

## Till statsrådet Bosse Ringholm

Den 21 augusti 2003 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en förändrad finansiering av lönegarantin. Till särskild utredare förordnades samma dag generaldirektör Anders Lindström.

Till sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 4 september 2003 juristen och ekonomen Pär Andersson (Svenskt Näringsliv), ekonomen Monika Arvidsson (LO), chefsjuristen Ingemar Hamskär (TCO) och juristen Viktoria Persson (Företagarna). Från och med den 1 september arbetsrättsjuristen Erik Danhard (Advokatfirman Cederquist) samt från och med den 19 januari 2004 chefsförhandlaren Stefan Grenö (Jusek). Från och med den 24 maj ersattes Ingemar Hamskär av juristen Henrik Cronier (HTF). Från samma datum ersattes Viktoria Persson av vice verkställande direktören Christer Östlund (Företagarna).

Att som experter biträda utredningen förordnades från och med den 26 augusti 2003 departementssekreterare Katarina Birkefall (Näringsdepartementet), departementssekreterare Peter Linderöth (Finansdepartementet) och ämnesråd Frank Walterson (Finansdepartementet). Från och med den 22 september 2003 förordnades ämnesråd Kent Ivarsson (Näringsdepartementet).

Till sekreterare i utredningen utsågs omvärldsanalytikern Åsa Gidlund.

Arbetet har bedrivits under benämningen FINAL, utredningen om finansieringen av lönegarantin.

Genom tilläggsdirektiv (2004:23) försköts tidpunkten för redovisning av uppdraget till den 1 september 2004.

Utredaren överlämnar härmed sitt betänkande. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i augusti 2004.

Anders Lindström

/Åsa Gidlund

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>17</b>
1 Förslag till lag om lönegarantiförsäkring .....	17
2 Förslag till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497) .....	19
3 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672) .....	28
4 Förslag till förordning om ändring i lönegarantiförordningen (1992:501) .....	29
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1283) om lönegarantiregister .....	29
6 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .....	29
7 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattnings- verksamhet och förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	29
8 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980) .....	29
<b>1 Utredningsuppdraget .....</b>	<b>31</b>
1.1 Bakgrunden till uppdraget .....	31
1.2 Allmänt om direktiven .....	32
1.3 Utredningens arbete .....	32

<b>2</b>	<b>Bakgrund och gällande rätt.....</b>	<b>35</b>
2.1	Lönegarantin.....	35
2.1.1	Konkurssystemet och lönegarantin .....	35
2.1.2	Överprövning av beslut .....	39
2.1.3	Nuvarande tillsyn.....	40
2.2	Internationella normer om lönegarantin .....	41
2.3	Allmänt om lönegarantins finansiering.....	43
2.4	Allmänt om lönegarantins administration.....	45
2.5	Allmänt om kostnaden för lönegarantin.....	46
<b>3</b>	<b>Liknande system i Sverige och lönegarantisystem vissa andra länder.....</b>	<b>55</b>
3.1	Liknande system i Sverige.....	55
3.1.1	Obligatorisk miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring .....	55
3.1.2	Obligatorisk trafikförsäkring .....	57
3.1.3	Insättningsgarantin .....	58
3.2	Lönegarantisystem i vissa andra länder .....	59
3.2.1	Tyskland .....	60
3.2.2	Frankrike .....	61
3.2.3	Finland .....	62
3.2.4	Norge .....	63
3.2.5	Danmark.....	64
<b>4</b>	<b>Genomgång av lösningsalternativ.....</b>	<b>69</b>
4.1	Partsmodellen .....	69
4.1.1	Försäkringslösning.....	69
4.1.2	Fondlösning, kollektivavtalsstiftelse .....	71
4.2	Trafikförsäkringsmodellen .....	72
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag till ny finansieringsmodell .....</b>	<b>75</b>
5.1	Allmänna frågeställningar .....	75
5.2	Vissa rättstekniska problem.....	82

5.2.1	Myndighetsutövning .....	83
5.2.2	Sanktioner .....	83
5.2.3	Övriga frågor.....	85
5.3	En obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi.....	86
5.4	Möjlighet för arbetsmarknadens parter att besluta om försäkringsgivare .....	88
5.5	Konkursförvaltarens roll .....	89
5.6	Övervakning av arbetsgivarnas skyldighet att betala premie .....	90
5.7	Överprövning av beslut .....	92
5.7.1	Lönegarantinämnd.....	93
5.7.2	Twistelösning.....	93
5.8	Tillsyn .....	97
5.8.1	Konkurstillsyn .....	98
5.8.2	Tillsyn över försäkringsverksamhet .....	98
5.8.3	Ärendetillsyn.....	99
<b>6</b>	<b>Kostnadsberäkningar i samband med övergången .....</b>	<b>101</b>
6.1	Kompensation i form av sänkt arbetsmarknadsavgift .....	101
6.2	Behov av buffert.....	104
6.3	Utbetalning trots att arbetsgivaren försummat att betala premie .....	105
6.4	Garantifall enligt statlig lönegaranti .....	105
<b>7</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>107</b>
7.1	Konsekvenser för små företag.....	107
7.2	Övriga konsekvenser .....	108
<b>8</b>	<b>Författningskommentarer .....</b>	<b>111</b>
8.1	Förslag till lag om lönegarantiförsäkring .....	111
8.2	Förslag till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497) ...	111

<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>113</b>
Särskilt yttrande av sakkunnige Pär Andersson, Svenskt Näringsliv .....	113
Särskilt yttrande av sakkunnige Christer Östlund, Företagarna .....	116
<b>Bilagor .....</b>	<b>119</b>
Bilaga 1 Kommittédirektiv .....	119
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv .....	127
Bilaga 3 Konjunkturinstitutets prognosmodell .....	129

# Sammanfattning

## Mina förslag i punktform

1. Regeringen och arbetsmarknadsparterna träffar överenskommelse om en frikoppling av lönegarantin från statens budget. En obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi införs. Försäkringen omfattar såväl organiserade som oorganiserade arbetsgivare och arbetstagare.
2. I försäkringsmodellen ges en möjlighet för arbetsmarknadens parter till inflytande över finansiering och administration av lönegarantin. Det sker genom att parterna i en överenskommelse sinsemellan reglerar bland annat vilket försäkringsbolag som skall meddela lönegarantiförsäkringen. Parterna beslutar själva om tillvägagångssätt vid valet av försäkringsbolag.
3. Då en överenskommelse finns dels mellan regeringen och arbetsmarknadsparterna, dels mellan arbetsmarknadens parter, stiftas en lag avseende lönegarantiförsäkringen och arbetsgivarernas skyldigheter att betala premier. Erforderliga anpassningar till det nya finansieringssystemet görs även i lönegarantilagen.
4. För arbetsgivarna gäller en skyldighet i lag att betala premie till lönegarantiförsäkringen. Försäkringen skall ha en enhetlig premie. Arbetstagarnas rättigheter regleras alltjämt i lönegarantilagen. Arbetstagaren har rätt till garantibelopp även i det fall arbetsgivaren försummat att betala premien.
5. Det försäkringsbolag som meddelar lönegarantiförsäkringen ansvarar för
  - att fastställa premiens storlek,
  - att debitera premien,
  - att pröva, beräkna, besluta och betala ut garantibelopp,

- att bevaka fordran i utdelningskonkurser och efter konkursavslut,
  - ett samlat lönegarantiregister.
6. För enklast möjliga administrativa hantering föreslås ett samarbete mellan försäkringsbolaget och Skatteverket. Skatteverket lämnar uppgifter om betalningsskyldiga arbetsgivare och om avgiftsunderlag till försäkringsbolaget. Därigenom skall införandet av försäkringen inte behöva leda till en utökad uppgiftsskyldighet för arbetsgivarna.
  7. För en likformig och rättvis tillämpning av lönegarantilagen
    - inrättas en lönegarantinämnd som prövar alla ärenden av principiell karaktär,
    - skall tvister avgöras i en skiljenämnd. Arbetsmarknadens parter förutsätts träffa en bindande överenskommelse om skiljeförfarandet. I lag anges att detta avtal skall tillämpas även på oorganiserade arbetstagare.
  8. Tillsynsmyndigheten i konkurser har ett övergripande ansvar för konkurstillsynen. Finansinspektionen utövar tillsyn över försäkringsverksamhet. Jag bedömer att det inte finns något behov av tillsyn utöver den som följer av konkurslagstiftningen och den som ryms inom Finansinspektionens roll.
  9. Övergången från statlig lönegaranti till lönegarantiförsäkring i privat regi regleras i förhandlingar mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Den slutgiltiga utformningen av övergångslösningen blir följaktligen en produkt av förhandlingsresultatet.

### **Motiven för en obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi**

I utredningsdirektiven anges ”ökad samhällsekonomisk effektivitet” som utgångspunkt för utredningens förslag. Jag menar att den kan komma att öka genom att utredningens förslag medför att kostnaderna för att försäkra det enskilda företaget mot kostnader för lönegaranti vid konkurs nu blir en fråga direkt för arbetsmarknadens parter. Härigenom blir kopplingen mellan kostnaden i form av försäkringspremie och arbetsgivarens totala kostnader för arbetskraften direkt synliggjord för såväl den som står för kostnaden



– arbetsgivaren – som dem som skyddas av försäkringen – arbetstagarerna. Båda parter kommer att ha starka skäl av att hantera premiesättningen så att dels arbetsgivaren ej belastas med högre premie än absolut nödvändigt för att uppfylla åtagandet, dels för att premieuttaget inte onödigtvis inkräktar på löneutrymmet.

En medverkan från arbetsmarknadens parter torde förutsätta en stabilitet i det grundläggande regelverket kring lönegarantin. Till exempel kan en förändring av placeringen eller omfattningen av de förmånsrätter som följer av nuvarande förmånsrättslag få direkt effekt på kostnaderna för ett nytt finansieringssystem. Klara villkor för inom vilka områden lönegarantin kan göras gällande är följaktligen en avgörande faktor för att parterna skall kunna förutse de kostnader som lönegarantiförsäkringen förväntas ta över från staten. En frikoppling av lönegarantin från statens budget bör således vila på en bred politisk uppslutning kring långsiktigt hållbara ekonomiska principer för det nya systemet.

