skiftar nämligen alltför mycket från den ena konkursen till den andra. Dessutom torde det ofta vara i det

närmaste omöjligt att få utrett om det är fråga om ett avsiktligt gynnande av köparen och borgenärerna. En utredning härom i det enskilda fallet torde förutsätta att man kan utröna vad det verkliga alternativet till den tänkta överenskommelsen är. Om alternativet är ingen försäljning alls av rörelsen torde man knappast kunna påstå att det är fråga om ett avsiktligt gynnande på lönegarantifondens bekostnad. Med hänsyn till det anförda anser utredningen att det måste på något sätt vara fråga om ett otillbörligt utnyttjande av garantin från inblandade avtalsparters sida för att man skall kunna tala om oacceptabla rekonstruktionsfall.

Att utmönstra dessa oacceptabla rekonstruktionsfall i en särskild bestämmelse torde med den angivna bakgrunden inte vara praktiskt genomförbart. En framkomlig väg kan i stället vara att utgå från de avräkningsregler som gäller för bl.a. det fall att arbetstagaren inte behöver arbeta åt konkursboet under uppsägningstiden utan kan under samma tid arbeta för köparen av rörelsen. Denne har alltså redan tillträtt rörelsen. Härvid gäller särskilda avräkningsregler enligt i första hand förmånsrättslagen så att de anställda inte skall uppbära dubbel lön för samma tidsperiod. Beträffande bakgrunden till och den närmare innebörden av avräkningsreglerna hänvisar utredningen till sitt förra betänkande (SOU 1986:9 s. 128 f, 169 ff och 183).

För det fall som nu är av intresse där arbetstagaren inte utför arbete åt konkursboet under uppsägningstiden utan åt en ny arbetsgivare har högsta domstolen i ett avgörande år 1985 (NJA 1985 s. 50) preciserat innebörden av avräkningsreglerna.

Enligt bestämmelsen i förmånsrättslagen gäller förmånsrätten endast sådan lön eller ersättning som överstiger inkomst vilken arbetstagaren under tid som lönen eller ersättningen avser förvärvat i annan anställning eller uppenbarligen borde ha kunnat förvärva i en anställning som han skäligen bort godta. I rättsfallet hade arbetstagaren visserligen skaffat sig en ny anställning - hos sin tidigare chef som startat ett nytt företag - och även utfört arbete under uppsägningstiden men han hade inte uppburit någon ersättning för detta arbete.

Eftersom arbetstagaren skaffat sig en ny anställning gäller förmånsrätten enligt lagens ordalydelse endast den lön som överstiger inkomst som arbetstagaren uppbär i den nya anställningen, d v s hela uppsägningslönen om arbetstagaren inte uppbär någon lön alls i den nya anställningen. Enligt lagens ordalydelse skall man således inte ta hänsyn till den hypotetiska lön som arbetstagaren uppenbarligen borde ha kunnat förtjäna i den nya anställningen, vilket man däremot skall göra om arbetstagaren inte fått någon ny anställning men erbjudits en anställning som han skäligen bort godta. En sådan skillnad vid tillämpningen av avräkningsregeln framstår som orimlig. Trots att lagtexten bokstavligen tolkad inte medgav avräkning ansåg högsta domstolen att arbetstagaren skulle vidkännas avräkning med hänsyn till vad han borde ha förtjänat i den nya anställningen.

Med utgångspunkt i vad som sålunda gäller enligt avräkningsreglerna anser utredningen att rekonstruktionsfall skall betraktas som oacceptabla om de står i strid med tanken bakom avräkningsreglerna. Så kan vara fallet om - som i det nyssnämnda rättsfallet - arbetstagaren under uppsägningstiden utför arbete åt sin nye arbetsgivare, dvs. köparen av rörelsen, utan skälig ersättning från denne, men uppenbarligen borde ha kunnat förvärva inkomst i den nya anställningen. Ett annat exempel kan vara det i bil. 5 intagna där arbetstagarnas löner under uppsägningstiden förutsatts bli betalade enligt garantin trots att företaget redan förvärvats av köparen. I utredningsavseende gäller det i dessa fall att ta reda på hos vem arbetstagaren i realiteten är anställd och åt vem han utför arbete samt hur arbetet ersätts. Det kan tilläggas att uppgifterna härom är av betydelse också i fråga om t.ex. ansvaret för sociala avgifter och ersättningar.

Väljer man att angripa de oacceptabla rekonstruktionsfallen med utgångspunkt i avräkningsreglerna behövs det tydligen ingen ny bestämmelse som i materiellt hänseende reglerar rätten till betalning enligt garantin. De nödvändiga bestämmelserna finns redan i form av avräkningsreglerna. I stället gäller det att effektivisera tillämpningen av dessa regler. Enligt utredningens bedömning bör det lämpligen ske inom ramen för den granskning som utförs av tillsynsmyndigheten i konkurs.

Enligt konkurslagens bestämmelser finns det således möjligheter för bl.a. tillsynsmyndigheten att framföra synpunkter på sådana viktigare frågor som försäljning av gäldenärens rörelse och hur garantin utnyttjas i det sammanhanget. Det åligger vidare tillsynsmyndigheten att övervaka förvaltarens tillämpning av lönegarantilagen och andra författningar. Vad särskilt angår avräkningsreglerna har utredningen i sitt förra betänkande behandlat tillämpningen beträffande den enskilde arbetstagaren. Nu finns det anledning att i högre grad betona avräkningsreglernas funktion i det större sammanhanget som hänger ihop med rekonstruktioner av företag. Mot den bakgrunden anser utredningen att t.ex. kontrollen av reglernas tillämpning mera än hittills bör inordnas i övervägandena kring rekonstruktionen av gäldenärens företag. Detta gäller också sådana fall där arbetstagaren som egen företagare under uppsägningstiden har inkomst av rörelse (jfr SOU 1986:9 s. 188 f). Sådan inkomst bör emellertid inte heller i fortsättningen föranleda någon avräkning på betalning enligt garantin.

Tillsynsmyndighetens kontroll av lönegarantilagens tillämpning bör alltså mera än hittills inordnas i myndighetens överväganden beträffande eventuella rekonstruktioner av konkursgäldenärens rörelse och i samband därmed gjord över-

låtelse av rörelsen. Om man så vill kan man säga att tillsynsmyndighetens granskning i detta hänseende mera än hittills skall inordnas i dess granskning av själva konkursen. För att fästa de inblandades uppmärksamhet på tillsynsmyndighetens roll i sammanhanget bör en särskild bestämmelse härom införas i lönegarantikungörelsen. Med en sådan bestämmelse klargörs att det är tillsynsmyndigheten som för statens räkning har huvudansvaret beträffande den löpande granskningen av lönegarantilagens tillämpning i aktuellt avseende.

Bestämmelsen kan förslagsvis få följande utformning:

Hörs tillsynsmyndigheten enligt 7 kap. 10 § konkurslagen (1987:672) av förvaltaren över en försäljning av konkursgäldenärens rörelse skall myndigheten särskilt granska hur lönegarantin utnyttjas i samband med överlåtelsen.

8.8 Konsekvenser beträffande frågan om förbättring av företagsintecknad egendom under konkurs

Från rättsekonomisk - och därmed även från samhällsekonomisk - synpunkt finns det en särskild fördel med förslaget om en ändrad förmånsrättsordning. Hanteringen av de rekonstruktioner som i fortsättningen trots allt kommer att göras genom konkurs bör sålunda kunna förenklas avsevärt. Man torde nämligen på det hela taget inte längre behöva begagna sig av den särskilda proportioneringsmetod som högsta domstolen anvisat för fördelningen av driftsresultatet när gäldenärens rörelse drivs vidare under konkursen och det förekommer egendom som omfattas av företagshypotek. Som utredningen utvecklat närmare i avsnitten 6.4.5 och 7.2 tillkommer i detta fall resultatet av vidaredriften inte utan vidare innehavare av företagshypotek.

För det första är det bara den företagsinteckningsbara egendomen som fanns vid tidpunkten för konkursutbrottet som omfattas av företagshypoteket. Det betyder att produkter som tillverkats uteslutande av råvaror vilka köpts in under konkursen inte omfattas av företagshypotek. Ett konkursbos inkomster från försäljning av sådan egendom tillkommer således inte innehavare av företagshypotek. I detta avseende kommer den föreslagna ändringen av förmånsrättsordningen givetvis inte att innebära någon förändring. Även framdeles kommer man därför att behöva skilja på ifrågavarande egendom och annan egendom vid fördelningen av driftsresultatet.

Den förenklade hanteringen kommer i stället att gälla egendom som omfattas av företagshypotek. Som en följd av högsta domstolens beslut tvingas man för närvarande att beträffande den egendomen fördela resultatet mellan borgenärer som innehar företagshypotek och borgenärer med allmän förmånsrätt, i huvudsak staten som innehavare av skattefordringar och övertagna lönefordringar. Fördelningen skall emellertid inte göras beträffande all egendom som omfattas av företagshypotek. Innehavarna av företagshypotek skall nämligen gottskrivas försäljningsintäkterna för alla vid konkursutbrottet färdiga produkter. Dessa produkter måste därför särskiljas från övrig egendom som omfattas av företagshypotek. Den senare egendomen utgörs av produkter som helt eller delvis framställts av vid konkursutbrottet befintliga råvaror och halvfabrikat. Det är uteslutande i fråga om dessa som proportioneringsmetoden skall tillämpas. Beträffande den egendomen skall nämligen innehavarna av företagshypotek gottskrivas ett belopp som motsvarar värdet av dessa råvaror och halvfabrikat vid konkursutbrottet.

Frågan hur detta värde beträffande råvaror och halvfabrikat skall beräknas är inte självklart. Härvidlag har emellertid högsta domstolen uttalat att den anvisade proportioneringsmetoden bör komma till användning vid bestämmandet i vad mån innehavarna av företagshypotek äger del i försäljningsintäkterna för den nu behandlade produktkategorin. Genom proportioneringsmetoden skall eventuell vinst - och i förekommande fall förlust - fördelas proportionellt mellan innehavare av företagshypotek och konkursboet i förhållande till före och efter konkursutbrottet nedlagda kostnader för slutprodukten, väsentligen löner och kostnader för råvaror.

Härvid skall innehavarna av företagshypotek tilldelas ett belopp som utgör den andel av den färdiga produktens försäljningsvärde som motsvarar förhållandet mellan de kostnader som nedlagts på produkten före konkursutbrottet och de totala kostnaderna för denna.

Genom en ändring av förmånsrättsordningen torde det inte längre behöva göras någon proportionering av driftsresultatet såvitt avser produkter hänförliga till vid konkursutbrottet befintliga råvaror och halvfabrikat. Rent praktiskt gäller nämligen att utdelningen till fordringar på produktiv lön i första hand skall tas ur egendom som inte omfattas av företagshypotek. I de flesta fall torde emellertid denna egendom vara otillräcklig för att täcka fordringarna på produktiv lön. Vad som då brister får tas ur egendom som omfattas av företagshypotek. Eftersom lönefordringarna härvid kommer att äga företräde framför fordringar med säkerhet i företags-hypotek blir gränsen mellan hypoteksegendom och annan egendom ovidkommande. Sedan innehavare av fordringar på produktiv lön fått sin utdelning bör sålunda innehavare av företagshypotek få utdelning på grundval av fordringens storlek utan avdrag på grund av proportioneringsmetoden. Inte heller finns det något behov av att ta hänsyn till kostnader som efter konkursutbrottet lagts ned på råvaror. Köps sådana in efter konkursutbrottet görs det för konkursboets räkning och ger därmed upphov till massafordringar i den mån det inte är fråga om kontant betalning.

Med hänsyn till det anförda kommer högsta domstolens proportioneringsmetod att sakna aktualitet och konkurshanteringen att underlättas i betydande mån. Det är inte oväsentligt när det gäller kostnaderna för konkursförvaltningen. Ändringen i förmånsrättsordningen är således även - till fördel för konkursborgenärerna - ägnad att sänka kostnaderna för själva konkurserna. Vad däremot gäller förhållandet mellan lönefordringar och andra typer av säkerheter än företagshypotek innebär den föreslagna ändringen i förmånsrättsordningen ingen förändring. Inte heller torde tillämpningen av konkurslagens bestämmelser i 14 kap 18 § (81 § i gamla konkurslagen) om fördelningen av konkurskostnaderna på olika slag av egendom komma att påverkas.

Förslaget att i förmånsrättshänseende placera fordringar på produktiv lön före företagshypotek och skattefordringar föranleder ändringar i förmånsrättslagen. Dessa kommenteras närmare i kapitlet. Ändringarna i förmånsrättslagen ger vidare upphov till vissa följdändringar i andra lagar, som också kommenteras närmare.

9.1 Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen
(1970:979)

Förmånsrätten för företagshypotek tillhör de särskilda förmånsrätterna medan förmånsrätterna för löne- och skattefordringar tillhör de allmänna förmånsrätterna. Förhållandet mellan de båda typerna av förmånsrätt regleras för närvarande i 15 § förmånsrättslagen. Enligt paragrafen gäller följande.

En fordran med allmän förmånsrätt skall tas ut ur sådan konkursboets egendom som inte är föremål för någon särskild förmånsrätt. Om den egendomen inte förslår får fordringen tas ut ur sådan egendom som är föremål för särskild förmånsrätt. Härvid gäller den huvudregeln att särskild förmånsrätt har företräde framför allmän förmånsrätt. En fordran på t.ex. lön får i enlighet med huvudregeln stå tillbaka för en fordran med säkerhet i företagshypotek när det gäller sådan egendom som omfattas av företagshypoteket. Utredningens förslag gör det alltså nödvändigt med en ändring av 15 § förmånsrättslagen. I anslutning till den ändringen föreslår utredningen även att en ny 16 § införs i lagen.

Eftersom utredningens förslag om en ändring av förmånsrättsordningen innebär att fordringar på produktiv lön skall gå före inte endast företagshypotek utan också skattefordringar krävs vissa ändringar i förmånsrättslagen angående den inbördes ordningen mellan de allmänna förmånsrätterna. Sinsemellan har dessa företräde efter paragrafernas nummerföljd. Skattefordringar enligt 11 § går således före lönefordringar enligt 12 § liksom pensionsfordringar enligt 12 eller 13 §. Med hänsyn till vad som sålunda gäller föreslår utredningen till en början att nuvarande 11 § skall betecknas 12 § och nuvarande 12 § skall betecknas 11 §. Härigenom åstadkommer man en omkastning av förmånsrättsordningen mellan skattefordringar samt lönefordringar och pensionsfordringar enligt nuvarande 12 §.

Av fordringarna enligt nuvarande 12 § är det emellertid endast fordringar på produktiv lön som skall ges företräde framför skattefordringar. Övriga fordringar på lön och fordringar på pension skall alltjämt komma efter skattefordringarna. Utredningen föreslår därför att den nya 11 § ändras och upptar endast fordringar på produktiv lön. Vidare föreslår utredningen att 13 § ändras och att övriga fordringar på

lön och fordringar på pension enligt nuvarande 12 § tas upp i 13 §. Den ändringen har slutligen föranlett utredningen att placera den nuvarande förmånsrätten enligt 13 § för en fordran på framtida pension till vissa äldre arbetstagare i en övergångsbestämmelse.

Den föreslagna förbättringen av förmånsrätten för fordringar på produktiv lön ger vidare upphov till vissa förmånsrättsliga följdfrågor.

Enligt 5 § första stycket 1. förmånsrättslagen följer förmånsrätt i lös egendom som hör till näringsverksamhet med en fordran hos hyresgäst eller arrendator på grund av hyres- eller arrendeavtal i viss i lagrummet närmare angiven omfattning. Ifrågavarande förmånsrätt gäller i samma slags lösa egendom som företagshypotek och har vidare företräde framför företagshypotek. Utredningen anser av främst praktiska skäl att fordringar på produktiv lön i förmånsrättshänseende bör gå före även hyres- och arrendefordringar.

En särskild förmånsrätt av intresse i sammanhanget är den som enligt 8 § förmånsrättslagen följer med utmätning och gäller i den utmäta egendomen.

Enligt 9 § samma lag gäller som huvudregel de särskilda förmånsrätterna inbördes efter paragrafernas följd. Förmånsrätt på grund av företagshypotek enligt 5 § går alltså före förmånsrätt på grund av utmätning enligt 8 §. Låter man nu inte fordringar på produktiv lön i förmånsrättshänseende få företräde framför även utmätning skulle man få en förmånsrättsordning som beträffande en och samma egendom samtidigt ger fordringar på produktiv lön företräde framför en typ av särskild förmånsrätt (företagshypotek) men låter dessa fordringar stå tillbaka för anspråk med sämre förmånsrätt (utmätning). Det framstår som inkonsekvent och opraktiskt.

Utredningen anser därför att fordringar på produktiv lön skall ges företräde också framför förmånsrätt på grund av utmätning.

I sammanhanget vill utredningen erinra om att samtliga förmånsberättigande lönefordringar gick före såväl hyres- och arrendefordringar som utmätning enligt den förmånsrättsordning som gällde före 1975 års ändringar i förmånsrättslagen (prop 1975/76:12, s. 32 f).

11 §

Nuvarande 11 § upptar den förmånsrätt som följer med en fordran på skatt och allmän avgift. Enligt utredningens förslag skall den nuvarande 11 § - utan ändring - betecknas 12 §.

Utredningens förslag innebär vidare att nuvarande 12 § skall betecknas 11 § samt ändras på så sätt att paragrafen i fortsättningen upptar endast förmånsrätten för en fordran på produktiv lön. Övriga fordringar på lön liksom en fordran på pension enligt nuvarande 12 § skall tas upp i 13 §. Det betyder att den nya 11 § med vissa ändringar kommer att omfatta första och tredje stycket i nuvarande 12 § medan andra stycket i den paragrafen - som gäller pension - överförs till 13 §.

Enligt nuvarande 12 § första stycket första meningen följer allmän förmånsrätt med en arbetstagares fordran på sådan lön eller annan ersättning på grund av anställningen som inte förfallit till betalning tidigare än ett år innan konkursansökningen gjordes och på lön eller ersättning under skälig uppsägningstid, högst sex månader. I återstående delar av första stycket, dvs andra t.o.m sjunde meningen, preciseras i olika avseenden den i första meningen angivna yttre ramen

för de lönefordringar som är förenade med förmånsrätt enligt paragrafen. Någon ändring i dessa preciseringar föranleds inte av utredningens förslag utan ifrågavarande lagrum kan härvidlag i sak oförändrat överföras till den nya 11 §. Däremot kräver utredningens förslag en inskränkning av den i första meningen angivna yttre ramen för de lönefordringar som skall vara förenade med förmånsrätt till sådana som avser produktiv lön. Med en fordran på produktiv lön avses enligt utredningens definition i avsnitt 7.2 en fordran på sådan lön som hänför sig till tiden före beslutet om konkurs liksom till tiden därefter och t.o.m. utgången av arbetstagarens andra uppsägningsmånad. I övrigt föreslås inte någon förändring beträffande förmånsrättslagens lönebegrepp.

I överensstämmelse med det anförda har begränsningen av förmånsrätten för lön under uppsägningstid tagits in i en ny andra mening av första stycket. Begränsningen bestäms så att förmånsrätten beträffande en uppsägningstid som under konkursen löper längre tid än två månader gäller endast under de första två månaderna.

Har uppsägningstiden börjat löpa före beslutet om konkurs gäller alltså begränsningen en fordran som hänförs till senare del än de första två uppsägningsmånaderna under konkursen. Om en uppsägning t.ex. redan löpt två månader före beslutet om konkurs faller - om uppsägningstiden är så lång - även uppsägningsmånad tre och fyra inom begränsningen och lön som hänför sig till sådan period räknas som produktiv lön.

Det kan i sammanhanget nämnas att utredningen även övervägt att bestämma produktiv lön för tiden efter konkursbeslutet på ett annat sätt än det som valts. Närmare bestämt har utredningen som ett alternativ övervägt att låta begränsningen anknyta till beslutet om konkurs i stället för till uppsägningen. Förmånsrätten skulle t.ex. gälla lön hänförlig

till en period om två eller tre månader räknat från konkursutbrottet. Härvid skulle man emellertid inte komma ifrån att i själva lagtexten även föreskriva att det måste vara frågan om en konkursfordran och inte en massafordran. Det kan t.ex. föreskrivas att lönefordringen måste hänföra sig till en arbetstagares uppsägningstid i anställningen hos konkursgäldenären. Med hänsyn härtill och till att den valda lösningen kan anknyta till paragrafens nuvarande uppbyggnad har utredningen funnit det föreslagna alternativet lämpligast.

Till nya 11 § andra stycket har överförs förutvarande 12 § tredje stycket. Enligt den bestämmelsen är vissa arbetstagare eller deras efterlevande undantagna från den i paragrafen föreskrivna förmånsrätten för lön och pension. Eftersom nya 11 § inte omfattar en fordran på pension har förevarande stycke ändrats i överensstämmelse härmed.

I en tidskriftsartikel har ifrågasatts om inte nuvarande 12 § tredje stycket förmånsrättslagen helt eller delvis skulle kunna utmönstras (Wilhelmsson i SvJT 1988 s. 17).

13 §

Den förmånsrätt som enligt nuvarande lydelse av paragrafen följer med en fordran på framtida pension gäller uteslutande en arbetstagare, som är född år 1907 eller tidigare, eller dennes efterlevande. Därför har det under årens lopp skett en successiv minskning av vad som kan utgå på grund av denna förmånsrätt. Enligt utredningens bedömning torde det numera inte finnas något större behov av ifrågavarande förmånsrätt. Det torde därför vara tillräckligt om bestämmelsen avseende den här förmånsrätten tas upp i en övergångsbestämmelse (jfr prop. 1970:142 s. 91).

Som redan framgått föreslår utredningen att 13 § ändras så, att paragrafen kommer att omfatta - i stället för en fordran på framtida pension - en fordran på sådan lön som enligt nya 11 § inte skall räknas som produktiv samt en fordran på pension enligt förutvarande 12 § andra stycket. Förmånsrätten för lön tas upp i första stycket medan förmånsrätten för pension tas upp i andra stycket.

Beträffande förmånsrätten för lön föreskrivs i första stycket andra meningen att förmånsrättens omfattning bestäms i enlighet med vad som är föreskrivet i 11 § första stycket. Det betyder att den paragrafens lönebegrepp kommer att ligga till grund för förmånsrättens omfattning även enligt förevarande paragraf. Likaså gäller de preciseringar av förmånsrättens omfattning som återfinns i nya 11 § första stycket tredje t.o.m. åttonde meningen i tillämpliga delar.

Bestämmelsen i andra stycket har överförts oförändrad från förutvarande 12 § andra stycket.

Om gäldenären är näringsidkare eller juridisk person utan att vara näringsidkare, äger enligt särskild hänvisning i nya 13 § tredje stycket 11 § andra stycket motsvarande tillämpning. Den begränsning av förmånsrätten som på grund av denna hänvisning kan komma i fråga för en arbetstagare eller dennes efterlevande innebär ingen förändring i förhållande till gällande rätt. För övrigt gäller även enligt 13 § tredje stycket i gällande lydelse en motsvarande begränsning i fråga om en fordran på framtida pension.

15 §

Nuvarande 15 § anger som huvudregel att särskild förmånsrätt har företräde framför allmän förmånsrätt. Undantaget från huvudregeln uttrycks därefter så, att fordran med allmän förmånsrätt enligt 10 § dock, om det behövs, skall tas ut före fordringar med särskild förmånsrätt enligt 5 eller 8 § i annan lös egendom än tomträtt. Vad som tas ut på detta sätt skall, när det finns särskilda förmånsrätter i olika egendomsgrupper, enligt 15 § sista meningen fördelas på grupperna i förhållande till den köpeskilling som erhållits för varje grupp.

Utredningens förslag beträffande förhållandet mellan särskilda och allmänna förmånsrätter innebär att allmän förmånsrätt i betydligt större omfattning än nu får företräde framför särskild förmånsrätt. Efter förebild från vad som gällde före 1975 års ändringar i förmånsrättslagen föreslår utredningen att nu gällande bestämmelser i 15 § omarbetas redaktionellt och delas upp i två paragrafer, 15 och 16 §§ (jfr prop. 1975/76:12, s. 40).

Den nya 15 §, som i sig inte medför någon ändring i sak, kommer att i första meningen innehålla den grundläggande regeln att en fordran med allmän förmånsrätt skall i första hand tas ut ur egendom som inte är föremål för särskild förmånsrätt. Först om den egendomen inte förslår får en fordran med allmän förmånsrätt tas ut ur egendom, vari särskild förmånsrätt gäller, anges det härafter i andra meningen. Härvid föreskrivs också vilken företrädesordning som gäller mellan de olika typerna av förmånsrätt, nämligen den att en fordran med allmän förmånsrätt får tas ut före fordringar med särskild förmånsrätt i den mån det är medgivet enligt 16 § och i övrigt efter sistnämnda fordringar.

16 §

Paragrafen, som motsvarar 15 § andra och tredje meningen i gällande lag, anger närmare i vilken mån en fordran med allmän förmånsrätt får, om det behövs, tas ut ur egendom, vari särskild förmånsrätt gäller, före fordringar med sådan förmånsrätt. Undantaget från huvudregeln att särskild förmånsrätt har företräde framför allmän förmånsrätt tas enligt förslaget upp i första meningen. Till andra meningen har överförts oförändrad den fördelningsregel, som i gällande lag finns i 15 § sista meningen, och som gäller för det fall att det finns särskilda förmånsrätter i olika egendomsgrupper.

Undantaget i första meningen bestäms med hänsyn till arten av såväl den fordran som skall gå före som den fordran som skall ställas efter.

Bland de fordringar med allmän förmånsrätt som i förevarande sammanhang får företräde anges först, i överensstämmelse med gällande lag, fordran med allmän förmånsrätt enligt 10 §. Härmed avses en borgenärs fordran avseende kostnad för gäldenärens försättning i konkurs och en del andra liknande fordringar som står konkurskostnaderna nära.

Därefter anges en fordran med allmän förmånsrätt enligt 11 §. Hänvisningen till 11 § gäller alltså endast en arbetstagares fordran på produktiv lön. Därmed faller en fordran på annan lön och pension enligt 13 § utanför.

Som tidigare angetts föreskriver bestämmelsen i 16 § vilken typ av fordringar som behöver stå tillbaka för en fordran med allmän förmånsrätt. De åsyftade fordringarna är sådana med särskild förmånsrätt enligt 5 eller 8 § i annan lös egendom än tomträtt, vilket överensstämmer med 15 § andra meningen i gällande lag. Det är alltså frågan om hyres- eller arrende-

fordringar, 5 § första stycket 1., fordringar med säkerhet i företagshypotek, 5 § första stycket 2., och fordringar med förmånsrätt på grund av utmätning, 8 §, samt - också enligt 8 § - fordringar med förmånsrätt på grund av betalningssäkring. Som utredningen redan anfört bör en fordran på produktiv lön alltså gå före inte endast fordringar med säkerhet i företagshypotek utan också hyres- och arrendefordringar samt fordringar med förmånsrätt på grund av utmätning. Samma bedömning gäller även i förhållande till fordringar med förmånsrätt på grund av betalningssäkring.

Som framgår av bestämmelsen är företrädesrätten för fordringar med allmän förmånsrätt vidare begränsad till annan lös egendom än tomträtt. I den delen har bestämmelsen emellertid ingen självständig betydelse i fråga om hyres- och arrendefordringar samt fordringar med säkerhet i företagshypotek. Förmånsrätten för dessa fordringar kan nämligen inte gälla i någon annan typ av egendom. Det framgår av 5 § andra stycket förmånsrättslagen resp. 2 kap. 1 § andra stycket lagen om företagshypotek. Beträffande utmätning får däremot begränsningsregeln till följd att förmånsrätt på grund av utmätning i fast egendom och i tomträtt - till skillnad mot förmånsrätt på grund av utmätning i annan typ av egendom - inte i något fall behöver stå tillbaka för fordringar med allmän förmånsrätt.