### **Utgångspunkter och avgränsningar för lönegarantiförsäkringen**

- Statens offentliga åtagande skall uppfyllas i enlighet med EG-direktiv. Förslaget skall utgå från att en lönegarantilag tillhandahåller det grundläggande regelverket. Arbetstagarernas trygghet vid konkurs skall inte försämrats.
- Den nya finansieringsmodellen skall innebära minskad risk för de offentliga finanserna. Statens ansvar bör endast omfatta de delar som inte kan ombesörjas på ett lika bra eller bättre sätt av någon annan aktör.
- Den nya finansieringsmodellen skall vara långsiktigt ekonomiskt hållbar, det vill säga modellen skall hantera lönegarantiutbetalningar i såväl konjunkturuppgångar som konjunkturredgångar.
- Lönegarantisystemet skall vara obligatoriskt och omfatta såväl organiserade som oorganiserade arbetsgivare och arbetstagare.
- Lönegarantisystemet bör fungera självständigt. Det bör också vara så enkelt och överblickbart som möjligt.
- Kostnader som arbetsgivarna övertar från staten skall leda till motsvarande minskning av arbetsmarknadsavgiften.
- Den nya finansieringsmodellen utgår från gällande regelverk, det vill säga den omfattar inte lönegaranti vid företagsrekon-

struktion och kommande ändringar till följd av genomförandet av ändringsdirektivet (2002/74/EG).

- Den nya finansieringsmodellen skall inte innebära någon förändring av placeringen eller omfattningen av de förmånsrätter som följer av förmånsrättslagen.

Slutligen bör understrykas att den nya finansieringsmodell som beskrivs innebär inte ett i alla delar komplett förslag utan skall ses som en plattform för vidare diskussion mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

### Utformning av lönegarantiförsäkringen

Förslaget förutsätter en överenskommelse mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om att införa en obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi. Samtliga arbetsgivare blir enligt lag skyldiga att betala premie till försäkringen. Premien föreslås bli enhetlig. Premien får dock inte bestämmas till högre belopp än som anses svara mot den risk försäkringen är avsedd att täcka med tillägg för nödvändiga omkostnader.

Arbetstagarnas rätt till lönegaranti regleras i lag. Det krävs ingen formell ansökan om garantibelopp från arbetstagaren utom i det fall det rör arbetsgivare som försatts i konkurs i annat nordiskt land eller i annan medlemsstat inom EU. Konkursförvaltaren föreslås ha en i lagen angiven skyldighet att underrätta försäkringsgivaren om garantifall genom att lämna underlag avseende lönefordringar.

För en enkel och kostnadseffektiv hantering föreslås att försäkringen meddelas av en försäkringsgivare. Försäkringsmodellen ger möjlighet för arbetsmarknadens parter att få ett direkt inflytande över lönegarantins finansiering, förvaltning och administration. Det sker genom att parterna i en förhandling enas om vilken försäkringsgivare som skall meddela lönegarantiförsäkringen. Parterna avgör själva hur man går till väga vid valet av försäkringsgivare.

Försäkringsgivaren ansvarar för premiesättning och debitering av premie. Konkursförvaltaren kommer att ha en betydelsefull roll i lönegarantihanteringen även framgent. Beslutanderätten föreslås dock övergå från konkursförvaltaren till försäkringsgivaren. Försäkringsgivaren har en skyldighet att betala ut garantibelopp när han får kännedom om garantifallet.

För att inte belasta arbetsgivarna med ytterligare uppgiftsskyldigheter föreslås ett samarbete mellan Skatteverket och försäkringsgivaren. Vid debitering av försäkringspremien används samma underlag som vid uppbörd av arbetsgivaravgifter. En maskinell rutin tas fram för löpande rapportering av avgiftsunderlag från Skatteverket till försäkringsgivaren. Genom samarbetet med Skatteverket säkerställs att samtliga arbetsgivare lever upp till skyldigheten att betala premien.

Betalas inte premien i rätt tid, får försäkringsgivaren ta ut en förseningsavgift enligt vad som har bestämts i lagen. Avgiften höjs successivt med varje månad som premien förblir obetald.

I förslaget ingår att arbetstagaren skall hållas helt skadeslös. Det innebär att arbetstagaren inte skall drabbas om arbetsgivaren slarvat med premiebetalningarna. En lönefordran hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs skall betalas oavsett om premie hade erlagts.

Genom utbetalningen till arbetstagaren övertar försäkringsgivaren arbetstagarens krav gentemot arbetsgivaren. Utdelning i konkursen för arbetstagarens fordran som ersatts av garantin tillfaller försäkringsgivaren intill detta belopp. Försäkringsgivaren är ansvarig för bevakning och återkrav av den fordran som man övertar vid utbetalning.

### Likformig och rättvis tillämpning

En lönegarantinämnd föreslås svara för tolkning och tillämpning av lagen om lönegarantiförsäkring samt av lönegarantilagen. Arbetsgivare eller arbetstagare kan begära att fråga som angår honom eller henne skall tas upp till behandling i nämnden. Avsikten är också att samtliga avslagsbeslut och även principiella bifallsbeslut skall fattas av lönegarantinämnden. Försäkringsgivaren tillsätter nämnden. Nämnden finansieras av försäkringsgivaren.

För en enhetlig och snabb tvistelösning föreslås ett skiljeförfarande. Enhetligheten i dömandet garanteras genom att det bara finns en rättsinstans, gemensam för hela landet. Handläggningen i skiljenämnden är snabb. Arbetsmarknadsparterna förutsätts träffa kollektivavtal om skiljenämnden. I lag bör anges att kollektivavtalet skall tillämpas även på arbetstagare som inte omfattas av det. Av parternas överenskommelse förutsätts framgå hur skiljenämndens ledamöter utses samt att kostnaderna för tvisteförfarandet skall belasta försäkringsgivaren. Arbetstagaren bör dock bära sin egen

rättegångskostnad i det fall han har förlorat målet. Vidare bör i kollektivavtalet föreskrivas att den som så önskar har rätt att utan inskränkning hos försäkringsgivaren utfå skiljedomar.

Vad gäller uppbörd och indrivning av premier föreslås att försäkringsgivaren skall vara hänvisad till vad som gäller på det civilrättsliga området i allmänhet, det vill säga att en exekutionstitel kan utfärdas av kronofogdemyndigheten inom ramen för den summariska processen eller av allmän domstol.

## Tillsyn

I grunden för förslaget om en lönegarantiförsäkring ligger det regelsystem som gäller för försäkringsverksamhet och som försäkringsbolagen arbetar under. Finansinspektionen utövar tillsyn över den svenska försäkringsverksamheten.

Finansinspektionens verksamhet inriktas på finansiell analys, operativ tillsyn samt tillstånds- och rättsfrågor. Den avser sådana förhållanden som rör försäkringsgivarens förmåga att betala utlovad försäkringsersättning och att infria andra förpliktelser på grund av försäkringsavtal. Finansinspektionen kontrollerar även att försäkringsgivarens verksamhet uppfyller de krav som ställs i lagen. Enligt försäkringsrörelselagen (1982:713) skall skaderegleringen uppfylla god försäkringsstandard. Finansinspektionen granskar således försäkringsgivarens agerande i förhållande till försäkringstagare eller försäkrade i samband med att en skada inträffat. Det gäller bland annat

- hur snabbt försäkringsgivaren reglerar skadan,
- om försäkringstagaren eller den försäkrade har fått tillräcklig och tydlig information om hur försäkringen gäller,
- att det finns väl fungerande rutiner för kontakter med försäkringstagare eller försäkrade exempelvis när det gäller behandling av klagomål.

Finansinspektionens kontroll omfattar däremot inte frågor som rör huruvida försäkringsfall föreligger eller ersättningens storlek. Det är försäkringsgivaren som ansvarar för att underlaget för att bedöma en skada är tillräckligt. Här kommer lönegarantinämnden att ha en viktig roll genom att nämnden föreslås besluta i samtliga ärenden av principiell karaktär, även vid bifall.

Tillsynsmyndigheten för konkurser utövar även i fortsättningen ärendetillsyn över konkursförvaltarnas lönegarantihantering.

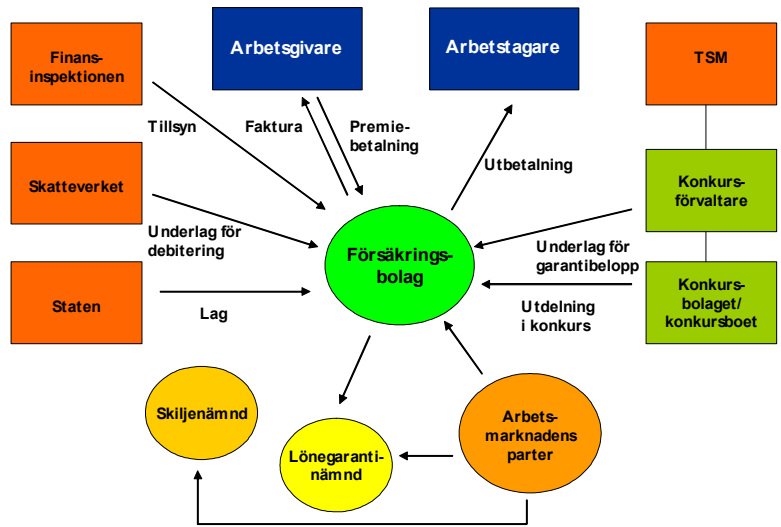
### **Genomförandet och övergången**

Förslaget innebär genomgripande förändringar, både vad gäller finansieringen och organisationen. Ett genomförande av förslaget lär därför komma att kräva en viss förberedelsestid.

Arbetsgivarna blir skyldiga att betala en premie till lönegarantiförsäkringen. Premien kommer därmed att ersätta den del av arbetsmarknadsavgiften som i dagens system finansierar lönegarantin. Det innebär att arbetsgivarna skall kompenseras genom en minskning av arbetsmarknadsavgiften. Hur stor denna minskning blir preciseras i förhandlingar mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

Övergången från statlig lönegaranti till lönegarantiförsäkring i privat regi får även vissa andra ekonomiska konsekvenser utöver frågan om kompensation i form av sänkt arbetsmarknadsavgift. Även dessa frågor bör tas upp i förhandlingar mellan regeringen och arbetsmarknadsparterna.

Figur En obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi



# Författningsförslag

## 1 Förlag till lag om lönegarantiförsäkring

Häri genom föreskrivs följande.

### Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om finansiering och administration av lönegarantiförsäkring. Lönegarantiförsäkringen tryggar betalning av arbetstagares fordran hos en arbetsgivare som har försetts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land.