Trots att förmånsrätt på grund av utmätning i fast egendom och i tomträtt undantas från den föreslagna ändringen beträffande företrädesordningen mellan fordringar på produktiv lön och utmätning kommer ändringen att gå längre än vad som direkt föranledes av att företrädesordningen mellan företagshypotek och fordringar på produktiv lön kastas om. Det hänger samman med att företagshypotek inte omfattar alla typer av lös egendom som kan bli föremål för utmätning. Att i förevarande sammanhang införa en reglering som utöver fast egendom

och tomträtt undantar ytterligare egendomskategorier är emellertid olämpligt. En sådan reglering skulle nämligen bli relativt komplicerad och svårförståelig.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna regleringen av förhållandet mellan särskilda och allmänna förmånsrätter att - utöver vad som redan gäller i fråga om allmän förmånsrätt enligt 10 § - allmän förmånsrätt enligt 11 § ges företräde framför särskild förmånsrätt enligt 5 och 8 §§. Övriga allmänna förmånsrätter skall även framdeles gå efter de särskilda förmånsrätterna i konkurrens om egendom som omfattas av särskild förmånsrätt. Det gäller med andra ord vid allmän förmånsrätt enligt 10 a § avseende fordran på viss ersättning för uppdrag som revisor, enligt 12 § för skatter och allmänna avgifter, enligt 13 § första stycket för fordringar på lön som inte är att betrakta som produktiv samt enligt 13 § andra stycket för fordran på pension. För ifrågavarande allmänna förmånsrätter innebär förbättringen av förmånsrätten för fordringar på produktiv lön i motsvarande mån en försämring av förmånsrätten.

Också den förmånsrätt som följer med en fordran på framtida pension och som föreslås flyttad från 13 § till en övergångsbestämmelse kommer efter ifrågavarande särskilda förmånsrätter. Härvidlag innebär emellertid förbättringen av förmånsrätten för fordringar på produktiv lön ingen försämring av förmånsrätten för framtida pension.

Försämringen för vissa förmånsrätter beror på att den föreslagna företrädesrätten för fordringar på produktiv lön kommer att slå igenom beträffande sådan egendom som omfattas av företagshypotek. Den typen av egendom utgör för övrigt ofta ett konkursbos samlade tillgångar. I och med att fordringar på produktiv lön kommer att gå före beträffande företagshypoteksegendom blir det därmed relativt sett mindre kvar

än tidigare av sådan egendom att fördela bland borgenärer med annan allmän förmånsrätt. Beträffande den allmänna förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter har utredningen i avsnitt 8.5 redan uttalat, att den omständigheten att staten - enbart som skatteborgenär betraktat - förlorar på en ändrad förmånsrättsordning måste i det samhälliga perspektivet vara av underordnad betydelse. Vad herefter gäller den försämrings som kan gå ut över fordringar med allmän förmånsrätt enligt 10 a § och enligt 13 § i dess nya lydelse måste den i ännu högre grad anses vara av underordnad betydelse i förevarande sammanhang.

Ikraftträdande - och övergångsbestämmelser

1. De föreslagna ändringarna kan efter sedvanlig riksdagsbehandling träda i kraft tidigast den 1 januari 1989.
2. I fråga om förmånsrätt för fordringar i en konkurs som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet, föreslås att nuvarande förmånsrättsordning fortfarande skall gälla.
3. Kreditgivarna måste rimligtvis under en övergångsperiod ges tillfälle att se över löpande krediter och ompröva dessa med hänsyn till den förändrade förmånsrättsordningen. Härvid kan det kanske i enskilda fall bli till nackdel för kreditgivaren om han inte får reagera. Utredningen föreslår därför dels att nuvarande förmånsrättsordning skall gälla även under 1989 för det fall att en näringsidkares egendom vid den föreslagna ändringens ikraftträdande, den 1 januari 1989, omfattas av företagshypotek, dels att kreditgivarens möjlighet att säga upp utestående krediter vidgas under den tid den gamla förmånsrättsordningen fortfarande skall gälla.

Skulle den föreslagna ändringen i förmånsrättsordningen, om den tillämpades den 1 januari 1989, ha medfört att ett företagshypoteks säkerhetsvärde väsentligt nedgått och ställer gäldenären inte inom en månad efter anmodan ytterligare säkerhet som borgenären skäligen kan åtnöjas med, föreslår utredningen att denne så länge den äldre förmånsrättsordningen fortfarande gäller får säga upp den fordran för vilken företagshypoteket upplåtits till betalning inom sex månader trots att längre uppsägnings tid kan ha avtalats eller uppsägning inte får ske. Avgörande för den vidgade möjligheten till uppsägning är alltså den bedömning som kan göras utifrån förhållandena den 1 januari 1989. Skulle i händelse av konkurs den dagen företagshypoteksinnehavaren ha fått väsentligt mindre betalt för sin säkerhet än om konkursen inträffat dagen innan? Kreditsäkerheten får härvid bedömas bl.a. utifrån antalet anställda och deras uppskattade lönekrav i händelse av konkurs. Därutöver måste emellertid bedömas om kreditgivaren verkligen behöver utnyttja den vidgade möjligheten att säga upp krediten. Han kanske innehar kompletterande säkerheter som tillsammans med företagshypoteket utgör betryggande säkerhet. Vidare måste givetvis beaktas att kreditbedömningen enligt banklagstiftningen i första hand skall inriktas på låntagarens förmåga att fullgöra låneförbindelsen, inte på värdet av de säkerheter som han kan erbjuda.

I det fall borgenären före den 1 januari 1990 väckt talan om betalning och anmält detta till inskrivningsmyndigheten för företagsinteckning föreslås att nuvarande lydelse av förmånsrättslagen skall gälla fortfarande för tiden efter den 1 januari 1990 till dess två månader förflutit från det att talan avgjorts genom dom eller beslut som vunnit laga kraft.

I jämförande syfte hänvisar utredningen i detta sammanhang till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna beträffande förutvarande lagen (1966:453) om vad som är fast egendom, som numera svarar mot 2 kap jordabalken.

4. Utredningen föreslår att den förmånsrätt som följer med en fordran på framtida pension enligt nuvarande lydelse av 13 § i fortsättningen skall tas upp i förevarande punkt av övergångsbestämmelserna. Som utredningen redan anfört torde det numera inte finnas något större behov av ifrågavarande förmånsrätt.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:1072)
om förmånsberättigade skattefordringar m.m.

Hänvisningen i 1 § första stycket till 11 § förmånsrättslagen har ändrats till att i stället avse 12 § samma lag.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:741)
om statlig lönegaranti vid konkurs

I 2 § första och tredje stycket hänvisas till 12 och 13 §§ förmånsrättslagen. Hänvisningarna bör ändras i överensstämmelse med de ändringar som föreslås beträffande förmånsrättslagen och i stället avse 11 och 13 §§ förmånsrättslagen.

Därutöver har i punkten 3 av övergångsbestämmelserna särskilt angetts att betalning enligt garantin utgår även för en fordran på framtida pension som är förenad med förmånsrätt enligt punkten 4 i övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen om ändring i förmånsrättslagen. Sådana fordringar bör nämligen även framdeles omfattas av garantin.

9.4 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen
(1987:672)

Förslaget till ändring i förmånsrättslagen inverkar på 8 kap. 9 § konkurslagen. Enligt den paragrafen åläggs en konkursförvaltare vissa skyldigheter när lös egendom som tillhör gäldenären skall säljas under en konkurs. Konkursförvaltaren skall då, i den mån det behövs, i ärendet föra talan för de borgenärer som har förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen och skriftligen underrätta sådan borgenär om ett yrkande som han framställer på dennes vägnar.

Eftersom utredningen föreslår att - förutom borgenärer med förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen - även borgenärer med förmånsrätt enligt 11 § samma lag ges rätt att få betalning före den som har förmånsrätt på grund av utmätning bör konkursförvaltarens skyldighet att föra talan och underrätta härom gälla även i förhållande till borgenärer som har fordran på produktiv lön. Hänvisningen i 8 kap. 9 § konkurslagen bör därför avse också dessa borgenärer (jfr prop. 1975/76:12, s. 42).

9.5 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

8 kap.

15 §

8 kap. utsökningsbalken innehåller allmänna bestämmelser om exekutiv försäljning m.m. Ändringen avser 15 § andra stycket och det fall att egendom säljs exekutivt under konkurs eller utmätt fordran drivs in under konkurs. Då har en borgenär,

vars fordran är förenad med förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen, rätt att få betalning ur egendomen, om han anmäler sin fordran. Eftersom borgenärer med förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen i förslaget till ändring i förmånsrättslagen, liksom borgenärer med förmånsrätt enligt 10 § har rätt till betalning före borgenärer med förmånsrätt på grund av utmätning bör de jämsättas enligt förevarande lagrum. Hänvisningen till förmånsrättslagen bör ändras i överensstämmelse härmed (jfr prop. 1975/76:12, s. 44).

10 kap.

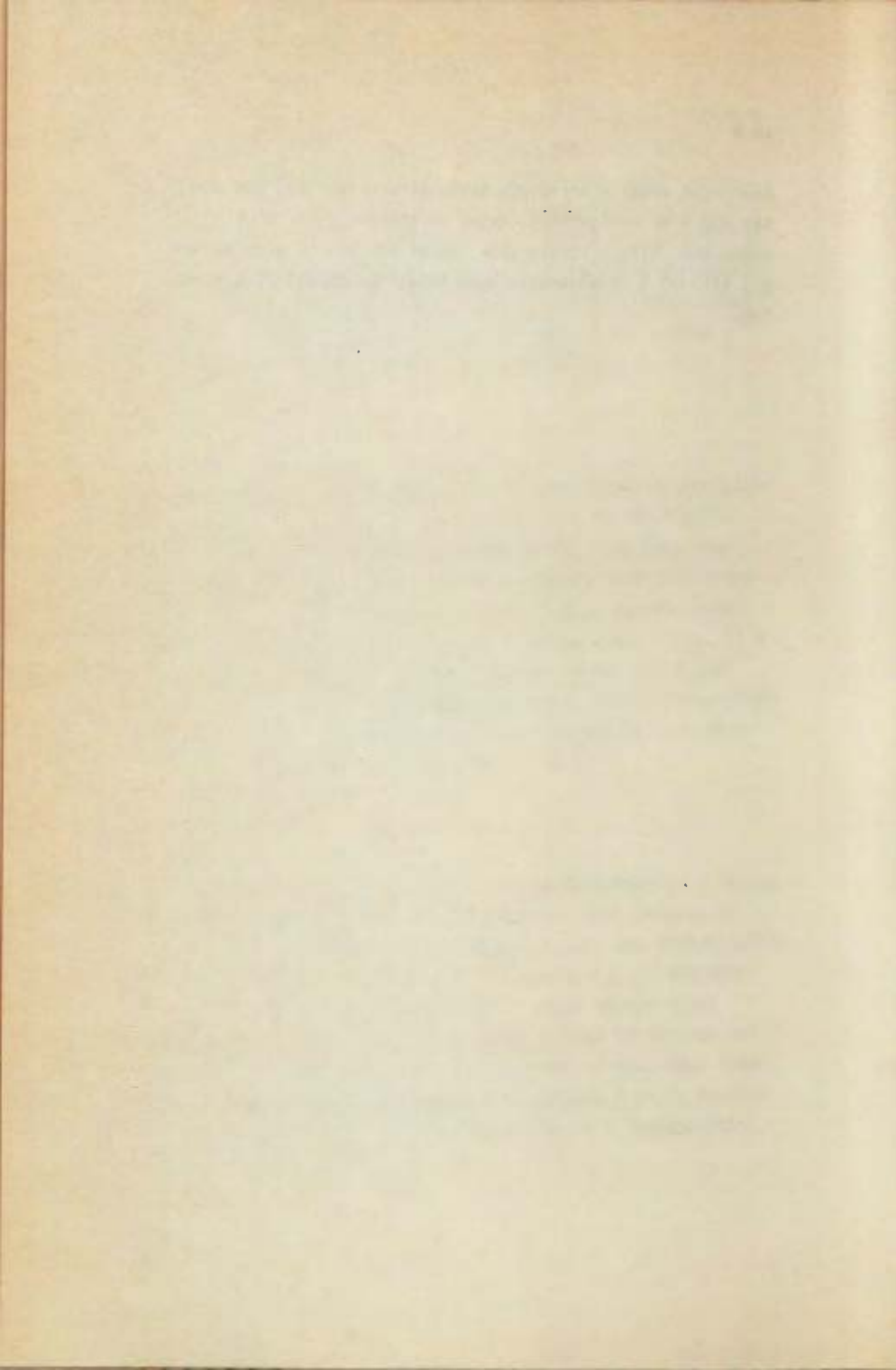
Kapitlet innehåller bestämmelser om försäljning av registrerat skepp. Genom hänvisning i 11 kap. 1 § första stycket utskökningsbalken tillämpas bestämmelserna i 10 kap. även beträffande exekutiv försäljning av registrerat luftfartyg och intecknade reservdelar till luftfartyg, om inte annat föreskrivs. I likhet med vad som föreslås under 8 kap. 15 § utskökningsbalken angående egendom i allmänhet bör allmän förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen även i förevarande sammanhang jämsättas med förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen (jfr prop. 1975/76:12, s. 43 f).

5 §

Ändringen avser första stycket. Enligt bestämmelsen i första stycket första meningen kan en borgenär, vars fordran är förenad med sjöpanträtt i ett skepp, begära att skeppet säljs för hans fordran, om hans rätt till betalning är ostridig eller styrks. Enligt bestämmelsen i samma stycke andra meningen har även en borgenär, vars fordran är förenad med bl.a. förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen sådan befogenhet. Den hänvisningen bör alltså omfatta även en fordran på produktiv lön med förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen.

10 §

Ändringen avser andra stycket som föreskriver vad som skall tas upp i en sakägarförteckning om ett skepp hör till konkursbo. Även i förevarande lagrum bör den hänvisning som ges till 10 § förmånsrättslagen inbegripa jämväl 11 § samma lag.



SÄRSKILDA YTTRANDEN

Särskilt yttrande av de sakkunniga Kent Brorsson, Stig Carlsson, Per-Olof Ekeberg, Peter Hohenstein och Anders Hult samt experterna P.G. Persson och Anders Åberg

Sammanfattning

Vi avstyrker utredningsmannens förslag av bl.a. följande skäl:

- Ett genomförande av förslaget kommer att innebära att huvuddelen av de drygt 75 000 företag med anställda som har lån mot säkerhet i företagshypotek kommer att bli tvungna att ställa kompletterande säkerhet. De riskerar annars att få sina lån uppsagda.
- Nyupplåningen kommer att försvåras för de tusentals företag som är beroende av företagshypotek som säkerhet. Det gäller särskilt vid utvidgning av verksamheten och för nya företag. I dag utnyttjar totalt sett ca 130 000 företag företagshypotek.