2 § Varje arbetsgivare som omfattas av avgiftsskyldigheten enligt 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980) skall betala en årlig premie till lönegarantiförsäkringen.

### Försäkringsgivare

3 § Lönegarantiförsäkring får meddelas av (Bolaget).

4 § Försäkringsgivaren skall fastställa och betala garantibelopp till arbetstagare enligt bestämmelser i lönegarantilagen (1992:497).

5 § Försäkringsgivaren svarar för debitering av försäkringspremien.

6 § Försäkringsgivaren får låta vissa åtgärder som innefattar myndighetsutövning utföras av annan.

7 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om försäkringsgivarens verksamhet och administration enligt denna lag.

Försäkringsgivaren skall i tillämpliga delar följa bestämmelserna i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

## Premie

8 § Premien fastställs av försäkringsgivaren före ingången av varje kalenderår (premieår). Premien bestäms som en procent (premiesats) av debiteringsunderlaget.

Debiteringsunderlaget utgörs av avgiftsunderlaget för arbetsgi-  
varavgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980).

## Förseningsavgift

9 § Betalas inte premien i rätt tid får försäkringsgivaren ta ut en förseningsavgift. Förseningsavgiften är minst Y kronor. Avgiften höjs successivt med Z kronor för varje månad som premien förblir obetald.

10 § Om det finns särskilda skäl får försäkringsgivaren befria den betalningsskyldige helt eller delvis från skyldigheten att betala förseningsavgift.

## Information

11 § Försäkringsgivaren skall informera arbetsgivarna om följande

1. ändrad premiesats,
2. eventuella ändringar i de bestämmelser som gäller för premiebetalning,
3. övriga ändringar som kan anses vara av betydelse för arbetsgivarna att känna till.

## Omprövning

12 § Principiella eller tvistiga fall skall på begäran av arbetsgivaren eller försäkringsgivaren underställas en särskilt tillsatt nämnd för avgörande.

Försäkringsgivaren tillsätter nämndens ledamöter.

Prövning i nämnden är kostnadsfri för arbetsgivaren.



## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den (datum).

## 2 Förslag till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)

Härigenom föreskrivs i fråga om lönegarantilagen (1992:497) dels att 1 §, 21–22 §§, 24–26 §§ och 28–30 §§ skall ha följande lydelse,

dels att 11–20 §§, 27 § och 32–33 §§ skall upphöra att gälla,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf med rubriken *Förvaltarens handläggning*.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### Inledande bestämmelser

#### 1 §

För betalning av arbetstagares fordran hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land svarar *staten enligt denna lag (statlig lönegaranti)*.

För betalning av arbetstagares fordran hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land svarar *den försäkringsgivare som framgår av 3 § lönegarantiförsäkringslagen*.

*Arbetstagare har rätt till betalning enligt vad som anges i denna lag oavsett om premie erlagts till lönegarantiförsäkringen.*

#### *Förvaltarens handläggning*

#### *ny §*

*Bestämmelser om förvaltarens handläggning finns i konkurslagen (1987:672).*

**Konkurs med bevakning**

11 §

*Om bevakning förekommer i konkursen, skall förvaltaren snarast underrätta den länsstyrelse som avses i 22 § om sådana fordringar som omfattas av garantin och som enligt förvaltarens bedömning är klara.*

*Underrättelse om övriga fordringar som omfattas av garantin skall lämnas utan dröjsmål sedan fordringarna har blivit utdelningsgilla.*

12 §

*Om förvaltaren, sedan han har lämnat underrättelse enligt 11 § första stycket, får upplysningar enligt 10 § eller om han på annat sätt får kännedom om något förhållande som påverkar frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av förmånsrätt, skall han snarast underrätta länsstyrelsen.*

13 §

*Underrättelse enligt 11 § behöver inte lämnas om medel har betalats ut i förskott till arbetstagaren enligt 11 kap. 14 § konkurslagen (1987:672), beträffande fordran på lön för uppsägningsstid senast på fordringens förfallodag och beträffande annan fordran utan dröjsmål sedan den har blivit utdelningsgill.*

## 14 §

*Den förvaltare, som efter att ha lämnat en underrättelse enligt 11 § avser att göra en förskottsbetalning till arbetstagaren enligt 13 §, skall underrätta länsstyrelsen innan betalningen görs.*

## 15 §

*Förvaltaren skall för arbetstagarens räkning bevaka fordringar som enligt hans bedömning är klara.*

*Bevakningen får ske genom att förvaltaren lämnar rätten två kopior av en sådan underrättelse som han har lämnat länsstyrelsen enligt 11 § och anger att den avser bevakning.*

*Förvaltaren skall genast underrätta arbetstagaren om bevakningen.*

**Konkurs utan bevakning**

## 16 §

*Om bevakning inte förekommer, skall förvaltaren snarast pröva och meddela beslut i frågan om en fordran i konkursen skall betalas enligt garantin.*

## 17 §

*Om förvaltaren finner att fordran skall betalas enligt garantin, skall han samma dag som beslutet meddelas till den länsstyrelse som avses i 22 § sända en underrättelse om beslutets innehåll.*

## 18 §

*Om förvaltaren, sedan han har funnit att fordran skall betalas enligt garantin, får upplysningar enligt 10 § eller om han på annat sätt får kännedom om något förhållande som påverkar frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av förmånsrätt, skall han snarast ompröva sitt beslut avseende garantibelopp som ännu inte har betalats ut.*

*Om omprövningen medför att utbetalning enligt garantin skall ske med ett annat belopp än tidigare, skall han samma dag sända en underrättelse om beslutets innehåll till länsstyrelsen.*

## 19 §

*Kopia av beslut enligt 16 eller 18 § skall samma dag som beslutet meddelades sändas till tillsynsmyndigheten i konkursen och arbetstagaren.*

## 20 §

*Förvaltaren får rätta beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende.*

## Konkurs i annat nordiskt land

### 21 §

Om en arbetstagare vill göra gällande att garantin skall ersätta en fordran som han har mot en arbetsgivare som har försatts i konkurs i ett annat nordiskt land, skall han ansöka om utbetalning av garantibelopp hos tillsynsmyndigheten för det län där han vistas. Ansökan prövas av tillsynsmyndigheten.

Om en arbetstagare vill göra gällande att garantin skall ersätta en fordran som han har mot en arbetsgivare som har försatts i konkurs i ett annat nordiskt land, skall han ansöka om utbetalning av garantibelopp hos *den försäkringsgivare som framgår av 3 § lönegarantiförsäkringslagen.*

## Utbetalning av garantibelopp

### 22 §

Garantibelopp betalas av länsstyrelsen i det län dit den tingsrätt som handlägger konkursärendet hör. I de fall som avses i 21 § betalas garantibeloppet av länsstyrelsen i det län där arbetstagaren vistas.

Garantibelopp betalas av *den försäkringsgivare som framgår av 3 § lönegarantiförsäkringslagen.*

### 23 §

Garantibelopp får inte betalas ut innan arbetstagarens fordran har förfallit till betalning.

Åberopas motfordran hos arbetstagaren, får ett garantibelopp, som motsvarar en sådan del av motfordran med vilken kvittning kan ske enligt lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt, betalas ut först om det framgår att det inte finns någon motfordran.

*Kommentar:* Den nuvarande regeln utgår från kvittningsinstitutet. Jag konstaterar att detta regelsystem svårligen kan tillämpas när arbetstagarens motpart är ett privat försäkringsbolag som inte övertagit arbetsgivarens fordran mot arbetstagaren. Inom ramen för kvittningsinstitutet kan vidare arbetstagaren själv företa vissa dispositioner och på så sätt åstadkomma ett för denne ur lönegarantisynpunkt önskvärt resultat. En ny bestämmelse med en motsvarande innebörd bör mot denna bakgrund tas fram. Den exakta innebörden av bestämmelsen bör göras till föremål för ytterligare överväganden med hänsyn särskilt till att arbetstagarens rättigheter inte ska försämrast.

## 24 §

Innan garantibelopp betalas ut skall *länsstyrelsen* verkställa skatteavdrag samt avdrag med belopp som skall innehållas på grund av beslut om utmätning av lön. Dessutom skall avräkning göras för förskottsbetalning som skett enligt 11 kap. 14 § konkurslagen (1987:672) och som avser fordringar som omfattas av garantin. Lag (1995:310).

Innan garantibelopp betalas ut skall *försäkringsgivaren* verkställa skatteavdrag samt avdrag med belopp som skall innehållas på grund av beslut om utmätning av lön. Dessutom skall avräkning göras för förskottsbetalning som skett enligt 11 kap. 14 § konkurslagen (1987:672) och som avser fordringar som omfattas av garantin. Lag (1995:310).

## 25 §

Innan garantibelopp för fordran på uppsägningslön betalas ut skall arbetstagaren till *länsstyrelsen* lämna en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden.

Om arbetstagaren under uppsägningstiden inte utför arbete för konkursgäldenären eller någon annan och inte heller driver egen rörelse, *får* garantibelopp för fordran på uppsägningslön *betalas ut* endast om arbetstagaren visar att han för den tid fordran avser har varit anmäld som arbetssökande hos offentlig arbetsförmedling. Lag (1994:636).

Innan garantibelopp för fordran på uppsägningslön betalas ut skall arbetstagaren till *försäkringsgivaren* lämna en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden.

Om arbetstagaren under uppsägningstiden inte utför arbete för konkursgäldenären eller någon annan och inte heller driver egen rörelse, *utbetalas* garantibelopp för fordran på uppsägningslön endast om arbetstagaren visar att han för den tid fordran avser har varit anmäld som arbetssökande hos offentlig arbetsförmedling. Lag (1994:636).

## 26 §

Anser *länsstyrelsen* att uppgifterna som arbetstagaren har lämnat i en försäkran enligt 25 § kan påverka frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av förmånsrätt, skall *länsstyrelsen* skyndsamt sända kopia av försäkran till förvaltaren.

I sådana fall *får* garantibelopp för fordran på uppsägningslön *inte betalas ut* innan förvaltaren har omprövat sitt tidigare ställningstagande i frågan om lönegaranti eller underrättat *länsstyrelsen* om att uppgifterna i försäkran inte ger anledning till en ny bedömning.

Anser *försäkringsgivaren* att uppgifterna som arbetstagaren har lämnat i en försäkran enligt 25 § kan påverka frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av förmånsrätt, skall *försäkringsgivaren* skyndsamt sända kopia av försäkran till förvaltaren.

I sådana fall *utbetalas* garantibelopp för fordran på uppsägningslön *först efter det att förvaltaren har överlämnat nytt underlag för lönegarantin*.

## 27 §

*Om det, sedan förvaltaren har meddelat beslut i en lönegaranti-fråga, förordnas att bevakning skall äga rum i konkursen, får garantibelopp inte betalas ut på grund av beslutet. Om betalningen redan har verkställts, skall den räknas av från det belopp som arbetstagaren senare visar sig ha rätt till.*

## 28 §

I fråga om utbetalat garantibelopp inträder *staten* i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Utdelning i konkursen för arbetstagarens fordran som ersatts av garantin tillfaller *staten* intill detta belopp.

I fråga om utbetalat garantibelopp inträder *försäkringsgivaren* i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Utdelning i konkursen för arbetstagarens fordran som ersatts av garantin tillfaller *försäkringsgivaren* intill detta belopp.

**Prövning av beslut**

## 29 §

*Om en arbetstagare är missnöjd med förvaltarens beslut enligt 16 eller 18 §, får han väcka talan mot staten inom tre veckor från det att han fick del av beslutet. Statens talan förs vid tingsrätten av tillsynsmyndigheten.*

*Principiella eller tvistiga garantifall skall på begäran av arbetstagaren eller försäkringsgivaren underställas en särskilt tillsatt nämnd för avgörande.*

*Försäkringsgivaren tillsätter nämndens ledamöter.*

*Prövning i nämnden är kostnadsfri för arbetstagaren.*



## Överprövning av beslut

### 30 §

*Om tillsynsmyndigheten finner att förvaltarens beslut är oriktigt, får myndigheten väcka talan mot arbetstagaren inom tre veckor från det att myndigheten fick del av beslutet.*

*Överprövning av beslut sker i den form och enligt de bestämmelser som framgår av kollektivavtal som slutits mellan (avtalspart) och (avtalspart).*

*Kollektivavtalets bestämmelser om överprövning skall tillämpas även på arbetstagare som ej omfattas av avtalet.*

### 32 §

*Talan enligt 29 eller 30 § skall väckas vid den tingsrätt som handlägger konkursärendet.*

*En arbetstagare, som är missnöjd med tillsynsmyndighetens beslut enligt 21 §, får inom den tid som anges i 29 § väcka talan mot staten vid den tingsrätt där arbetstagaren skall svara i tvistemål i allmänhet.*

### 33 §

*I mål enligt 29 och 30 §§ får det beslutas att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, även om arbetstagaren har förlorat målet.*

### 3 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att det i konkurslagen (1987:672) skall införas en ny paragraf, 7 kap. 17 a § samt närmast före 7 kap. 17 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Dessutom skall innehållet i 11–20 §§ lönegarantilagen (1992:497) flyttas till konkurslagen i tillämpliga delar.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 kap.

#### 17 §

Förvaltaren skall till sin slutredovisning bifoga en redogörelse för de åtgärder som han har vidtagit för att efterforska sådan brottslig gärning som avses i 16 § första stycket och sådant förfarande som avses i andra stycket samma paragraf samt resultatet av dessa efterforskningar.

#### *Förvaltarens uppgifter gällande lönefordringar*

#### 17 a §

*Förvaltaren skall*

1. undersöka vilka lönefordringar som kan göras gällande i konkursen,
2. specificera dessa med angivande av lönefordringarnas art och vilka perioder de belöper på,
3. för den händelse förvaltaren inte anser fordringarna vara klara, ange grunden för detta ställningstagande,
4. sammanställa uppgifterna och översända sammanställningen till den försäkringsgivare som framgår av 3 § lönegarantiförsäkringslagen.

#### **4 Förslag till förordning om ändring i lönegarantiförordningen (1992:501)**

*Delar av innehållet kan flyttas till dels konkurslagen (1987:672), dels lönegarantilagen (1992:497). Vissa bestämmelser kan helt upphöra att gälla.*

#### **5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1283) om lönegarantiregister**

*Bör anpassas till den nya ordningen.*

#### **6 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)**

*Överföring av sekretess till försäkringsgivare enligt 3 § lönegarantiförsäkringslagen bör regleras.*

#### **7 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet**

*Reglering avseende*

- *Skatteverkets skyldighet att lämna vissa uppgifter till försäkringsgivare enligt 3 § lönegarantiförsäkringslagen,*
- *uppgifterna till försäkringsgivaren får lämnas på medium för automatiserad behandling.*

#### **8 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)**

*Arbetsgivarna skall kompenseras genom en minskning av arbetsmarknadsavgiften.*

# 1 Utredningsuppdraget

## 1.1 Bakgrunden till uppdraget

En statlig lönegaranti infördes 1971. Systemet har genomgått en hel del förändringar sedan dess, beträffande såväl regelverket som finansieringen och administrationen. Från början finansierades lönegarantin genom en särskild fond. Fonden finansierades i sin tur av arbetsgivarna genom en lönegarantiavgift. År 1995 övergick systemet från fondfinansierat till att bli anslagsfinansierat. Den särskilda lönegarantiavgiften slopades 1999 och ersattes av en motsvarande höjning av arbetsmarknadsavgiften. I dag finansieras således lönegarantin med arbetsmarknadsavgiften.

Den nuvarande modellen för finansiering av lönegarantin har ett antal svagheter och problem. Det saknas en direkt koppling mellan avgifter och kostnader vilket bland annat kan medföra att systemet riskerar att överutnyttjas. Överutnyttjande kan i sin tur innebära att kostnaderna för lönegarantin är högre än vad de egentligen borde vara. Administrationen av lönegarantin är spridd på många aktörer vilket bland annat innebär att det är svårt att få en korrekt bild över förvaltningskostnaden.

Det finns också skäl att ifrågasätta det offentliga åtagandet för lönegarantins finansiering. Det offentliga åtagandet för lönegarantin bör kunna begränsas till att upprätthålla regelverket. Enligt lönegarantidirektivet (80/987/EEG) har staten ett ansvar för lönegarantin. Direktivet anger dock inte exakt hur ett system för lönegaranti skall organiseras och det förekommer en rad olika organisations- och finansieringsmodeller i medlemsstaterna. Det finns således anledning att göra en översyn av nuvarande system och om möjligt hitta en lösning som kan leda till att statens ansvar endast omfattar de delar som inte kan ombesörjas på ett lika bra eller bättre sätt av någon annan aktör.

## 1.2 Allmänt om direktiven

Utredarens huvuduppgift är att lämna förslag till en förändrad finansiering av lönegarantin. Syftet är att skapa ett system som är effektivare och mer rättvist för arbetsgivarna samtidigt som det inte får innebära försämrade villkor för arbetstagarna. Förslaget skall vara långsiktigt ekonomiskt hållbart och modellen skall kunna klara konjunktursvängningar.

Enligt direktiven skall utgångspunkterna för valet av finansieringsmodell vara

- Ökad samhällsekonomisk effektivitet genom en bättre fördelning av kostnader och risker mellan företag eller branscher.
- Möjligheten att minska risken för de offentliga finanserna.
- Arbetstagarnas trygghet vid konkurs skall inte försämrats.
- Kostnader som företag övertar från staten skall leda till motsvarande minskning av arbetsmarknadsavgiften.

Vidare skall förslag lämnas till hur administrationen av lönegarantin bör utformas utifrån förslaget till ny finansieringsmodell. Utredaren skall också föreslå hur den statliga tillsynen skall organiseras. I direktiven framhålls även att utredningen skall beakta att det skall vara möjligt att överklaga beslut om lönegaranti.

I uppdraget ingår att redovisa de författningsförslag som behövs för att den lösning utredaren föreslår skall kunna genomföras. Utredaren skall även redovisa en övergångslösning.

I uppdraget ingår inte att pröva det materiella innehållet i lönegarantin. Inte heller att överväga om nuvarande finansieringssystem skall bibehållas utan hur en ny modell för finansieringen kan utformas. Vidare får förslaget inte innebära någon förändring av placeringen eller omfattningen av de förmånsrätter som följer av förmånsrättslagen (1970:979).

Utredningsdirektiven bifogas i sin helhet som *bilaga 1*.

## 1.3 Utredningens arbete

Utredningsarbetet startade i slutet av september 2003. Den första fasen av arbetet ägnades åt att pröva ett antal alternativa modeller. Därefter har arbetet koncentrerats till att ta fram ett förslag till en lösningsmodell för lönegarantins finansiering baserad på en medverkan från arbetsmarknadens parter. Företrädare för arbetsmark-

nadens parter har lämnat synpunkter på den tekniska utformningen av förslaget i egenskap av sakkunniga i utredningen. Experter med sakkunskap inom de olika områden som uppdraget har omfattat har varit mig behjälplig med sakgranskning och underlag till mina ställningstaganden.

Jag har sammanträtt regelbundet med mina sakkunniga och experter. Antal sammanträden har varit tio. Vid ett sammanträde hade vi besök av representanter för fyra försäkringsbolag. Under hand har även synpunkter inhämtats från olika aktörer inom nuvarande lönegarantisystem samt från möjliga aktörer i ett framtida system. Utredningen har också tagit del av innehållet i rapporter och tidigare utredningar med koppling till lönegarantin samt i annat referensmaterial.

I arbetet med att ta fram lösningsförslag har ingått två studieresor till Danmark. Vid det andra tillfället deltog utredningens sakkunniga och experter för att särskilt lyssna till de danska arbetsmarknadsparternas erfarenheter av och synpunkter på lönegarantisystemet. Övrigt material om andra länders lönegarantisystem har tagits fram med hjälp av kontaktpersoner i de länder som berörts.

## 2 Bakgrund och gällande rätt

### 2.1 Lönegarantin

#### 2.1.1 Konkursystemet och lönegarantin

En arbetstagares rätt till lönegaranti regleras i lönegarantilagen (1992:497). Rätten till lönegaranti är beroende av att arbetsgivaren försatts i konkurs. I en departementspromemoria, Ds 2003:17, har det föreslagits att lönegaranti skall utgå även i företagsrekonstruktion enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion. Regeringen fattade den 17 juni 2004 beslut om att överlämna lagrådsremissen *Lönegaranti vid företagsrekonstruktion* till lagrådet. Förslaget innebär i stora drag att samma regler som gäller för lönegaranti vid konkurs skall gälla vid företagsrekonstruktion. Innan proposition lämnats och antagits är dock den slutliga utformningen inte säker. På nuvarande stadium blir det därför fråga om att spekulera i om och i sådant fall under vilka förutsättningar och i vilka former lönegaranti skall utgå i en företagsrekonstruktion. Av detta skäl följer nedan endast en redovisning av reglerna gällande förmånsrätt och lönegaranti vid konkurs.