- Regeringens och riksdagens politik har de senaste tio åren varit inriktad på att förbättra småföretagens lånemöjligheter inte minst genom att successivt stärka företagshypoteket som säkerhet. Ett genomförande av utredningsmannens förslag strider helt mot statsmakternas intentioner. Företagshypotekets värde som säkerhet skulle kraftigt urholkas.
- Utredningsmannen har inte kunnat belägga att det föreligger en snedvridning i valet av rekonstruktionsform som motiverar förändrade regler. Tillgängliga fakta tyder tvärtom på att nuvarande förmånsrättsordning kombinerad med den statliga lönegarantin inte i nämnvärd utsträckning påverkat valet av rekonstruktionsform. Sedan budgetåret 1977/78 har nämligen utbetalningarna från lönegarantisystemet minskat i reala termer trots att antalet företagskonkurser sedan år 1977 nästan fördubblats.
- Försämringen av företagshypotekets kreditvärde skulle få negativa återverkningar för möjligheterna att etablera och driva företag vidare.
- Sysselsättningen kommer att påverkas negativt.
- Förslaget kan inte försvaras utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter.

Vi anser att nuvarande förmånsrättsordning skall behållas.

Omedelbara effekter av förslaget

Enligt de undersökningar utredningen låtit göra har drygt 75 000 företag med anställda lån mot företagshypotek som säkerhet. Dessa företag sysselsätter 70 % av arbetstagarna på

den privata arbetsmarknaden, vilket motsvarar sammanlagt 1,5 miljon arbetstagare. Det sammanlagda antalet företag som har företagshypotek uppgår till ca 130 000.

Det totalt företagsintecknade beloppet uppgick år 1982 till 108 miljarder kronor. Sedan dess har antalet beviljade företagsinteckningar ökat från 39 000 till 70 000 år 1987. Det totalt företagsintecknade beloppet torde därför i dagsläget uppgå till över 200 miljarder kronor. Av bankstatistiken framgår att bankerna lånat ut 74 miljarder kronor med företagshypotek som huvudsaklig säkerhet. Detta kan jämföras med "bankernas övrigutlåning i svensk valuta till icke-finansiella företag". Det totalt utlånade beloppet var 105 miljarder kronor vid utgången av år 1986. Uppgiften är hämtad i den officiella statistiken, SCB K13 SM 8701. Detta visar vilken stor betydelse företagshypoteket har.

Förslaget till övergångsregler innebär att kreditgivare har rätt att under år 1989 begära kompletterande säkerhet från företag som har företagshypotek som säkerhet för lån. En stor andel - kanske huvuddelen - av de 75 000 företag med anställda och som har lån mot företagshypotek kan troligen inte ställa upp sådan kompletterande säkerhet. Bankerna får då enligt de föreslagna övergångsreglerna säga upp lånen till betalning inom sex månader.

På kort sikt kommer ett genomförande av utredningsmannens förslag att medföra en betydande oro på kreditmarknaden. Många företag kommer under lång tid inte att kunna överblicka om de kan finansiera sin verksamhet eller vilka kreditkostnader de har att kalkylera med.

I ett antal fall kommer företagen inte att kunna uppfylla kraven på utökat säkerhetsunderlag. Där dessa företag kan ordna en alternativ finansiering kommer detta säkerligen att

medföra högre kreditkostnader. Följden blir att ett antal företag blir tvungna att göra inskränkningar eller andra förändringar i verksamheten. I vissa fall kommer företagen inte att klara den försämring av kapitalförsörjningen som utredningsmannens förslag omedelbart leder till. Man måste med andra ord utgå ifrån att en del företag av detta skäl tvingas lägga ned sin verksamhet. Detta kommer i första hand att drabba små och medelstora företag. Särskilt kan nyetable-rade företag hamna i riskzonen.

Redan övergångsregeln för de omfattande krediter mot säkerhet i företagshypotek som i dagsläget har beviljats kan därför sägas vara konkursdrivande. Effekten är därmed rakt motsatt den som utredningsmannen säger sig vilja uppnå med sitt förslag. Det bör anmärkas att utredningsmannen inte har särskilt undersökt hur de drygt 75 000 företagen som har anställda och som samtidigt utnyttjar företagshypotek kommer att påverkas genom införandet av de nya reglerna.

Ovanstående förhållanden är enligt vår uppfattning tillräckliga för att den föreslagna omkastningen av förmånsrättsordningen inte skall genomföras.

Långsiktiga effekter av förslaget

För bankernas och andra kreditgivares utlåning till företagen spelar säkerhet i form av företagshypotek en väsentlig roll. Det föreligger dessutom en skyldighet för bankerna att se till att det finns betryggande säkerhet i fast eller lös egendom eller i form av borgen. Säkerhetskravet gäller vid sidan av den grundläggande regeln om att kredit endast får beviljas om låntagaren på goda grunder kan förväntas fullfölja låneförbindelsen.

En försämring av företagshypotekets ställning av det slag som

utredningen föreslår kommer med säkerhet att påverka kreditgivningen till företagen. Bankerna och andra kreditgivare kommer antingen att avstå från att medverka vid kreditgivningen eller också att ta ut en högre räntekostnad än för närvarande. Detta ligger i sakens natur. Följden härav blir att företagens utvecklingsmöjligheter försämras. Det blir svårare att starta nya företag, att vidareutveckla en verksamhet och att lokalisera en rörelse till andra orter. Det bör i sammanhanget understrykas att företagen i takt med den tekniska utvecklingen blir alltmer kapitalintensiva.

Det är uppenbart att just den typ av företag - mindre, medelstora och nystartade - som statsmakterna genom olika medel vill gynna och vars utveckling är av stor vikt för samhället, är de företag som har svårast att ställa annan säkerhet än företagshypotek. De försämrade möjligheterna att erhålla kredit till följd av företagshypotekets försvagade kreditvärde kommer att få betydande konsekvenser för den här gruppen av företag. Med all sannolikhet kommer det att inverka menligt på näringslivets förmåga till förnyelse och därigenom negativt påverka ekonomins tillväxt.

De ovan nämnda negativa följderna för företagen får naturligtvis återverkningar för de anställda och sysselsättningen i stort. I de fall där företag på grund av bristande tillgång på kapital inte kommer till stånd, inte kan vidareutvecklas eller inte kan fortsätta driften kommer sysselsättningstillfällena att gå förlorade.

Också från regionalpolitisk synpunkt kommer utredningsmannens förslag att stå i motsatsställning till samhällets strävanden. Detta sammanhänger bl.a. med att det visat sig svårt - och ibland omöjligt - att sälja industrifastigheter inom vissa regioner. Fastighetsinteckningar har i sådana delar av landet fått minskad betydelse samtidigt som företagshypote-

kens betydelse ökat. En försämring av företagshypotekens ställning i enlighet med förslaget försvårar följaktligen i särskilt hög grad företagens kreditmöjligheter i dessa regioner.

En försämrad kapitalbas, vilket i många företag skulle bli följden av utredningens förslag, gör att det finns anledning räkna med att antalet konkurser snarare kommer att öka också i det långsiktiga perspektivet.

Statsmakterna har hittills velat förstärka företagshypotekets värde som säkerhet

Sedan lönegarantisystemets tillkomst år 1971 har löneprivilegiets ställning i förmånsrättshänseende i konkurs varit föremål för överväganden vid ett flertal tillfällen. Dessa har lett till att lönefordringar stegvis flyttats ned i förmånsrättsordningen i samband med konkurs. Denna förändring av förmånsrätten för löner m.m. har ansetts vara uppvägd av den säkerhet lönegarantin i sig innebär för de anställdas lönefordringar. I stället har desto större vikt lagts vid att särskilda förmånsrätter i fastighetsinteckningar och företagshypotek har förstärkts. Också den allmänna förmånsrätten för skatter har förstärkts i förhållande till lönefordringarna.

Det bör understrykas att företagshypoteket fick sin nuvarande placering i förmånsrättsordningen så sent som år 1976. Anledningen härtill var att det fanns ett starkt behov av att ge företagshypoteket en bättre ställning som säkerhetsrätt. Enligt vår mening har det därefter inte inträffat något som skulle motivera en annan bedömning. För en förbättring av den dåvarande företagsinteckningens ställning i förmånsrättshänseende i konkurs anförde departementschefen i propositionen

1975/76:12, s. 26, följande i anledning av den då nyss införda anställningsskyddslagen och dess påverkan på företagens latenta lönefordringar med åtföljande reduktion av den inteckningsbara egendomens värde.

"För att ett företag skall kunna drivas och utvecklas måste det kunna få tillgång till kredit. Detta är av stor betydelse inte bara för företaget självt utan också för de anställda. Om företagen tillförsäkras goda kreditmöjligheter, tryggas deras fortbestånd och utveckling och därmed även sysselsättningen. Det är tydligt att framförallt de mindre och medelstora företagens kreditmöjligheter har försämrats till följd av den ståndpunkt bankinspektionen mot bakgrund av banklagens krav på betryggande säkerhet har intagit i frågan om företagsinteckningens värde som kreditsäkerhet efter införandet av lagen om anställningsskydd. Det är angeläget att man får till stånd en ändring därvidlag så att dessa företags kreditmöjligheter tryggas."

Motsvarande skäl anfördes av lagutskottet i dess betänkande LU 1983/84:36 i samband med behandlingen av förslaget till lag om företagshypotek. Lagutskottet framhöll (s. 13) att "vad departementschefen år 1975 uttalade om behovet av kreditsäkerheten för företagen gäller enligt utskottets mening allttjämt" och tillade: "Syftet med den nu föreliggande propositionen är bl.a. att ytterligare stärka företagshypotekets kreditvärde, något som torde få stor betydelse inte minst för de små och medelstora företagen som ofta inte har någon annan säkerhet att erbjuda än företagshypotek."

Uttalandet fälldes i anledning av en motion som påyrkade en försvagad ställning för företagshypoteket.

Lagutskottet ansåg vidare att om företagshypoteket får förmånsrätt först efter såväl skatter som löner och pensioner

skulle det "allvarligt försämma företagshypotekets kreditvärde och således stå i klar strid med de syften som ligger bakom propositionen. En förändring av förmånsrättsordningen skulle vidare medföra mycket besvärliga övergångsproblem. Enligt utskottets mening bör det inte komma ifråga att vidta sådana ändringar i förmånsrättslagen som förordas i motioken." Lagutskottet har även i ett senare betänkande, LU 1987/88:21, s. 8, hänvisat till detta uttalande.

Nuvarande förmånsrättsordning medför ingen snedvridning

Det är uppenbart att mycket starka skäl skall till för att en ändring i förmånsrättsordningen skall vidtas såvitt gäller förhållandet mellan löneprivilegiet och företagshypotek. Utredningen visar att man varken från lönegarantilagens eller konkurslagens utgångspunkt kan påstå att det föreligger en snedvridning vid val av form för rekonstruktion av företag (se s. 82 f och 86 i betänkandet). Vi delar inte utredningsmannens uppfattning att man trots detta kan tala om en snedvridning vid valet av rekonstruktionsform från samhällsekonomisk utgångspunkt. Överhuvudtaget kan vi inte instämma i utredningsmannens bedömning att en ändring av förmånsrättsordningen som ger företagshypoteket en sämre ställning skulle vara en från samhällsekonomisk synpunkt lämplig åtgärd för att påverka valet av rekonstruktionsform. Det finns inte något belägg för att samhällsekonomiska vinster totalt sett uppnås med utredningsmannens förslag. Som vi ovan framhållit torde förslaget tvärtom leda till övervägande negativa konsekvenser för företagen, de anställda och samhället i stort både på kort och lång sikt.

Tillgängliga fakta tyder dessutom på att nuvarande förmånsrättsordning kombinerad med den statliga lönegarantin inte i nämdvärd utsträckning påverkat valet av rekonstruk-

tionsform. Jämfört med budgetåret 1977/78 har nämligen utbetalningarna från lönegarantisystemet i reala tal minskat trots att antalet företagskonkurser nästan fördubblats. Vid en jämförelse med budgetåret 1981/82 har utbetalningarna minskat även räknat i löpande penningvärde.

Val av rekonstruktionsform

Utredningsförslagets syfte att söka åstadkomma en förskjutning från konkurs till andra former av rekonstruktion bör enligt vår mening inte ske med den nu valda lösningen. Denna syftar nämligen helt och hållet till att åstadkomma en förskjutning till andra former för rekonstruktion genom att försämra förutsättningarna för rekonstruktion efter konkurs. Nuvarande förutsättningar för rekonstruktion genom konkurs behövs. Däremot finns det all anledning att inrikta ansträngningarna mot att förbättra möjligheterna till företagsrekonstruktioner totalt sett. Inte minst gäller det de former som kan användas utanför konkursinstitutet. Därvid är det enligt vår mening lämpligt att frågor om vilka former för företagsrekonstruktion som bör finnas och hur dessa skall förhålla sig till varandra förutsättningslöst övervägs i ett sammanhang.

I fråga om konkurs bör det framhållas att företagshypoteks-rätten inte kan anses innehålla sådana incitament att det framstår som gynnsammare att rekonstruera företag först sedan konkurs inträffat. Det framgår av rättsfallet NJA 1982 s. 900. Samma bedömning har lagutskottet gjort i betänkandet LU 1983/84:36, s. 13. Bankerna har för övrigt medverkat till att underlätta ackord genom att utveckla ett system för avveckling av egendom belastad med företagshypotek, utan att rättighetsinnehavarens säkerhet urvattnas. Rättsfallet NJA 1987 s. 105 utgör ett kraftigt stöd för detta systems användbarhet.

Bankernas kredituppföljning

Tanken att en omkastning av förmånsrättsordningen i sig skulle medföra effektivare kredituppföljning från bankernas sida är tveksam. Det är nog ofta så att leverantörerna är de första som känner av om ett företag är på väg in i en kris. Dessutom eftersträvar banker och andra kreditgivare självklart redan idag att minimera sina kreditförluster genom en effektiv kreditbedömning och uppföljning av beviljade krediter.

Lönegarantifondens framtid

Det bör understrykas att utredningen tillsattes i ett statsfinansiellt ansträngt läge och mot bakgrund av att lönegarantifondens ekonomiska ställning var svag. Det finns idag ett betydande överskott i fonden. Finansieringen av fonden sker genom en särskild arbetsivaravgift. Denna avgift räcker mer än väl till utbetalningarna från fonden. En omkastning av förmånsrättsordningen kan således inte heller motiveras av att lönegarantifondens ekonomiska ställning behöver stärkas.

Stor osäkerhet i utredningsmannens bedömningar

Vi har medvetet i detta yttrande avstått från att polemisera mot de siffror som utredningsmannen lämnat om förslagets ekonomiska konsekvenser. Siffrorna bygger på lös grund och ger närmast intryck av synnerligen grova gissningar. Vi noterar att utredningsmannen inte ens lägger de besparingstal som anges till grund för sitt ändringsförslag.

Vi kan således inte finna att det föreligger några övertygande skäl att förändra förmånsrättsordningen på det sätt utredningen föreslår. Tvärtom skulle minskningen av företagshypotekets kreditvärde allvarligt försämra företagets situation och skulle därmed också få negativa följder för sysselsättningen. Vi avstyrker därför utredningsmannens förslag.

Särskilt yttrande av experten P.G. Persson

Utöver vad som anförts i det gemensamma särskilda yttrandet vill jag ur kreditgivarsynpunkt anföra följande:

Sammanfattning

- Om förslaget genomföres kommer företagsinteckningens värde som kreditsäkerhet att minska vilket i sin tur leder till en minskad kreditgivning mot företagsinteckning.
- Företagsinteckningens förmånsrätt framför lönefordringarna har inte inneburit någon konkursdrivande effekt vid kreditgivarnas val av åtgärd vid ekonomisk kris för kredittagare.
- Den ökade förlustrisken för bankerna kan inte förväntas medföra bättre kreditprövning och kredituppföljning.

Företagsinteckningar som kreditsäkerhet

Företagsinteckningens värde som kreditsäkerhet minskade i början av 1970-talet i samma mån som anställningstryggheten

ökades och därmed uppsägningslönerna som då hade, liksom övriga lönefordringar, förmånsrätt framför företagsinteckningar. Före införandet av 1974 års lag om anställningsskydd räknade bankerna vid säkerhetsvärdering schablonmässigt, enligt rekommendation av bankinspektionen, med att uppsägningslönerna som ekonomisk belastning före företagsinteckningarna utgjorde sex veckors lön i det kreditsökande företaget. Sedan nämnda lag trätt i kraft fann inspektionen att motsvarande schablonmässiga belastning borde uppgå till 5-6 månaders lön vilket avsevärt försämrade företagsinteckningarnas säkerhetsvärde. I syfte att förbättra kreditmöjligheterna för företagen genomförde riksdagen år 1975 därför den ändringen av förmånsrättsordningen som är den nu gällande. (Jfr propositionen 1975/76:12, s. 26).

Förmånsrätten prövades på nytt av riksdagen år 1984 (se LU 1983/84:36) varvid riksdagen, med åberopande av de motiv som anfördes för ändringen av förmånsrätten år 1975, inte fann anledning att ändra den bestående ordningen.

Härefter har det inträffat att andra typer av kreditsäkerheter har fått minskad relativ betydelse. Värdet på fastigheter som kreditsäkerhet, i synnerhet industrifastigheter, har särskilt i vissa delar av landet försämrats avsevärt och fastigheterna är ofta belånade så långt det går, varför fastighetspanter många gånger inte kan tillmätas någon större betydelse som kreditsäkerhet när det gäller nytillkommande företagskrediter. Borgensåtaganden i samband med sådana krediter förekommer visserligen, men tendensen är att borgen av exempelvis ett företags ägare eller personer i ledande befattning i företaget får allt mindre betydelse. Bankinspektionen har också i ett s.k. etikmeddelande från mars 1982 uttalat att bankerna bör iaktta försiktighet när det gäller att utnyttja s.k. ägarborgen. Denna utveckling har lett till att företagsinteckningar många gånger är den enda säkerhet

som finns att få, i vart fall när kredit skall lämnas till mindre, medelstora eller nystartade företag. Företagsinteckningar har därför kommit att få en mycket stor betydelse som kreditsäkerhet. Den nya lagstiftningen om företagshypotek har tillkommit mot denna bakgrund och understryker denna betydelse.

Konkursdrivande effekt?

Utredningsmannen antar utan något belägg härför att bankerna med nuvarande förmånsrättsordning skulle ha ett intresse av att driva ett företag till konkurs när behov av rekonstruktion uppkommer. Detta är inte bankernas inställning. De har istället en klar ambition att undvika konkurs och medverka till rekonstruktion utan konkurs. Bankerna har t.ex. i stor utsträckning bidragit till att underlätta ackordsförfarande genom att vara ackordscentralerna behjälpliga med att utveckla ett system för avveckling av företagsintecknad rörelse utan att företagsinteckningshavarnas säkerhet urvattnas. Förfarandet har varit ägnat att minska deras intresse av att framtvinga en konkurs. Ett modellavtal för sådan avveckling har utarbetats inom Svenska Bankföreningen i samråd med justitierådet Gösta Walin och har accepterats av ackordscentralerna.

Förbättrad kreditprövning och kredituppföljning?

Det hävdas att en omkastad förmånsrättsordning skulle medföra ett incitament för bankerna till en bättre kreditprövning och kredituppföljning. Bankerna lägger självklart den största vikt vid såväl sin kreditprövning som sin kredituppföljning. Med de ökade kreditförluster bankerna har fått vidkännas under senare år har bägge dessa moment intensifierats i

bankverksamheten. Det är därför fåfängt att tro att t.ex. kredituppföljningen skulle kunna förbättras ytterligare till undvikande av konkurser enbart till följd av de större risker bankerna skulle utsättas för genom en ändrad förmånsrättsordning. Även med den mest effektiva kredituppföljning kan det inte undvikas att företag råkar i sådana krissituationer att en konkurs blir oundviklig. För att hejda ett sådant förlopp krävs insatser också från andra håll än bankerna. Leverantörerna bör ofta mycket tidigare än bankerna kunna uppmärksamma när ett företag får betalningsproblem. Leverantörerna har genomgående krav på mycket korta betalningstider och bör således snabbt kunna notera en utebliven betalning. T ex bör en bättre samordning kunna åstadkommas inom leverantörsföretagen mellan faktureringen och marknadssidan, vilken senare naturligen strävar efter att åstadkomma fortlöpande leveranser. Det finns också skäl till att peka på att skattemyndigheterna borde kunna utnyttjas bättre i sammanhanget. Deras uppföljning av eftersläpningen i skattebetalningarna synes kunna förbättras i syfte att förebygga konkurser. De båda nu nämnda kategorierna - leverantörer och skattemyndigheter - har ofta lättare än bankerna att uppmärksamma ekonomiska företagskriser med tanke på den relativa kortfristigheten i deras fordringar. I detta sammanhang bör också beaktas att företag mycket ofta så långt möjligt söker tillgodose sin bankförbindelse och därför hellre betalar till banken än till de andra borgenärskategorierna. Erfarenhetsmässigt tar ett företag som befinner sig i kris inte sällan kontakt med banken för att diskutera sin situation först sedan företaget hotas av leveransstopp.

Särskilt yttrande av experten Rolf Dahlgren

Jag instämmer i allt väsentligt i de synpunkter som de

sakkunniga samt experterna P.G. Persson och Anders Åberg redovisat i sitt gemensamma särskilda yttrande. Jag instämmer också i deras avstyrkande av utredningsmannens förslag och vill som skäl för det även anföra följande.

Utredningsmannens förslag syftar till att minska den attraktionskraft som konkursen påstås ha fått på grund av den statliga lönegarantin och det syftet skall uppnås genom att fordringar på produktiva löner - dvs. löner för sådant arbete som lagts ned på egendom som omfattas av företagshypotek och därigenom typiskt sett är till nytta för den som innehar företagshypoteket (se s. 138 i betänkandet) - ges bättre förmånsrätt än fordringar med säkerhet i form av företagshypotek, vilka fordringar i sin tur alltjämt skall ha bättre förmånsrätt än skattefordringar. Utredningsmannen har emellertid kraftigt schabloniserat begreppet produktiva löner (se s. 140 f i betänkandet) och vid den lagtekniska utformningen av sitt förslag gett begreppet en väsentligt vidare omfattning än den nyss angivna. Förslaget innebär nämligen att samtliga lönefordringar avseende tiden före ett beslut om konkurs och tiden efter beslutet om konkurs t.o.m. en arbetstagares andra uppsägningsmånad skall ges bättre förmånsrätt än fordringar med säkerhet i form av företagshypotek, vilka fordringar såsom nyss sagts alltjämt skall ha bättre förmånsrätt än skattefordringarna.

Utformningen av lagförslaget innebär således att lönefordringar i stor omfattning ges bättre förmånsrätt än skattefordringar även i fall då lönerna inte alls avser arbete som lagts ned på egendom som omfattas av företagshypotek. Det rör sig inte bara om sådana lönefordringar som avser arbete som lagts ned på annat; framför allt rör det sig om dels alla de lönefordringar som avser sådan uppsägningstid under vilken något arbete inte utförts, dels alla de lönefordringar som avser företag som inte upplåtit företagshypotek i sin nä-

ringsverksamhet. I nu avsedda fall medför utredningsmannens förslag således att lönefordringar ges bättre förmånsrätt än skattefordringar trots att detta inte synes vara motiverat av det syfte som utredningsmannen vill uppnå. Det har inte närmare utretts i vad mån det allmänna därigenom onödigtvis kommer att gå miste om konkursutdelning för sina skattefordringar. Enligt min mening förefaller det dock uppenbart att ett genomförande av förslaget skulle leda till att det allmänna onödigtvis går miste om konkursutdelningar av ej obetydlig storlek.

Ett genomförande av utredningsmannens förslag kommer förmodligen att leda till en minskning av utbetalningarna från lönegarantifonden. Det kommer emellertid också att i ungefär motsvarande mån leda till att det allmännas möjligheter att få konkursutdelning för sina skattefordringar kommer att minska. Med hänsyn till att lönegarantin i själva verket finansieras av arbetsgivarna genom deras lönegarantiavgifter, vilka kan anpassas till lönegarantifondens från tid till annan skiftande utgiftsbehov, anser jag det från statsfinansiell synpunkt vara lämpligast att staten får behålla sina enligt nu gällande förmånsrättsordning relativt goda möjligheter till konkursutdelning för skattefordringar.

Bilaga 1 Direktiven för utredningen

Kommittédirektiv

Bilaga 1



Dir 1982:58

Översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs

Dir. 1982:58

Beslut vid regeringssammanträde 1982-01-28

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Eliasson, anför.

Gällande ordning

Lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs (ändrad senast 1979:344) trädde i kraft den 1 januari 1971. Lagen innebär att staten svarar för betalning av de anställdas fordringar hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs. De fordringar som omfattas av lönegarantin är lönefordringar och andra ersättningar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979), pensionsfordringar med förmånsrätt enligt 12 eller 13 § i samma lag och vissa konkurskostnader. Beträffande lön och annan ersättning på grund av anställning gäller garantin endast fordringar som har förfallit till betalning senare än ett år innan konkursansöknings gjordes och vidare under en uppsägningstid av högst sex månader. För fordringar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen är garantin maximerad till ett belopp som motsvarar tolv basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Garantibeloppen betalas ut av länsstyrelserna. Förfarandet för prövningen av lönegarantifordringar är annars olika för ordinära resp. mindre konkurser.

I en ordinär konkurs utgår betalning endast för fordringar som har bevakats i konkursen. Konkursförvaltaren har därvid att utreda och pröva anspråken. Förvaltaren skall snarast efter konkursbeslutet underrätta länsstyrelsen om fordringar på lön under uppsägningstid, om fordringen enligt förvaltarens bedömning är klar. Underrättelse bör under samma förutsättning lämnas även om andra fordringar som omfattas av garantin. I övrigt skall underrättelse lämnas när en fordran har blivit utdelningsgill. Samtidigt som förvaltaren lämnar underrättelse till länsstyrelsen om en klar fordran skall förvaltaren bevaka den för arbetstagarens räkning.

I mindre konkurser ankommer det på kronofogdemyndigheten att utreda och pröva lönegarantianspråk. Den i konkursen utsedde förvaltaren skall

anmäla kända löne- eller pensionsskulder till kronofogdemyndigheten. För konkursdomaren föreligger en skyldighet att sända underrättelse till kronofogdemyndigheten, om det finns anledning anta att fordran som omfattas av garantin kan göras gällande.

Lönegarantin finansieras genom en arbetsgivaravgift. Avgiften, som ursprungligen var 0,02 procent av lönesumman, har höjts successivt. Sedan den 1 januari 1979 utgår den med 0,2 procent av avgiftsunderlaget.

Lönegarantilagen har ändrats vid flera tillfällen. Således har det maximala beloppet för betalning enligt lönegarantin höjts upprepade gånger. Från början var garantin begränsad till tre basbelopp. F.n. uppgår garantin, som jag tidigare har nämnt, till ett belopp motsvarande tolv basbelopp när det gäller fordringar med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen, dvs. fordringar på lön och annan ersättning samt förfallna pensionsfordringar. När det gäller fordringar på framtida pension omfattar lönegarantin numera dessa utan någon beloppsbegränsning. Anledningen till dessa höjningar har i huvudsak varit de omkastningar i företrädesordningen mellan olika slag av fordringar som har gjorts och som har medfört att andra fordringar har fått företräde till utdelning i konkursen framför löne- och pensionsfordringar (se prop. 1971:107, InU 18, rskr 221, prop. 1971:178, LU 26, rskr 353 och prop. 1975/76:12, LU 5, rskr 115). År 1975 företogs också vissa ändringar i lönegarantisystemet. Ändringarna syftade främst till att få till stånd snabbare utbetalningar från garantin (prop. 1975/76:19, InU 25, rskr 119). Slutligen ändrades lönegarantilagen år 1979 som en följd av den nya ordningen för handläggning av mindre konkurser (prop. 1978/79:105, LU 19, rskr 309).

Under de första åren som lönegarantin gällde höll sig utbetalningarna av lönegarantimedel på en relativt låg och konstant nivå. Därefter ökade emellertid utbetalningarna kraftigt. Efter en inte oväsentlig minskning under budgetåret 1979/80 har under det sist förflutna budgetåret en kraftig ökning åter ägt rum. Utvecklingen framgår av följande sammanställning, som också redovisar de belopp som har återbetalats i form av utdelning i konkurs.

Budgetår	Utbetalade belopp (milj. kr.)	Återbetalade belopp (milj. kr.)
1971/72	19,5	2,7
1972/73	24,0	7,5
1973/74	27,2	7,8
1974/75	24,3	8,5
1975/76	60,3	10,6
1976/77	134,4	10,6
1977/78	294,6	31,4
1978/79	335,5	24,1
1979/80	249,5	31,4
1980/81	461,4	46,8

Under andra halvåret 1981 har utbetalningarna uppgått till 201,7 milj. kr.

Bilaga 1

Utredningens uppgifter

Systemet med en statlig lönegaranti vid konkurs har varit i kraft i ungefär tio år. Lönegarantireformen har inneburit en väsentlig trygghetsfaktor för de arbetstagare som drabbas av en arbetsgivares konkurs. Det är självfallet angeläget att systemet fungerar tillfredsställande och att alla åtgärder som kan vidtas för att förbättra systemet kommer till stånd.