Lönegarantin utgör en integrerad del av konkursförfarandet. En arbetstagares rätt till lönegaranti styrs inte bara av lönegarantilagen, utan är beroende av konkursrättsliga regler om vilka fordringar som överhuvudtaget kan göras gällande i en konkurs och av regler gällande vilka fordringar som har förmånsrätt i händelse av konkurs. Som princip kan uttryckas att lönegarantin utgör ett förskott från staten för vissa av de fordringar en arbetstagare kan göra gällande i konkursen. I den utsträckning staten utgivit ett sådant förskott tar staten arbetstagarens plats vad gäller rätten att göra fordringar gällande i konkursen.

Av detta skäl bör det inledningsvis göras en kortfattad redovisning av konkursförfarandet och klargöras vissa grundläggande begrepp.

## Konkursförfarandet och fordringsrätt i konkurs

Konkursförfarandet regleras i konkurslagen (1987:672). En förutsättning för att en gäldenär skall kunna försättas i konkurs är att denne är på obestånd. Beslut om konkurs fattas av allmän domstol på ansökan av någon som är berörd. I samband med konkursbeslutet utses en eller flera konkursförvaltare. Konkursförvaltarens uppgift är att ta tillvara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt att vidta en förmånlig och snabb avveckling av konkursboet; gäldenärens tillgångar. Konkursförvaltningen består av en affärsmässig del som går ut på att, om så är ändamålsenligt, driva konkursgäldenärens rörelse vidare efter marknadsmässiga principer. Konkursförvaltningen omfattar också en utredande del där uppgiften är att utreda skulder och tillgångar samt omständigheterna kring obeståndet.

En konkurs kan handläggas med bevakningsförfarande eller utan bevakningsförfarande. I det förra fallet får de borgenärer som anser sig ha fordringar i konkursen själva anmäla dessa till konkursdomstolen. I det senare fallet är det konkursförvaltarens sak att utreda vilka borgenärer det finns.

Konkursens idé är att de medel som flutit in vid försäljningen av konkursboet och under konkursförvaltningen skall fördelas mellan borgenärerna. Det finns regler i konkurslagen om vilka borgenärer som får göra sina fordringar gällande i en konkurs och regler i förmånsrättslagen (1970:979) om i vilken inbördes ordning borgenären skall få betalt. Förmånsrätt innebär en rätt för en borgenär att få betalt med företräde framför andra borgenärer. Enligt förmånsrättslagen kan en förmånsrätt vara särskild och den gäller då endast i viss egendom. En förmånsrätt som är allmän gäller i all gäldenärens egendom.

Tidigare, före den 1 januari 2004, var företagshypotek en särskild förmånsrätt men gällde i den mesta av gäldenärens egendom. Företagshypoteket var därför likt en allmän förmånsrätt och hade bättre förmånsrätt än dessa. Näst efter företagshypoteket kom de allmänna förmånsrätterna; först av dessa statens fordringar på skatt och avgifter. Därefter kom lönefordringarna.

Förmånsrättslagen har ändrats per den 1 januari 2004, SFS 2003:535. (SOU 1999:1 och prop. 2002/03:49). De bärande delarna i den ändrade lagstiftningen var

- en reduktion av företagshypotekets värde,
- avskaffande av skatteförmånsrätten,



- en tidsmässig inskränkning av löneförmånsrätten.

Företagshypoteket har bytt namn till företagsinteckning och är nu en allmän förmånsrätt. Den gäller i, efter en ändring i riksdagsbehandlingen i förhållande till det framlagda förslaget, 55 procent av gäldenärens egendom. Skatteförmånsrätten har avskaffats helt och löneförmånsrätten har inskränkts tidsmässigt.

Fordringar som inte omfattas av förmånsrätt kallas oprioriterade fordringar. Oprioriterade fordringar har inbördes lika rätt vilket betyder att utdelning äger rum med en procentandel av fordringens belopp.

Enligt 5 kap. 1 § konkurslagen kan endast fordringar som uppkommit innan konkursbeslutet meddelades göras gällande i konkursen. Dessa fordringar brukar benämnas konkursfordringar. Om en konkursförvaltare fortsätter konkursgäldenärens rörelse i konkursboet, kan ekonomiska förpliktelser som riktar sig direkt till konkursboet uppkomma. Sådana fordringar som riktar sig direkt mot konkursboet benämns massafordringar. Den tid på vilken en fordran belöper eller vid vilken tidpunkt fordringen förfaller till betalning, saknar i princip betydelse vad det gäller gränsdragningen mellan en konkursfordran och en massafordran. Exempelvis är en arbetstagares fordran på uppsägningslön som löper på tiden efter konkursutbrottet principiellt sett en konkursfordran. Det viktigaste momentet för fordrans uppkomst har inträffat före konkursutbrottet.

När det gäller lönefordringar finns en regel som utesluter betalningsrätt i konkursen i den mån lönefordringarna uppenbart överstiger vad som kan anses skäligt, 5 kap. 2 § konkurslagen.

### Förmånsrätt och lönegarantirätt

I 12 § och 12 a § förmånsrättslagen regleras förmånsrätten för lönefordringar. Lönefordringarna har allmän förmånsrätt och gäller därmed i all gäldenärens egendom. Förmånsrätten för lönefordringar omfattar enligt huvudregeln sådan lön eller annan ersättning på grund av anställningen som tjänats in under de senaste tre månaderna innan konkursansökan gavs in till tingsrätten. Lönefordringar som löper på tiden efter konkursbeslutet, med lagtextens ord uppsägningslön, omfattas av förmånsrätt för maximalt en månad räknat från konkursbeslutet. För tvistiga lönefordringar gäller sär-

skilda tidsfrister, innebärande bland annat att ett tvisteförfarande måste ha startats inom fyra månader från fordrans förfalldag. Förmånsrätten omfattar vidare semesterlön avseende det innevarande och det närmast föregående intjänandeåret. Förmånsrätt gäller slutligen för pensionsfordringar i viss utsträckning. Från 1 januari 2004 är löneförmånsrätten maximerad till tio gånger prisbasbeloppet (2004: 393 000 kronor).

Tidigare, före den 1 januari 2004, omfattade förmånsrätten även uppsägningslön som beräknats enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, det vill säga som längst sex månader. Vidare gällde i praktiken en vidare tidsmässig omfattning för äldre löner eftersom en förfalldagsprincip tillämpades i stället för som nu en intjänandeprincip. Förmånsrätten omfattade dock maximalt vad som förfallit till betalning under sex månaders tid.

Ett undantag föreligger så till vida att förmånsrätt inte finns för lönefordringar till arbetstagare som själv eller tillsammans med släktingar ägt del i det företag som gått i konkurs och som haft ett betydande inflytande över verksamheten.

Lönefordringar som inte har förmånsrätt enligt de ovan beskrivna reglerna kallas oprioriterade fordringar. Om tillgångarna i konkursboet räcker till kan utdelning komma i fråga även för sådana oprioriterade fordringar. Oprioriterade fordringar har inbördes lika rätt.

Enligt lönegarantilagen är enligt huvudregeln lönefordringar som har förmånsrätt enligt ovan samt löneborgenärs kostnader för att försätta gäldenären i konkurs, tryggade av den statliga lönegarantin. Dessutom omfattas uppsägningslön avseende tid efter en månad från konkursbeslutet av lönegarantin, under förutsättning att arbetstagaren inte utför arbete åt konkursboet eller fått nytt arbete. När det gäller uppsägningslön gäller dessutom den begränsningen att endast uppsägningslön som beräknats enligt 11 § lagen (1982:80) om anställningsskydd omfattas av garantin.

Lönegaranti lämnas för maximalt en period om åtta anställningsmånader. Lönegarantin är vidare beloppsmässigt maximerad till fyra prisbasbelopp per arbetstagare, vilket för år 2004 motsvarar 157 200 kronor. Före den 1 januari 2004 var lönegarantin maximerad till 100 000 kronor per arbetstagare.

Även om arbetstagares fordran på uppsägningslön avseende tid efter konkursutbrottet principiellt sett är en konkursfordran, skall konkursboet betala löner för de arbetstagare som utför arbete åt

konkursboet efter en månad från konkursbeslutet. Sådana lönefordringar är att betrakta som massafordringar.

### Utbetalning av lönegaranti – Utdelningsförslag

Betalning av lönegaranti äger normalt rum ganska snart inpå konkursutbrottet. Om det finns tillgångar kvar i konkursboet efter att konkurskostnaderna och massafordringarna betalats, skall konkursförvaltaren upprätta ett utdelningsförslag med tillämpning av betalningsprinciperna i konkurslagen och förmånsrättslagen. I den mån staten utgivit lönegaranti tar staten arbetstagarens plats i utdelningsförslaget i den delen. Utdelningsförslaget skall fastställas av allmän domstol.

#### 2.1.2 Överprövning av beslut

Lönegarantifrågorna handläggs på olika sätt beroende på i vilken form konkursen handläggs.

I konkurser som handläggs utan bevakningsförfarande, vilket har varit det vanligaste, fattar konkursförvaltaren beslut om lönegaranti. Beslutet om lönegaranti avser myndighetsutövning. Konkursförvaltarens beslut kan överprövas genom att arbetstagaren eller staten, genom Tillsynsmyndigheten i konkurser (TSM), väcker talan vid tingsrätten. I tingsrätten handläggs målet som ett sedvanligt tvistemål. Särskilda regler gäller dock om kostnadsansvar. Normalt sett gäller att arbetstagaren inte behöver betala statens rättegångskostnader om arbetstagaren förlorar målet. Om arbetstagaren vinner målet har denne däremot rätt till ersättning för rättegångskostnader på det sätt som följer av rättegångsbalken. Vad som nu sagts följer av 33 § lönegarantilagen, även om ordalagen i bestämmelsen synes ge uttryck för något annat. Tvisten kan med tillämpning av de sedvanliga överklagandereglerna föras vidare till hovrätt och Högsta domstolen.