Även om erfarenheterna av lönegarantisystemet är i huvudsak goda, har under årens lopp aktualiserats en rad frågor och problem som motiverar att lönegarantin nu utvärderas och ses över. Denna uppgift bör anförtros åt en särskilt tillkallad utredare. Jag går nu över till att peka på några frågor som har berörts i olika sammanhang och som enligt min mening bör utredas och belysas närmare.

En första sådan fråga är att utbetalningarna från lönegarantin har ökat anmärkningsvärt under de senaste åren. Visserligen finns det faktorer som åtminstone delvis kan förklara denna utveckling. En orsak bör givetvis vara den stora ökningen av antalet konkurser som har inträffat. Andra omständigheter av betydelse är att arbetstagarna har fått längre uppsägnings-tider genom införandet av lagen (1974:12) om anställningsskydd, att maximibeloppet successivt har höjts så att det numera utgör tolv basbelopp samt att löne- och pensionsfordringar genom ändringar i förmånsrättslagen har fått en sämre förmånsrätt till utdelning i konkurs jämfört med vissa andra fordringar. Det har emellertid också påståtts att de ökade utbetalningarna från lönegarantin skulle bero på att det genom direkta oegentligheter och bristande kontroll skulle förekomma att utbetalningar sker felaktigt från lönegarantin. Denna fråga har berörts bl.a. i riksdagen (se mot. 1977/78:1004, LU 1978/79:19, rskr 1978/79:309) och har uppmärksamats även i det arbete med frågor rörande ekonomisk brottslighet som på regeringens uppdrag utförs av brottsförebyggande rådet (jfr justitieutskottets betänkande 1980/81:21). Bland förfaranden som har uppmärksamats kan nämnas konstruerandet av s.k. personalbolag och anställning av närstående på mycket förmånliga villkor.

Vidare har det påtalats att lönegarantin har kommit att få en annan användning än den som ursprungligen var tänkt (se bl.a. Ds A 1979:7). Lönegarantin har således medfört att konkurs många gånger framstår som ett förmånligt sätt inte bara för avveckling av ett företag som befinner sig på obestånd utan även för rekonstruktion av sådana företag genom att lönegarantin betalar en stor del av konkursboets driftskostnader för tiden efter konkursen. Det har också gjorts gällande att lönegarantin kan bidra till att göra konkurs till en förmånligare åtgärd för rekonstruktion än andra

alternativ, såsom exempelvis ackord. I de fall där konkursalternativet väljs har konkursförvaltaren möjligheter att utnyttja det anstånd som lönegarantin medför för att undersöka olika alternativ att överlåta verksamheten till nya ägare. Detta kan i vissa fall vara angeläget från arbetsmarknads-, industri- eller regionalpolitiska synpunkter.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört bör utredaren undersöka om lönegarantin snedvrider valet av form för rekonstruktion av företag och, om så visar sig vara fallet, föreslå hur en snedvridning skall kunna undvikas. Enligt min mening är det vidare angeläget att de bakomliggande orsakerna till den ökning i utbetalningarna från lönegarantin som har förekommit närmare klargörs och analyseras så att man får ett underlag för att bedöma om kontrollen behöver göras effektivare eller om andra åtgärder behöver vidtas. Vid sina överväganden bör utredaren hålla i minnet att det alltid är en avvägningsfråga i vilken omfattning olika kontrollåtgärder bör sättas in och att kontrollapparaten inte bör vara vidlyftigare och dyrare än att den är ekonomiskt motiverad.

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående gäller olika regler om hanteringen av lönegarantiärendena beroende på huruvida konkursen handläggs som en ordinär eller mindre konkurs. Fr.o.m. den 1 januari 1980 har omfattande ändringar av bestämmelserna om konkursförvaltning och tillsynen över konkursförvaltning genomförts. Bl. a. har ordningen för handläggning av mindre konkurser närmats till handläggningsformen i ordinära konkurser. En viktig nyhet därvid är att förvaltare så gott som alltid skall förordnas även i mindre konkurser. Vidare utövas tillsynen över förvaltningen numera i samtliga konkurser av kronofogdemyndighet i egenskap av tillsynsmyndighet.

De nu redovisade ändringarna i reglerna om förvaltning i konkurser öppnar möjligheter att tillskapa en enhetligare ordning för handläggningen av lönegarantiärenden. Det bör därför ingå i utredningsuppdraget att undersöka om inte prövningen av alla sådana ärenden kan anförtros exempelvis konkursförvaltarna. En fråga som därvid särskilt måste uppmärksammas är att en ordning tillskapas som motsvarar den materiella prövning som kronofogdemyndigheterna f.n. gör. I det sammanhanget ligger det också nära till hands att överväga om inte kronofogdemyndigheternas tillsynsbefogenheter i lönegarantiärenden skulle kunna förstärkas. Mot bakgrund av den diskussion som har förekommit om länsstyrelsernas medverkan som utbetalningsmyndighet i fråga om lönegarantin bör utredaren vidare undersöka om detta är en lämplig ordning eller om utbetalningarna bör handhas av någon annan myndighet.

En annan fråga som jag har uppmärksammat och som har beröring med ordningen för utbetalningen av lönegarantimedel är att det råder en viss osäkerhet om hur långt utbetalningsmyndighetens skyldigheter sträcker sig

när det gäller att granska och rätta fel i utbetalningsbesked som konkursförvaltare lämnar till länsstyrelsen. Enligt min mening bör utbetalningsmyndigheten eller en tillsynsmyndighet med större befogenheter ha möjligheter att företa en materiell prövning och rätta till felaktigheter i dessa ärenden. Det är otillfredsställande att det råder osäkerhet på en så viktig punkt och frågan bör därför utredas närmare för att klarare regler skall kunna tillskapas.

År 1975 vidtog en rad ändringar i lönegarantisystemet i syfte att nedbringa handläggningstiderna och därmed påskynda utbetalningarna från lönegarantin. Erfarenheterna visar emellertid att det, trots dessa ändringar, kvarstår en del problem när det gäller utbetalningen av lönegarantimedel. Det är framför allt konkursförvaltare som upplever svårigheter i de fall då företag med tillgångar och med rörelsen i full drift går i konkurs. Problemet är att förvaltaren i konkursens inledningsskede har svårt att bedöma i vad mån man vågar använda konkursboets tillgångar för utbetalning av lönerna. För förvaltaren inte göra det, är det svårt att fortsätta rörelsen. Önskemål har förts fram att konkursförvaltaren skall ges möjlighet att rekvirera lönemedel från länsstyrelsen eller förskotta lönerna ur konkursboet. I den praktiska tillämpningen har det förekommit att man har varit tvungen att tillgripa lösningar som delvis går vid sidan av den ordning som gällande lagstiftning anvisar för att klara av de här problemen. Utredaren bör mot denna bakgrund även gå närmare in på denna fråga.

Enligt 12 § förmånsrättslagen och 13 § lagen om anställningsskydd gäller en avräkningsregel som innebär att från uppsägningslönen och därmed också från lönegarantin skall avräknas lön som arbetstagaren under uppsägnings tiden har förvärvat i annan anställning som han skäligen har bort godta. Under senare tid har det i olika sammanhang påståtts att arbetstagare som under uppsägnings tid uppbär lönegarantimedel skulle vara ovilliga att ta tillgängligt lämpligt arbete. Frågan har nyligen behandlats i riksdagen. I enlighet med vad som därvid uttalades (AU 1980/81:3) bör det ingå i utredningsuppdraget att undersöka hur ifrågavarande regler fungerar i praktiken. Visar det sig att det finns behov av ändringar i reglerna, t.ex. en skyldighet för den som uppbär lönegarantimedel att vara anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen, bör utredaren lägga fram förslag till sådana. En utgångspunkt vid översynen av dessa regler bör vara att de skall tillämpas på samma sätt som bestämmelserna om lämpligt arbete i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. En fråga som i detta sammanhang också bör prövas är om avräkning bör ske även med inkomst av rörelse och ålderspension. Dessutom bör utredaren belysa hur reglerna om arbetstagarinflytande i samband med driftsinskränkningar och nedläggningar har kommit att påverka lönegarantin.

Enligt 11 § lönegarantilagen tillkommer rätten till betalning i princip

endast arbetstagaren och exempelvis inte den som har förvärvat lönefordringen från honom. Tidigare fanns bara ett undantag från denna regel. Detta undantag, som fortfarande gäller, innebär att garantin omfattar även lönefordran som efter konkursbeslutet har överlåtits till arbetstagarens fackliga organisation eller till en fond i vars förvaltning organisationen deltar. Efter 1975 års ändringar i lönegarantilagen täcker garantin också bl.a. facklig medlemsavgift under förutsättning att avgiften före konkursen har innehållits men inte betalats ut av arbetsgivaren. Syftet med ändringen var att förhindra att arbetstagaren blir tvingad att betala sin medlemsavgift två gånger. Enligt gällande regler skall vidare länsstyrelserna vid utbetalning av garantibelopp fullgöra arbetsgivarens skyldigheter endast i fråga om skatteavdrag, beslut om införsel eller utmätning i lön och kontrolluppgifter för inkomsttaxeringen. Någon skyldighet att medverka vid uppbörden av fackliga medlemsavgifter som avser tiden efter konkursen föreligger däremot inte. Denna fråga har uppmärksammats i en motion i riksdagen (mot. 1977/78:614). I sitt av riksdagen godkända betänkande (AU 1978/79:5) har arbetsmarknadsutskottet uttalat att utskottet utgår från att också denna fråga tas upp till prövning i samband med en kommande översyn av lönegarantisystemet. Mot denna bakgrund bör frågan ingå i utredningsuppdraget.

Slutligen vill jag peka på att det har förekommit vissa komplikationer i den praktiska tillämpningen av lönegarantin i fall med internationell anknytning. Det har framför allt varit frågan om situationer då konkurs har inträffat i Sverige och arbetstagarna har sysselsatts utomlands eller konkurs inträffat utomlands och arbetstagarna har varit sysselsatta i Sverige. Även dessa komplikationer bör uppmärksammas av utredaren.

Vid uppdragets fullgörande bör utredaren samråda med de myndigheter och organisationer samt andra utredningar som berörs av uppdraget. Utredaren bör vidare undersöka vilka erfarenheter som man har i andra länder av lagstiftning inom förevarande område.

Utredaren bör dessutom vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter.

Om utredaren föreslår ändringar av gällande ordning, bör förslagens kostnadskonsekvenser analyseras. Eventuella förslag bör utarbetas med beaktande av vad dåvarande chefen för budgetdepartementet den 13 mars 1980 har anfört i direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (dir. 1980:20). Utredaren bör särskilt uppmärksamma de möjligheter att göra besparingar som kan finnas.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndiga chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Bilaga 2 Kommentarer till tabeller m.m. i löpande text

Bilaga 2

Tabell 1

Källa:

Kammarkollegiet, fondbyrån. Balans- och resultaträkningar avseende lönegarantifonden.

Anmärkningar:

- a) Lönegarantilagen trädde i kraft den 1 januari 1971. Under första halvåret 1971 utbetalades sammanlagt 1,8 miljoner i löpande penningvärde.
- b) Beloppen enligt 1986/87 års penningvärde har beräknats med utgångspunkt i statistiska centralbyråns (SCB:s) konsumentprisindex (1949=100), totalindex och budgetårsmedeltal.

Tabell 2

Källor:

SCB:s konkursstatistik och såvitt avser antalet företagskonkurser åren 1974-1981 statistik sammanställd av Ackordscentralen för Västra Sverige, Göteborg.

Anmärkningar:

- a) Enligt SCB:s konkursstatistik avseende åren 1982-1987 avses med företagskonkurser sådana konkurser som gäller företag som ingår i det av SCB förda centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR). Företagen i CFAR har vidare begränsats till de företag som redovisar anställd personal till riksskatteverket eller mervärdespliktig omsättning till mervärdeskatteadministrationen. I princip betyder detta att företag utan anställda med verksamhet

Bilaga 2

inom inte mervärdespliktiga branscher eller med en omsättning lägre än den mervärdespliktiga (som regel 10 000 kr/år) inte finns med i CFAR.

- b) SCB:s konkursstatistik är inte direkt jämförbar med statistiken från Ackordcentralen för Västra Sverige avseende antalet företagskonkurser. Den senare statistiken anger - enligt SCB - ett i förhållande till SCB:s statistik ca 10 % lägre antal. Det beror på att Ackordscentralens statistik inte omfattar alla s k enskilda näringsidkare.

Tabell 3

Källor:

- a) Uppgifterna om utbetalade garantibelopp har hämtats från de balans- och resultaträkningar som upprättats av kammarkollegiet, fondbyrån, avseende lönegarantifonden.
- b) Uppgifterna om konkurser har hämtats från SCB:s konkursstatistik.

Anmärkningar:

- a) Uppgifterna om antalet anställda avser årspersoner vilket innebär betydligt fler "huvuden". Genom utredningens enkät till länsstyrelserna framkom att antalet arbetstagare uppgick år 1982 till ca 34 000 (Ds A 1983:15 s. 30). Med hänsyn härtill och till att antalet årspersoner enligt konkursstatistiken för åren 1982 och 1987 uppgick till 23 000 resp. 14 900 kan antalet arbetstagare för år 1987 uppskattas till drygt 20 000.

Bilaga 2

- b) Antalet kontrolluppgifter upprättade vid länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län beträffande arbetstagare som åren 1971 - 1985 erhållit betalning enligt garantin tyder på att antalet anställda som nuförtiden uppbär betalning enligt garantin är större än i början av 1970-talet.

Tabell 4

Källa:

Statistiska meddelanden, R 1983:5, Inteckningar år 1982, s. 17, tab. 4, utgivna av SCB, enheten för rätts- och socialstatistik.

Anmärkningar:

- a) Uppgifterna om antalet beviljade inteckningar har inhämtats beträffande år 1982 från ovannämnda meddelande R 1983:5 s. 16 tab. 3 C och beträffande år 1987 från inskrivningsmyndighetens för företagsinteckning kansli.
- b) 1982 års penningvärde har beräknats med utgångspunkt i SCB:s konsumentprisindex (1949=100), totalindex och årsmedeltal.

Tabell 5

Källor:

- a) Bankaktiebolagen, Fondkommissionärerna, Fondbörsen och VPC 1986. Sveriges officiella statistik. Bankinspektionen, s. 17, tab. A.
- b) Sparbankerna 1986. Sveriges officiella statistik. SCB, s. 9, tab. A.