I konkurser som handläggs med bevakningsförfarande, vilket med anledning av de nya förmånsrättsreglerna kommer att bli vanligare, handläggs lönegarantifrågorna på följande sätt. För att lönefordringarna skall kunna göras gällande i konkursen, och därmed ha möjlighet att få utdelning, krävs enligt huvudregeln att de bevakas. Konkursförvaltaren skall på arbetstagarens vägnar bevaka

lönefordringar som förvaltaren bedömer klara. Samtidigt skall konkursförvaltaren lämna en underrättelse till länsstyrelsen om sin bevakning. Med anledning av denna underrättelse verkställer länsstyrelsen utbetalning av lönegaranti. Om en arbetstagare är missnöjd med den bevakning konkursförvaltaren gjort, helt eller delvis, får denne själv göra en kompletterande bevakning. Denna kompletterande bevakning kommer därvid sannolikt inte att godkännas av konkursförvaltaren och denne kommer att göra en anmärkning mot lönefordringen. Den tvistiga lönefordringen kommer därefter att behandlas inom ramen för den så kallade jävsprocessen. Jävsprocessen kan sägas vara ett förenklat tvisteförfarande inom ramen för konkursen. Tvister inom ramen för jävsprocessen skall, om uppgörelse inte kan nås, avgöras av tingsrätten med överklagandemöjligheter till hovrätten och Högsta domstolen.

Efter att en tvist gällande en lönefordran avgjorts i jävsprocessen, kan konkursförvaltaren komma att behöva lämna en kompletterande underrättelse till länsstyrelsen gällande lönegaranti. Det kan eventuellt finnas möjligheter för arbetstagaren att parallellt med jävsprocessen överklaga förvaltningsvägen.

### 2.1.3 Nuvarande tillsyn

I det nuvarande systemet finns det ingen traditionell tillsynsmyndighet med ansvar för lönegarantihanteringen.

Tillsynsmyndigheten i konkurser (TSM) har ett övergripande ansvar för konkurstillsynen och att vara remissorgan i viktigare frågor i en konkurs. I detta ligger främst ett ansvar att granska konkursförvaltarens handläggning av konkursen samt att uttala sig om skäligheten i det arvode denne yrkar. I TSM:s tillsynsansvar ingår att även granska konkursförvaltarens handläggning av lönegarantiärenden.

TSM är också motpart i de ärenden där konkursförvaltaren avböjer lönegarantin och där arbetstagaren för frågan vidare till tingsrätten. TSM kan vidare överklaga ett för arbetstagaren gynnande beslut genom att väcka talan vid tingsrätten. I praktiken tar konkursförvaltaren ofta tar en förhandskontakt med TSM för att få besked hur myndigheten ser på en uppkommen rättslig fråga.

Vad som nu sagts betyder att TSM:s tillsyn över konkursförvaltaren och dennes lönegarantihanläggning är av lite annan karaktär än en sedvanlig tillsynsmyndighets.

Det finns tio TSM i landet, med ansvar för varsin region. Skatteverket är chefsmyndighet inom exekutionsväsendet och central förvaltningsmyndighet för bland annat frågor om tillsyn i och lönegaranti vid konkurs. Skatteverket har således i egenskapen av chefsmyndighet över TSM formellt ansvar för så gott som samtliga systeminriktade funktioner för lönegarantin.

Konkursförvaltaren står också i någon mening under tillsyn av tingsrätten, som förordnar och entledigar förvaltare samt bestämmer arvodet. Arvodet kan sättas ned om förvaltaren exempelvis visat oskicklighet gällande frågor kring lönegarantin (NJA 1995 s 627).

Inte minst skall betonas att konkursförvaltaren står under tillsyn av samtliga borgenärer. Dessa kan klandra förvaltarens slutredovisning och på det sättet göra förvaltaren ansvarig för brister i förvaltningen.

Konkursförvaltarna är normalt advokater och därmed medlemmar i Advokatsamfundet. Advokatsamfundet har en disciplinär tillsyn över advokaterna och kan, vilket skett i vissa fall, utdela disciplinära påföljder mot en advokat i dennes göranden som konkursförvaltare. Ett sådant ärende har gällt en konkursförvaltare som dröjde med att meddela lönegarantibeslut under ett års tid, vilket föranledde disciplinnämnden att meddela varning (se Tidskriften Advokaten nr 5/1996, ärende 8).

Det andra momentet i tillsynen över lönegarantihanteringen utgörs av tillsynen över länsstyrelserna. Kammarkollegiet, som disponerar anslaget Bidrag till lönegarantimedel, har en återrapporteringsskyldighet av utbetalningarna till berört departement. Ekonomistyrningsverket meddelar vissa ekonomiadministrativa föreskrifter för länsstyrelsernas utbetalningar. Riksrevisionen reviderar myndigheternas årsredovisningar samt genomför effektivitetsrevision.

## 2.2 Internationella normer om lönegarantin

Europeiska gemenskapernas råd har år 1980 antagit ett direktiv gällande lönegaranti, Rådets direktiv (80/987/EEG) av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning rörande skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens (lönegarantidirektivet). År 2002 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/74/EG av den 23 september 2002 om ändring av

rådets direktiv 80/987/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (ändringsdirektivet)<sup>1</sup>. Ändringsdirektivet skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 7 oktober 2005.

För Sveriges del innebär medlemskapet i EU ett åtagande att våra regler på lönegarantiområdet åtminstone skall överensstämma med direktivens krav. Direktiven syftar till att garantera arbetstagarna ett minimiskydd vid arbetsgivarens insolvens. Det innebär således att Sverige får införa förmånligare regler än vad direktiven anger.

Enligt lönegarantidirektivet skall medlemsstaterna säkerställa betalning genom lönegaranti av lönefordringarna för tiden före ett visst datum som efter medlemsstaternas val kan vara

- dagen för insolvens; i detta fall ska garantin omfatta lönefordringar för de tre sista anställningsmånaderna om anställningsförhållandet pågått i sex månader före den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde,
- dagen då uppsägning skedde på grund av insolvens; i detta fall skall garantin omfatta lönefordringar för de tre sista anställningsmånaderna före det att arbetstagaren fick besked om uppsägning på grund av insolvens,
- dagen för insolvens eller dagen då anställningen upphörde på grund av insolvens; i detta fall skall garantin omfatta lönefordringar för de sista 18 månaderna före insolvens eller dagen då anställningen upphörde på grund av insolvens. Med detta alternativa val får medlemsstaterna begränsa betalningsansvaret till lön motsvarande en tidsperiod om åtta veckor eller flera kortare perioder om sammanlagt åtta veckor.

Genom ändringsdirektivet är staternas möjligheter att begränsa garantiinstitutionernas betalningsansvar friare. Fortfarande gäller dock en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla lönegaranti för en period om minst åtta veckor. Nytt är att ändringsdirektivet reglerar villkor över gränserna. Om ett företag som verkar i flera medlemsstater går i konkurs skall arbetstagarna få ersättning från lönegarantin i arbetslandet.

Det skydd som direktivet föreskriver är anknutet till begreppet insolvens. Enligt den rättspraxis som utbildats i EG-domstolen kan den slutsatsen dras att det finns en skyldighet för Sverige att till-

---

<sup>1</sup> EGT L 270, 8.10.2002, s 10 (Celex 32002L0074).

handahålla lönegaranti i konkurs men däremot inte i företagsrekonstruktion.

Medlemsstaterna har viss frihet när det gäller att utforma administrationen av lönegarantisystemet. Det finns alltså ingen skyldighet för staten själv att svara för lönegarantiutbetalningarna.

EG-domstolen har i målet *Soghra Gharehveran*, C-441/99, dom den 18 oktober 2001, uttalat att lönegarantidirektivet har direkt effekt till Sverige. Ställningstagandet utgår från det faktum att lönegarantisystemet i Sverige är en statlig angelägenhet. Domen innebär att en arbetstagare kan grunda rätt till betalning av lönegaranti direkt på lönegarantidirektivet för den händelse lönegarantidirektivet skulle ge arbetstagaren rättigheter som inte har någon motsvarighet i svensk rätt (se NJA 2002 s 75).

ILO har behandlat insolvensskyddet av arbetstagares lönefordringar i en konvention (nr 173) och en rekommendation (nr 180). Förmånsrättskommittén har i sitt huvudbetänkande *Nya förmånsrättsregler* (SOU 1999:1) gjort ställningstagandet att Sverige inte bör ratificera ILO-konventionen.

### 2.3 Allmänt om lönegarantins finansiering

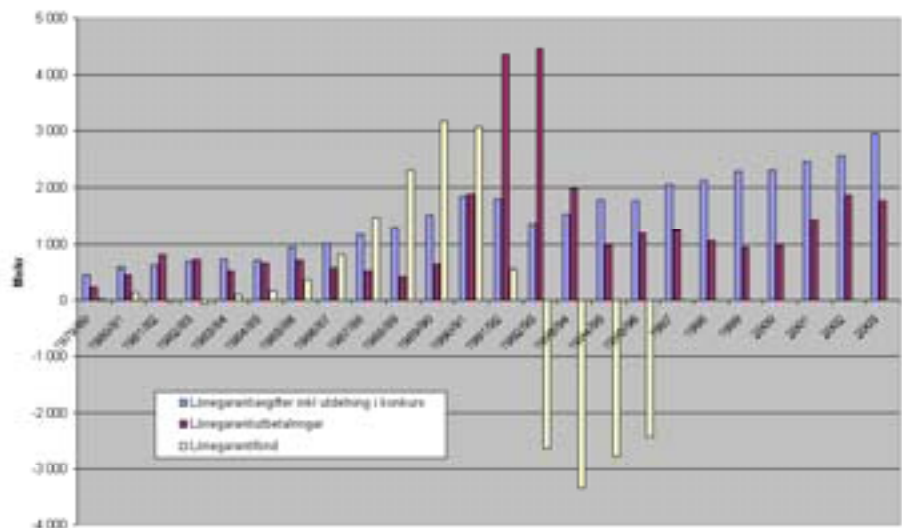
Lönegarantin finansierades till och med budgetåret 1998 genom en särskild lönegarantiavgift enligt lagen (1981:691) om socialavgifter. När lönegarantin infördes 1971 var lönegarantiavgiften 0,02 procent av lönesumman. Avgiften höjdes därefter successivt för att den 1 januari 1979 uppgå till 0,20 procent. Den 1 januari 1996 höjdes lönegarantiavgiften ytterligare till 0,25 procent. En av anledningarna till höjningen var att socialavgifter numera erläggs på garantibeloppet. Den särskilda lönegarantiavgiften slopades 1999 och ersattes av en motsvarande höjning av arbetsmarknadsavgiften. Sedan dess utgör lönegarantiavgiften en integrerad del av arbetsmarknadsavgiften. Någon direkt koppling mellan avgiftens storlek och kostnaderna för lönegarantin finns därmed inte.

Från början fördes lönegarantiavgifterna till en lönegarantifond som förvaltades av Kammarkollegiet. Lönegarantifonden avskaffades i samband med att en ny lag om statsbudgeten infördes 1997. Avvecklingen var en naturlig följd av att principerna om fullständighet och bruttoredovisning förklarades vara grundläggande för statlig redovisning och budgetering. Lönegarantifonden ersattes med ett anslag på statsbudgeten.

Fonden hade vid tidpunkten för avskaffandet ett underskott på cirka 2,5 miljarder kronor. Inledningsvis användes således en del av anslaget för att betala av lönegarantifondens kvarvarande skuld till Riksgäldskontoret. Men från och med 1999 skrevs skulden av och nu används anslaget enbart till utbetalningar och förvaltningskostnader för lönegarantin. Från och med 2001 nettobudgeteras anslaget vilket innebär att utdelningar i konkurser förs till anslaget och används till utgifter under anslaget.

En sammanställning över avgiftsuttaget inklusive utdelning i konkurs och lönegarantiutbetalningarna från budgetåret 1979/80 och framåt, visar att systemet har gått med överskott sett över en längre period. Detta påpekar också Förmånsrättskommittén i sitt huvudbetänkande *Nya förmånsrättsregler* (SOU 1999:1). Resonemanget om överskott blir emellertid rent teoretiskt efter år 1998 eftersom den särskilda lönegarantiavgiften är avskaffad men har i sammanställningen beräknats utgöra 0,25 procent även för åren efter 1998.

*Diagram 2.1* Sammanställning över lönegarantiavgifter inklusive utdelning i konkurs, lönegarantiutbetalningar samt lönegarantifonden.



*Källa:* SOU 1999:1 för 1979/80–1995/96, Finansdepartementet för 1997–2002, Finans- och Näringsdepartementet för 2003



Efter att lönegarantiavgiften avskaffades 1999 består statens inkomster för lönegarantin enbart av de konkursutdelningar som staten får in som löneborgenär. De medel som har inbetalats från utdelning i konkurser under perioden 2000–2003 motsvarar i genomsnitt cirka 10 procent av utbetalningarna. Med de nya förmånsrättsreglerna som trädde i kraft 1 januari 2004 förväntas intäkterna från regressfordringar stiga från 10 till 40 procent av utbetalningarna. Förmånsrättsreformen beskrivs närmare i avsnitt 2.1.1 och 2.5.

Således kan man konstatera att även om lönegarantin övergick från fondfinansierat till anslagsfinansierat system har det inte skett några mer genomgripande förändringar i finansieringssystemet sedan starten 1971.

## 2.4 Allmänt om lönegarantins administration

Lönegarantin har en stark koppling till konkurs. Följaktligen finns det starka samband mellan hanteringen av lönegarantin och hanteringen av konkurser. Statskontoret har i sin rapport, *En samlad administration av lönegarantin*<sup>2</sup>, kartlagt den nuvarande administrationen och pekat på vissa brister i det nuvarande systemet. Det organisatoriska ansvaret för lönegarantin är fördelat mellan ett flertal aktörer på lokal och regional nivå, vilket innebär att kunskaperna om systemet är spridda på många håll. Statskontoret noterar också att många olika aktörer kan skapa viss förvirring för löneborgenären.

Konkursförvaltarna fattar i normalfallet beslut om lönegarantin. Anslaget för lönegarantin utbetalas via Kammarkollegiet till länsstyrelserna, som har behållit rollen som utbetalare trots att man numera saknar anknytning till konkursförfarandet. Länsstyrelserna betalar alltså ut garantibeloppet till arbetstagarna. Vid utbetalningen övertas arbetstagarnas lönefordran gentemot konkursboet av staten. Länsstyrelserna har ansvaret för att bevaka fordran men kan överlåta detta till kronofogdemyndigheten, vilket också ofta är fallet.

Enligt Statskontoret brister den nuvarande ordningen i budgetansvar, tillsyn och kontroll, föreskriftsarbete och ansvarsfördelning. Det saknas till exempel ett centralt lönegarantiregister vilket

---

<sup>2</sup> Statskontoret (1999) *En samlad administration av lönegarantin*. Rapport 1999:20.

bland annat innebär att man inte kan kontrollera om en person samtidigt uppbär lönegaranti i flera län.

Utöver Statskontorets påpekanden har jag under utredningsarbetets gång konstaterat att det med nuvarande ordning saknas möjlighet att utveckla en enhetlig praxis.

## 2.5 Allmänt om kostnaden för lönegarantin

Statens kostnader för lönegarantin beror dels på antalet anställda som drabbas av arbetsgivarens konkurs, dels på lönenivån och tillgångarna i konkursföretagen. Företag med höga personalkostnader och få fasta tillgångar genererar i större utsträckning höga lönegarantiutbetalningar samtidigt som möjligheterna till utdelning i konkursen är små.

Det finns ett tydligt samband mellan antal anställda i konkursföretag och lönegarantiutbetalningar. Enligt statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) utgjorde majoriteten av konkurserna företag utan anställda, det vill säga det fanns inte några löneborgenärer. Drygt 60 procent av de företag som gick i konkurs under åren 1997–2003 saknade anställda. Ungefär 60 procent av konkursföretagen med anställda utgörs dessutom av företag med 1–4 anställda.

En kraftig uppgång av både antalet konkurser och antalet anställda i konkursföretagen skedde i samband med lågkonjunkturen i början av 90-talet. Under budgetåret 1992/1993 uppgick utbetalningarna till rekordhöga 4,5 miljarder kronor, att jämföra med utbetalningar på omkring 600 miljoner kronor per år under 80-talet (se diagram 2.1). Efter 1992 sjönk konkursantalet och utbetalningarna kom att stanna runt 1 miljard kronor per år under perioden 1994/95–1999. Under år 2000 började emellertid konkurserna och därmed kostnaderna för lönegarantin åter att öka. År 2003 blev det fjärde året i rad med en ökning i antal konkurser. Totala antalet anställda i konkursföretagen var dock i stort sett oförändrat under 2003 jämfört med 2002. Lönegarantikostnaden för år 2003 (1,8 mdkr) blev också lägre jämfört med år 2002 (1,9 mdkr).

Konjunkturinstitutet (KI) har på uppdrag av utredningen och Finansdepartementet tagit fram en prognosmodell för antalet anställda drabbade av konkurser samt bruttokostnaden för dessa. Syftet med uppdraget var att utveckla en prognosmodell som tillva-

ratar kopplingen mellan lönegarantikostnaderna och KI:s konjunkturprognos. Modellen skattas i två steg.

Steg 1: Antalet anställda som drabbas av konkurser.

Steg 2: Bruttoutbetalningar givet resultatet i steg 1.

I modellen har KI valt ett antal variabler som bedöms ha det starkaste sambandet med anställda som drabbas av konkurser. Dessa variabler utgörs av produktionsgapet och huspriser. Produktionsgapet är ett mått på resursutnyttjandet i ekonomin. Ett högt resursutnyttjande, det vill säga ett positivt gap, indikerar att ekonomin befinner sig i högkonjunktur och vice versa. I KI:s ekvation används dock den årliga förändringen, i stället för nivån av produktionsgapet. Det innebär att det snarare är förändringar i konjunkturläget som påverkar antalet konkurser. En längre tids lågkonjunktur genererar således inte en lång period av höga konkursnivåer.

Faktorerna som påverkar bruttoutbetalningarna är dels antalet anställda som drabbas av konkurser men även utvecklingen av timlöner och arbetslöshet. En förändring av arbetslösheten kommer att påverka bruttoutbetalningarna men effekten är dock av mindre betydelse än från en förändring av antalet anställda som drabbas av konkurser eller en förändring i timlöner.

KI:s prognosmodell beskrivs utförligt i bilaga 3. Jag återkommer till resultatet av prognosen i avsnitt 6.

### Storleken på lönegarantin

Tidigare var lönegarantin maximerad till 100 000 kronor. Från och med den 1 januari 2004 höjdes maximibeloppet till fyra prisbasbelopp (2004: 157 200 kronor). Vid samma tidpunkt förlängdes också den tid under vilken lönegarantin kan utgå från sex till åtta månader.

Under år 1992/93 hade 56,5 procent av arbetstagarna fått en sammanlagd utbetalning av lönegarantin med belopp mindre än 40 000 kronor. Endast 12,5 procent av arbetstagarna hade haft lönefordringar överstigande maxbeloppet 100 000 kronor. Under år 2000 låg 57 procent av utbetalningarna under 40 000 kronor per lönegarantifall, varav 28 procentenheter låg under 10 000 kronor. I 13 procent av fallen låg utbetalningarna på 90 000–100 000 kronor.

Motsvarande uppgifter för år 2003 visar att 39 procent av arbetstagarna hade en utbetalning på mindre än 40 000 kronor, varav 18 procentenheter låg under 10 000 kronor. Cirka 5 procent hade lönefordringar på 90 000–100 000 kronor och ungefär 31 procent hade lönefordringar på över 100 000 kronor. Arbetsgivaravgifter är inkluderade i de utbetalda beloppen. Uppgifterna för 2003 baseras på fyra län; Stockholm, Västra Götaland, Skåne och Jönköping.<sup>3</sup>

Statistiken tyder således på att arbetstagarnas lönefordringar genomsnittligt sett ligger under beloppsgränsen.

### Tillgångarna hos konkursföretagen

Utgifterna för lönegarantin beror även på tillgångarna hos de företag som går i konkurs. Det finns ingen löpande statistik över tillgångar och skulder i de företag som går i konkurs. Två undersökningar avseende dels Insolvensutredningens (SOU 1992:113) från 1990, dels Förmånsrättskommitténs (SOU 1999:1) från 1996 visar att det i drygt 50 procent av konkurserna inte sker någon utdelning alls. Under 1996 saknade 26 procent av konkursföretagen tillgångar. Konkursföretagens tillgångar varierar dock mellan olika branscher. Exempelvis kan tillverkningsföretagen ha relativt stora fasta tillgångar medan servicesektorn har knappa fasta resurser. Under 2001 kan man se att konkursrisken vad gäller antalet anställda var störst i sektorer som karakteriseras av få fasta tillgångar och dessutom höga lönekostnader.