Bilaga 2

- c) Föreningsbankerna år 1986. Statistiska uppgifter meddelade av Sveriges Föreningsbankers Förbund, s. 5, tab. 1.

Anmärkning:

Uppgiften om antal utländska banker, se publikationen under

a) s. 8.

Tabell 6

Källa:

SCB:s särskilda undersökning utförd av företagsregister-enheten i Örebro på lönegarantiutredningens uppdrag.

Anmärkning:

Som påpekats under tab. 3 innebär uppgifterna om antalet årspersoner betydligt fler "huvuden".

Tabell 7

Källa:

SCB:s särskilda undersökning utförd av företagsregister-enheten i Örebro på lönegarantiutredningens uppdrag.

Bilaga 2

Tabell 8

Källa:

SCB:s konkursstatistik.

Anmärkning:

Tabell 8 A

Samtliga näringsidkare fördelade efter antalet anställda
årspersoner i olika storleksgrupper

Antal anställda	Antal närings- idkare	Procentuell för- delning
1	2	3
0	385 070	74,4 %
1-2	61 312	11,8 %
3-5	31 895	6,2 %
6-10	17 532	3,4 %
11-20	10 676	2,1 %
21-50	6 868	1,3 %
51-100	2 263	0,4 %
100 -	2 208	0,4 %
Totalt	517 824	100 %

Tabell 9

Källa:

SCB:s konkursstatistik.

Bilaga 2

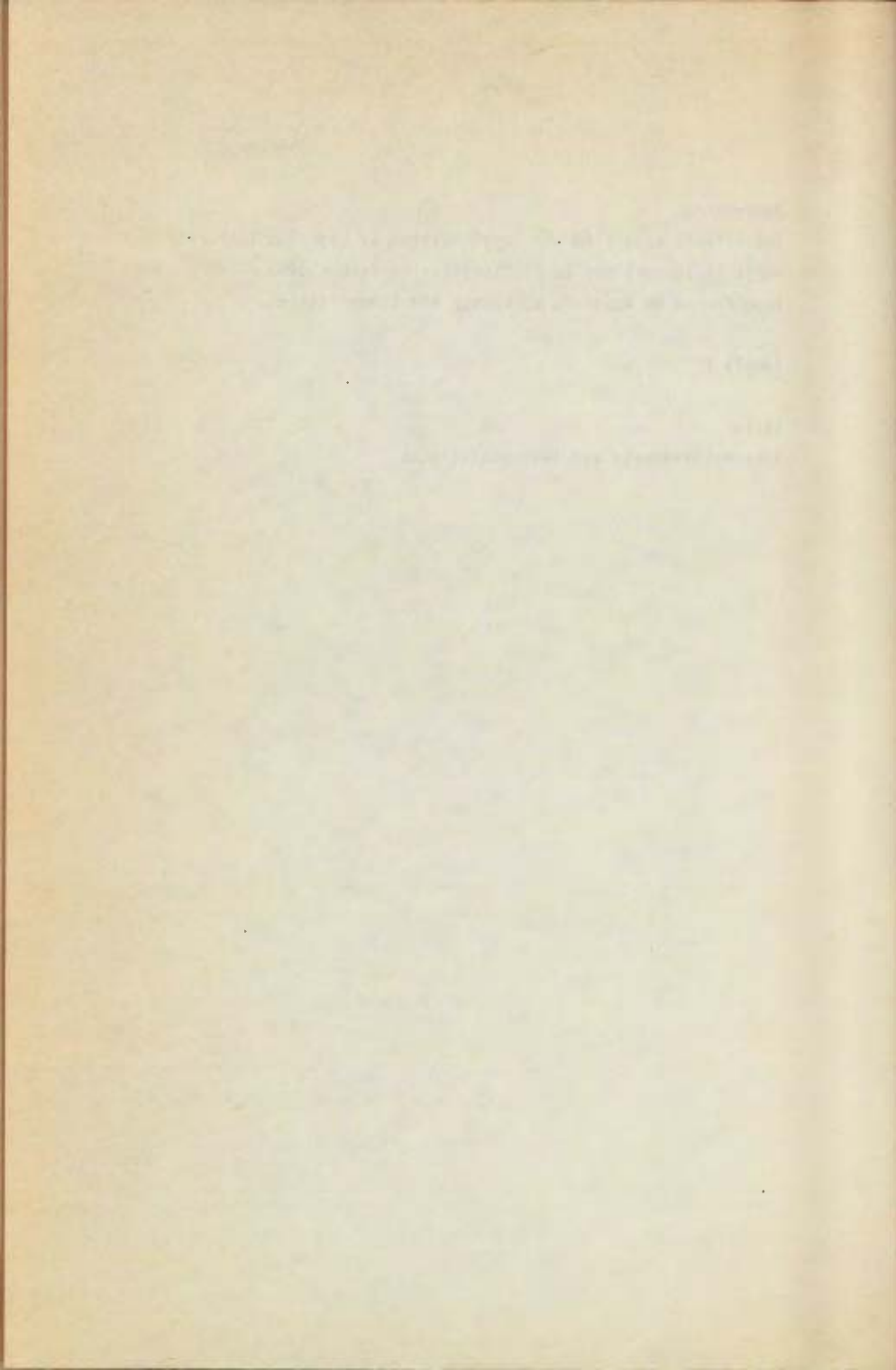
Anmärkning:

Beträffande uppgiften att drygt hälften av samtliga konkurser varit tillgångslösa, se Rättsstatistisk årsbok 1983 - 1987, uppgifterna om upphörda konkurser vid tingsrätterna.

Tabell 10

Källa:

Riksskatteverkets indrivningsstatistik.



Bilaga 3 Lönegarantifondens ställning

Bilaga 3

Lönegarantifondens ställning åren 1970/71 - 1986/87. Utdrag ur balans- och resultaträkningar. Miljoner i löpande penningvärde

Budgetår	Utbetalningar till arbetstaga- re	Uppburna konkurs- utdel- ningar	Lönega- rantia- gifter	Utgående balans
1	2	3	4	5
1970/71	1,8	-	6,4	+ 4,7
1971/72	19,5	2,7	16,9	+ 5,1
1972/73	23,9	7,5	16,3	+ 5,3
1973/74	27,2	7,8	25,0	+ 11,4
1974/75	24,3	8,5	18,4	+ 14,8
1975/76	60,3	10,6	34,1	+ 1,1
1976/77	134,4	10,6	73,0	- 49,3
1977/78	294,6	31,4	167,9	- 149,5
1978/79	335,5	24,1	308,4	- 169,6
1979/80	249,5	31,4	433,6	+ 27,9
1980/81	461,4	48,8	533,4	+ 148,7
1981/82	802,4	66,7	535,4	- 34,6
1982/83	721,5	113,7	572,8	- 71,2
1983/84	533,4	107,9	621,7	+ 110,1
1984/85	654,8	99,3	607,9	+ 183,5
1985/86	708,5	121,7	764,9	+ 388,5
1986/87	572,6	135,8	816,3	+ 803,6

Källa: Kammarkollegiet, fondbyrå.

Anmärkning: Underskotten har täckts genom rörliga krediter hos riksgäldskontoret.

Bilaga 4 Kreditmarknadsstatistik

KREDITMARKNADSSTATISTIK

Källor:

Den i avsnitt 6.4.2 Kreditmarknaden åberopade statistiken har hämtats från följande publikationer:

Bankaktiebolagen, Fondkommissionärerna, Fondbörsen och VPC 1986. Sveriges officiella statistik. Bankinspektionen (citeras Bankaktiebolagen 1986).

Sparbankerna 1986. Sveriges officiella statistik. Statistiska centralbyrån (citeras Sparbankerna 1986).

Föreningsbankerna år 1986. Statistiska uppgifter meddelade av Sveriges Föreningsbankers Förbund (citeras Föreningsbankerna 1986).

Nyssnämnda publikationer avseende tidigare år (citerade på motsvarande sätt).

Finansbolag och finansföretag 1986. Statistiska meddelanden K 14 SM 8701 och samma publikation avseende år 1984 och 1985 (citeras Finansbolag 1986, 1984 resp. 1985).

Bilaga 4

Närmare om den återopade bankstatistiken:

Tabell A Kreditinstitutens andelar av finanssektorns
tillgångar. Procent.

År	1975	1980	1984	1985
1	2	3	4	5
Banker	53,0	53,0	47,9	45,4
Finansföretag	1,7	3,8	4,9	5,2
Försäkringsbolag	15,4	15,7	16,6	17,2
Mellanhandsinstitut	27,7	26,1	25,3	26,8
Övriga institut	2,2	1,4	5,3	5,4
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: Bankaktiebolagen 1985 s. 7.

Anmärkningar:

- Uppgifterna i tabellen är exkl. riksbanken. Börsaktierna marknadsvärderade.
- Preliminära uppgifter beträffande år 1985.
- Med finansföretag avses finansbolag och andra företag som ägnar sig åt finansieringsverksamhet.
- Mellanhandsinstitut är sådana finansinstitut vars främsta funktion är att förmedla krediter från andra finansinstitut till de statliga låntagarna (hushåll, företag osv.). Exempel på mellanhandsinstitut är Skeppshypotekskassan, Hypoteksbanken, Svenska Bostadsfinansierings AB.

Tabell B Bankgruppernas totala utlåning vid 1985 års slut
fördelad på låntagarkategori. Procent

Sektor	Affärsbanker	Sparbanker	Förenings- banker	Summa
1	2	3	4	5
Offentlig sektor	3	3	2	3
Företag				
svenska kronor	32	22	18	28
utländsk valuta	28	9	4	22
Hushåll	29	63	76	41
Övrigt	8	3	0	6
Summa	100	100	100	100

Källa: Sparbankerna 1985 s. 13, tab. G.

Anmärkning: Hushåll inkluderar även personliga företagare.

Bilaga 4

Tabell C Bankernas utlåning till allmänheten, beviljat belopp (för byggnadskrediter disponerat belopp), och ställda garantier vid 1986 års slut. Fördelning efter säkerhetens art. Miljarder kronor

Form av säkerhet	Bankaktiebolagen	Sparbankerna	Föreningsbankerna	Summa
1	2	3	4	5
Byggnadskrediter	15,9	9,1	1,6	26,6
Övriga krediter	377,0	108,9	24,2	510,1
Därav				
- mot företagsinteckning	-59,9	-10,1	-3,9	-73,9
- blanco	-65,9	-22,1	-1,8	-89,8
Totalt	392,9	118,0	25,8	536,7

Källor: Bankaktiebolagen 1986 s. 19, Sparbankerna 1986 s. 23 och Föreningsbankerna 1986 s. 26 och 27.

Anmärkningar:

- Vid 1982 års slut uppgick utlånat belopp mot säkerhet i företagsinteckning till 49,5 miljarder kronor (se Bankaktiebolagen 1982 s. 16, Sparbankerna 1982 s. 25 och Föreningsbankerna 1982 s. 26 och 27).
- Beträffande fördelningen av utlåningen på olika säkerhetslag, se bankinspektionens cirkulärskrivelse 1981:17, 1981-12-15, dnr 1548/81-R.

Bilaga 4

Tabell D Bankernas kreditförluster åren 1981 - 1985,
miljoner

Bank	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1	2	3	4	5	6	7
Bank- aktie- bolagen	353,8	1 403,8	1 285,9	1 997,9	1 254,8	1 960,5
Spar- bankerna	27,5	75,6	131,9	205,0	397,6	624,8
Före- nings- bankerna	19,7	12,6	14,4	22,5	60,1	64,4
Summa	401,0	1 492,0	1 432,2	2 225,4	1 712,5	2 649,7

Källor:

Bankaktiebolagen 1985 s. 32 och 33 samt 1986 s. 32 och 33,
Sparbankerna 1985 s. 27 och 1986 s. 25 samt Föreningsbankerna
1981, 1982, 1983 och 1984 s. 24 - 25 samt 1985 och 1986 s.
14.

Anmärkningar:

- Beträffande föreningsbankerna är uppgifterna för åren 1981-1984 inte helt jämförbara med uppgifterna för åren 1985 och 1986 på grund av ändrade redovisningsprinciper.
- Kreditförlusterna år 1986 på 2 649,7 miljoner motsvarar 0,5 % av den sammanlagda utlåningen på 536 738,7 miljoner och 13,2 % av de sammanlagda rörelsekostnaderna på 20 028,0 miljoner

Tabell E Uppgifter beträffande finansföretagens tillgångar
åren 1981 - 1986, miljarder kronor

År	Utestående krediter till allmänheten	Leasingobjektens bokförda värde
1	2	3
1981	24,2	5,5
1982	29,3	6,6
1983	38,4	10,5
1984	41,6	12,4
1985	48,3	16,4
1986	62,2	21,0

Källor: Finansbolag 1984, 1985 och 1986.

Bilaga 5 Exempel på avtal vid rekonstruktionsfall

Exempel på köpeavtal mellan ett konkursbo och en förvärvare
av konkursboets rörelse

KÖPEAVTAL

Mellan Ettan AB:s konkursbo, nedan kallat konkursboet, och
Tvåan AB, nedan kallat köparen, har denna dag följande avtal
träffats.

1. Konkursboet överlåter i befintligt skick per den 15 september 1987 till köparen konkursboet tillhörig egendom enligt följande:
 - a. Kvarvarande belopp å Depositioner enligt bilaga 5 av upprättad konkursbouppteckning.
 - b. Kvarvarande belopp å Personallån enligt bilaga 6 av upprättad konkursbouppteckning.
 - c. Kvarvarande del av Förskott enligt bilaga 7 av upprättad konkursbouppteckning.
 - d. Kvarvarande del av Reseförskott enligt bilaga 8 av upprättad konkursbouppteckning.
 - e. Konkursboets varulager vid tillträdestidpunkten jämte inneliggande orderstock.
 - f. Maskiner och inventarier enligt bilaga 10 av upprättad konkursbouppteckning exklusive egendom inköpt mot äganderättsförbehåll.
 - g. Aktier å nominellt 75 000 kronor i dotterbolaget AB Trean.

Bilaga 5

- h. Konkursboets rätt till användandet av varumärket "X".
 - i. Konkursboets rätt till maskiner och inventarier inköpta mot äganderättsförbehåll från Maskin AB, restskuld 10 000 kronor jämte ränta, och Inventarier AB, restskuld 15 000 kronor.
2. Köpeskillingen uppgår till FYRAMILJONERETTHUNDRAÅTTIOTUSENSEXHUNDRAÅTTIOFEM (4 180 685:--) KRONOR jämte tillkommande ränta på skulderna till Maskin AB och Inventrier AB Mervärdeskatt utgår ej då överlåtelsen avser totalöverlåtelse av konkursboets egendom.
3. Köpeskillingen erlägges i sin helhet kontant den 1 oktober 1987.
- Vid senare likvid tillkommer ränta efter gällande diskonto med tillägg för 4 %.
4. Äganderätten till egendomen övergår på köparen först sedan köpeskillingen enligt punkt 2. ovan i sin helhet erlagts samt de med detta avtal förenade godkännandena erhållits.
5. Köparen garanterar fortsatt anställning för minst 45 av gäldenärbolagets anställda. Överenskommelse skall därvid träffas av köparen med respektive fackförbund. De anställdas löner skall utgå av lönegaranti under återstående uppsägningstid, varefter återanställning av aktuella anställda sker successivt.

Bilaga 5

6. Köparen äger nyttja gäldenärsbolagets förhyrda lokaler under den återstående av hyresvärden med förmånsrätt jämlikt 5 § 1. förmånsrättslagen (1970:979) bevakade tiden 15 september - 30 november 1987, varefter köparen från och med den 1 december 1987 svarar för betalning av hyra.
7. All fakturering, som avser utgående varuleveranser före tillträdestidpunkten, tillfaller konkursboet.
8. Å konkursboet debiterade utlägg avseende omkostnader och varuleveranser samt av konkursboet gjorda utlägg för sådana omkostnader och varuleveranser avseende tiden från och med tillträdestidpunkten åvilar köparen respektive betalas av köparen till konkursboet.
9. Omkostnads- och varufakturor som ankommit till konkursboet från och med den 26 september 1987, betalas av köparen.
10. Provisionsskulder utöver 75 000 kronor, som beräknats åvila konkursboet per tillträdestidpunkten, betalas av köparen.
11. Köparen utställer ny bankgaranti å 115 000:-- kronor till förmån för Försäljning Bil AB, vilken bankgaranti skall ersätta en av konkursboet utställd å samma belopp.
12. Köparen garanterar full utdelning till Storstadshanken med undantag för de fordringar, där banken har garantier utställda av staten.

Bilaga 6 Betänkanden, annan litteratur och rättsfall som
åberopats

Bilaga 6

Betänkanden

SOU 1969:5	Utsökningsrätt IX. Förmånsrättsordning m.m. Förslag av lagberedningen
SOU 1979:91	Företags obestånd. Samordning av statliga åtgärder. Delbetänkande av företagsobeståndskommittén
SOU 1981:72	Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. Betänkande av industristödsutredningen
SOU 1982:62	Avveckling av statliga fonder. Delbetänkande av utredningen angående översyn av den statliga fondförvaltningen m.m.
SOU 1986:9	Ny lönegarantilag. Betänkande av lönegarantiutredningen
SOU 1987:10	Indrivningslag m.m. Betänkande av skatteindrivningsutredningen
SOU 1987:29	Stöd till näringslivet. Kreditgarantiutredningen
Ds Ju 1975:4	Löneprivilegium och förmånsrätt för företagsinteckning. Lagförslag av utredningen ang. företagsinteckning
Ds A 1979:7	Betalningsinställelse och rådrumsstöd m.m. Promemoria utarbetad inom arbetsmarknadsdepartementet. November 1979
Ds I 1981:25	Bankernas roll i industripolitiken. Rapport från en arbetsgrupp inom industridepartementet
Ds A 1983:15	Ändringar i lönegarantisystemet. Delbetänkande avgivet av lönegarantiutredningen
Ds A 1987:7	Objektanställning m.m.

Annan litteratur

- | | |
|------------------------------|--|
| Gregow | Gregow, Torkel. Är skatter alltför gynnade vid indrivning av fordringar? Festskrift till Henrik Hessler. Rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt. Falköping 1985, s. 200 ff |
| Håstad, Sakrätt | Håstad, Torgny. Sakrätt. Avseende lös egendom. Tredje, omarbetade upplagan. Lund 1986 |
| Håstad - Lambert i SvJT 1985 | Håstad, Torgny - Lambert, Göran. Förbättring av företagsinteknad egendom under konkurs. Några följdfrågor i anslutning till det s.k. Minitube-målet. SvJT 1985 s. 257 ff |
| Konkurs och ackord | Konkurs och ackord. Utgiven av riksskatteverket. Stockholm 1981 |
| Konkursutredningen | Konkursutredningen. SIND 1985:7. Statens industriverk |
| Lunning | Lunning, Lars. Anställningsskydd. Kommentar till anställningsskyddslagen. Sjätte omarbetade upplagan. Helsingborg 1984 |
| Moberg i SvJT 1988 | Moberg, Anna. FRYG INTE! - Förslag till praktiskt tillämpbara förkovransregler vid företagshypotek. SvJT 1988 s. 108 ff. |
| Walin - Rydin | Walin, Gösta - Rydin, Bengt. Förmånsrättslag, lönegaranti, kvittning mot lön m.m. Andra, omarbetade upplagan ombesörjd av Gösta Walin. Lund 1982 |

Bilaga 6

Welamson	Welamson, Lars. Konkurs. Sjunde upplagan. Andra tryckningen, Lund 1980
Wilhelmsson i TSA 1986	Wilhelmsson, Arne. Skatten dominerar ej längre konkursen. TSA 1986 s. 334 ff
Wilhelmsson i SvJT 1988	Wilhelmsson, Arne. Den statliga lönegarantin vid konkurs. Några svårbedömda typfall. SvJT 1988 s. 1 ff
Zethraeus	Zethraeus, Sten Åke. Arbetsrätten vid arbetsgivares konkurs. Festskrift till Sveriges Advokatsamfund 1887 - 1987. Rättsvetenskapliga studier. Falköping 1987, s. 581 ff

Rättsfall

Inom parentes anges var rättsfallet behandlas.

NJA 1979 s. 253	(2.1)
NJA 1982 s. 900	(6.4.5, 7.2, 8.8 och särskilt yttrande av Brorsson m.fl.)
NJA 1985 s. 50	(8.7)
NJA 1987 s. 105	(särskilt yttrande av Brorsson m.fl.)
NJA 1987 s. 164	(1.3.3)
RH 1986/53	(1.3.3)
RIC 8/83	(1.3.3)
RIC 30/83	(1.3.3)
RIC 4/85 I	(1.3.3)
RIC 33/86	(1.3.3)



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. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kulturutbyte. 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 m.m. 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. SIESTA - 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.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]

Frihet från ansvar. [7]

SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]

Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]

Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]

U-lands- och biståndsinformation. [19]

SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]

Civil personal i försvaret. [12]

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]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]

Lotteri i radio och TV. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]

Kortare väntan. [2]

Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? [3]

Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantis betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]

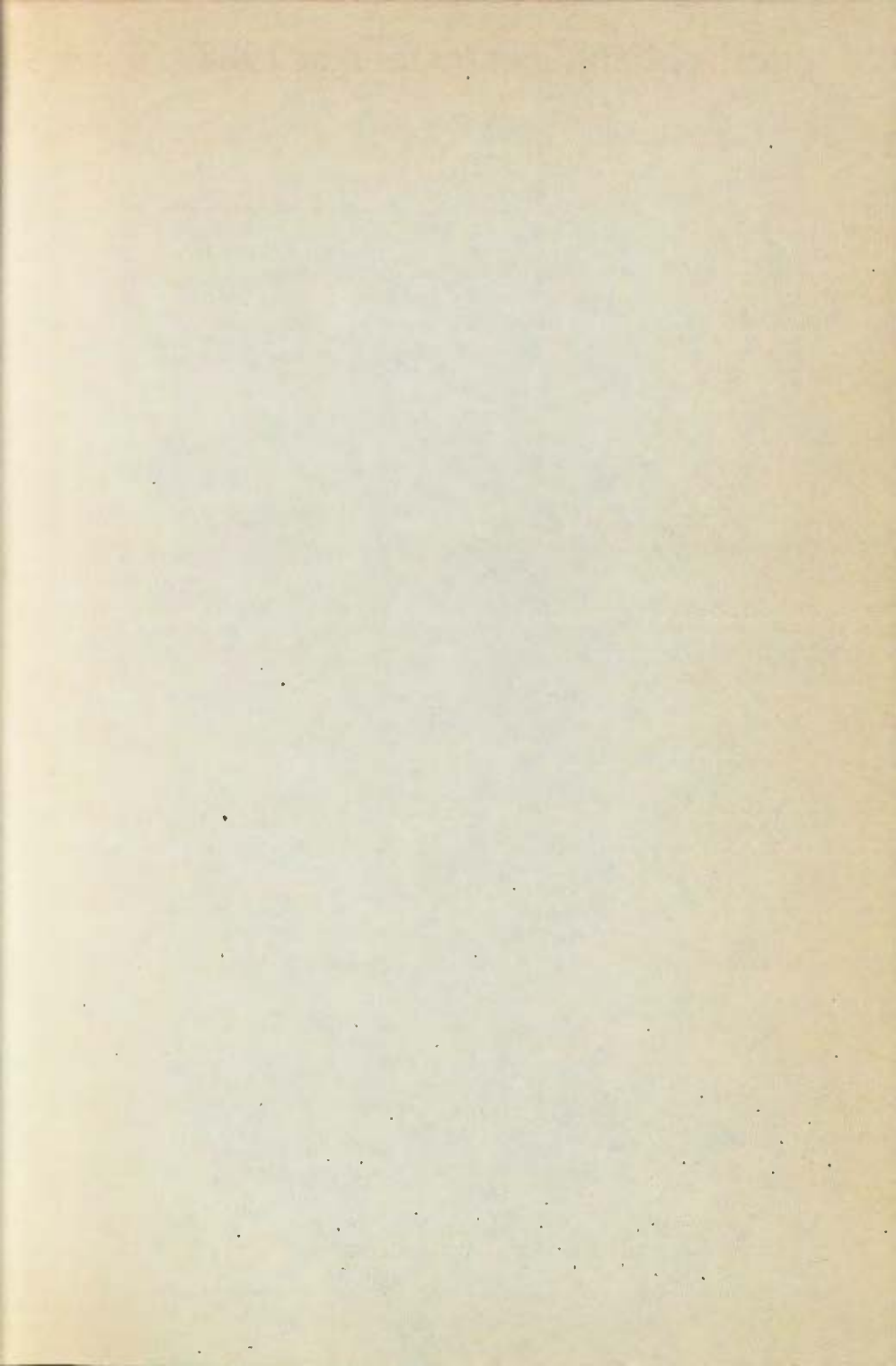
Industridepartementet

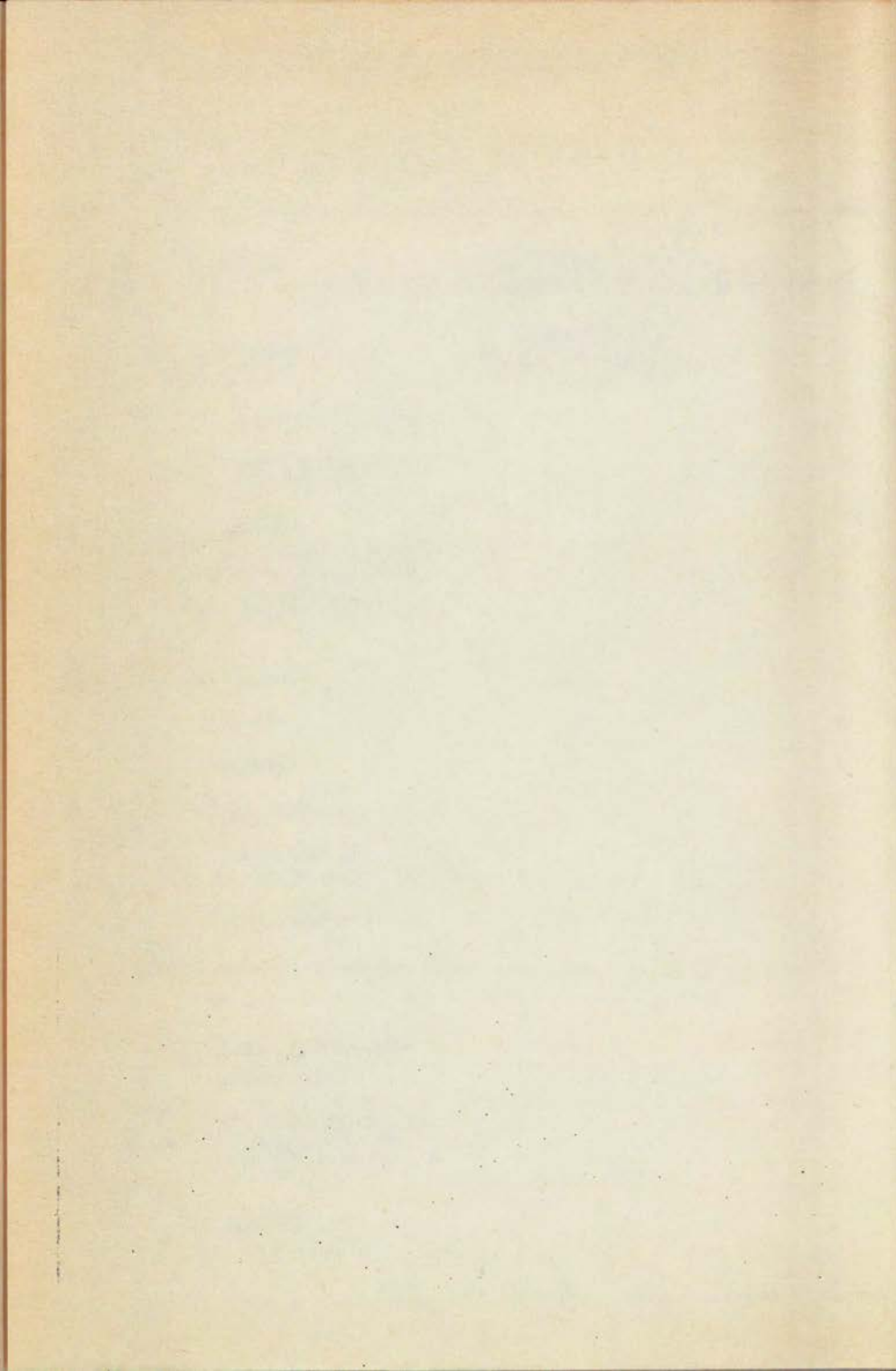
Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]

Frikommunförsöket. [26]







ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10168-8
ISSN 0375-250X