### Finansiella effekter av två lagändringar

Två lagändringar kommer sannolikt att påverka den framtida kostnaden för lönegarantin. Nya förmånsrättsregler trädde i kraft den 1 januari 2004. I vissa avseenden gäller dock äldre bestämmelser till den 1 januari 2005. Förmånsrättsreformen beskrivs närmare under avsnitt 2.1.1. Härutöver finns ett förslag om införande av lönegaranti vid företagsrekonstruktion från den 1 juni 2005. Jag redovisar här några kommentarer kring konsekvenserna för lönegarantin.

---

<sup>3</sup> Källa: SOU 1999:1 *Nya förmånsrättsregler för 1992/93* samt Kammarkollegiet för 2000 samt 2003

## Nya förmånsrättsregler från och med 1 januari 2004

Enligt Förmånsrättskommitténs förslag (*Nya förmånsrättsregler*, SOU 1999:1) skulle löner fortfarande vara förmånsberättigade och komma närmast efter företagshypoteket. Därför skulle utdelningen på lönefordringar förbättras kraftigt.

Bland förslagen fanns också ett antal förändringar av lönegarantin. För det första skulle maximibeloppet per arbetstagare höjas från 100 000 kronor till fyra prisbasbelopp. Man räknade med att 15 procent av dem som fick lönegaranti eller cirka 3 000 personer skulle ha fordringar som översteg det gamla maximibeloppet och som uppgick till eller översteg även det nya beloppet. Grundat på detta bedömdes utbetalningarna öka med cirka 137 miljoner kronor. Vidare föreslogs en förlängning av maximitiden under vilken lönegaranti kunde betalas från sex till åtta månader.

Samtidigt skulle enligt förslaget ingen lönegaranti alls betalas för tid under vilken arbete utfördes åt konkursboet. I stället skulle fordran på lön för sådant arbete bli så kallad massafordran och därmed gå före alla konkursfordringar. Effekterna av det sistnämnda bedömdes mer än väl komma att neutralisera effekten av höjt maximibelopp och förlängd maximitid. Kommittén ansåg det därför rimligt att utgå från årliga utbetalningar på cirka 1 miljard kronor, det vill säga den nivå som utbetalningarna hade legat på åren 1997–1999.

Vad gäller lönefordringarna, som alltså var det inslag i reformen som skulle bättra på utfallet av reformen för statens del, utgick kommittén från att 60 procent skulle komma att avse tiden före konkursen och vara förmånsberättigade enligt förslaget, samt att dessa skulle få utdelning med 60 procent. Resterande 40 procent skulle liksom andra oprioriterade få utdelning med 10 procent. Med denna utgångspunkt kom kommittén fram till att utdelningen på en genomsnittlig utbetalning på 1 miljard kronor per år skulle bli 400 miljoner kronor, jämfört med 100 miljoner kronor motsvarande den genomsnittliga utdelningen under åren 1997–1999.

I propositionen (prop. 2002/03:49, *Nya förmånsrättsregler*) följde regeringen i allt väsentligt kommitténs förslag. Regeringen sade sig inte ha funnit skäl att ifrågasätta kommitténs beräkning av statsfinansiella konsekvenser och andra ekonomiska effekter av förslagen. Det redovisades även vissa nyare beräkningar som gjorts av Riksskatteverket. Riksskatteverket hade simulerat utfallet av reformen på 176 slumpvis utvalda utdelningskonkurser i Västra Götalands

län under andra halvåret 2001 och första halvåret 2002. Med samma antagande som kommittén gjort om relationen mellan prioriterad och oprioriterad del av lönefordran pekade undersökningen på att utdelningen på lönefordringar, uppräknad till rikstal, skulle öka med cirka 350 miljoner kronor.

Utöver redovisningen av dessa beräkningar förs i propositionen även ett resonemang om positiva effekter av bland annat en tidigareläggning av insolvenshanteringen. Något försök att kvantifiera de ekonomiska effekterna av sådana förändringar görs dock inte i propositionen.

Vid riksdagsbehandlingen ändrades de nya förmånsrättsreglerna på det sättet att företagsinteckningen skulle gälla i 55 procent av all gäldenärens egendom i stället för 50 procent som regeringen föreslagit. Några nya beräkningar av reformens finansiella konsekvenser redovisades dock inte med anledning av detta.

Statens intäkter från regressfordringar avseende utbetalade lönegarantibelopp har under åren 2000–2003 uppgått till cirka 10 procent av utbetalningarna. De nya förmånsrättsreglerna skulle enligt bedömningar i propositionen *Nya förmånsrättsregler* innebära att inkomster i form av regressfordringar kommer att stiga från 10 till 40 procent av utbetalningarna.

### Lönegaranti vid företagsrekonstruktion

I Justitiedepartementet har en departementspromemoria (Ds 2003:17) tagits fram innehållande förslag till att införa lönegaranti vid företagsrekonstruktion. Förslaget bygger på Förmånsrättskommitténs huvudbetänkande *Nya förmånsrättsregler* (SOU 1999:1) och har samband med de nya förmånsrättsreglerna som trädde i kraft den 1 januari 2004. Förslaget går huvudsakligen ut på att lönegaranti vid företagsrekonstruktion utformas på ett sätt som motsvarar lönegaranti vid konkurs. Promemorian har remissbehandlats och den 17 juni 2004 beslutade regeringen om att överlämna lagrådsremissen *Lönegaranti vid företagsrekonstruktion* till lagrådet. Den slutgiltiga utformningen är dock inte säker förrän proposition lämnats och antagits.

Utredningens förslag utgår från gällande regelverk, det vill säga att lönegarantin inte gäller vid företagsrekonstruktion. Utredningen har emellertid resonerat kring frågan om det kan tänkas bli en merkostnad avseende lönegaranti med hänsyn till att lönegaranti

enligt förslag i Ds 2003:17 skall kunna betalas också i en företagsrekonstruktion. Slutsatsen i Ds 2003:17 är att införandet av lönegaranti i företagsrekonstruktion inte kommer att leda till några kostnadsökningar. Det ställningstagandet har också stöd i SOU 1999:1.

Slutsatsen i Ds 2003:17 görs på basis av ett antagande. Förslaget bedöms tillsammans med de nya förmånsrättsreglerna från 2004, leda till en tidigareläggning av insolvenshanteringen och minskade utgifter för lönegarantin, samt ökade intäkter från regressfordringar.

Jag konstaterar att det är svårt att med någon grad av säkerhet göra bedömningar i frågan om införandet av lönegaranti i företagsrekonstruktion medför merkostnader. Som framgår av SOU 1999:1 är konkursfrekvensen den enskilt mest betydelsefulla faktorn när det gäller storleken på lönegarantiutbetalningarna. Om ändrade regler leder till färre insolvensförfaranden blir det mindre kostnader och om de leder till fler insolvensförfaranden blir det större kostnader. Det finns emellertid en faktor som man inte har beaktat eller beräknat vare sig i SOU 1999:1 eller i Ds 2003:17. Det är i vad mån införandet av lönegaranti vid företagsrekonstruktion kan leda till att företag som eljest inte skulle ha underkastat sig ett formaliserat insolvensförfarande, nu gör det. Därmed inte sagt att samtliga företagsrekonstruktioner kommer att omfatta lönegaranti.

Det finns alltså anledning att misstänka att nytillkommande företag i insolvenshanteringen kan ha betydelse för belastningen av lönegarantin. Denna belastning motverkas dock direkt av om antalet konkurser, genom lyckade företagsrekonstruktioner, kan bringas ned. Vilken av dessa faktorer som är starkast är i dagsläget omöjligt att veta.

### Förvaltningskostnader

För en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av en ny finansieringsmodell har jag även sett det som värdefullt att försöka få fram en uppgift om nuvarande kostnader för administrationen av lönegarantin. Den översiktliga beräkningen av förvaltningskostnaderna i nuvarande lönegarantisystem utgår ifrån den modell som använts i *Ny lönegarantilag* (SOU 1986:9) och Statskontorets rapport *En samlad administration av lönegarantin* (1999:20).

Kolumnen för kostnader för 1998 är hämtad från Statskontorets rapport medan kostnaderna för 2003 är baserade på uppgifter från

respektive myndighetshandläggare inom regeringskansliet. I det fall uppgift saknas har en uppräknig med konsumentprisindex (KPI) gjorts.

*Tabell 2.1.* Förvaltningskostnader för nuvarande lönegarantisystem (mnkr)

Organisation	Kostnader 1998	Kostnader 2003
Skatteverket	0,5	0,1
Kammarkollegiet	0,3	0,2
Länsstyrelser	16,9 <sup>1</sup>	11,7
KFM/TSM	4,1	2,5
Konkursförvaltare	33,0	35,7 <sup>2</sup>
Summa	54,8	50,2
<b>varav statsbudget</b>	<b>21,8</b>	<b>14,5</b>

<sup>1</sup> Inklusiv uppskattad OH.

<sup>2</sup> Uppgiften uppräknad med KPI sedan 1998.

Det är oklart varför kostnaderna har sjunkit sedan 1998 trots att utgifterna har ökat. En rimlig förklaring är att det är svårt att uppskatta tidsåtgång, särskilt när det är små belopp. Det finns också anledning att ifrågasätta om fulla overheadkostnader ingår i ovanstående belopp och de faktiska kostnaderna är sannolikt högre än vad som redovisas här. Jag återkommer också till Skatteverkets kostnad för debitering och uppbörd av "lönegarantiavgiften" som inte ingår i tabellens uppgift för Skatteverket.

Sammantaget kan dock detta ge en ungefärlig bild över vilka kostnader som skulle överföras i ett nytt system, det vill säga för närvarande 15 miljoner kronor per år. En förvaltningskostnad på 15 miljoner kronor motsvarar 0,0015 procent i arbetsgivaravgift.

Konkursförvaltarens kostnader täcks huvudsakligen av konkursboet och övriga kostnader av statsbudgeten.

Jag kan konstatera att man i det danska lönegarantisystemet redovisar en högre total årlig förvaltningskostnad trots en, enligt min bedömning, mycket effektiv hantering. Varje lönegarantifall kostar i genomsnitt cirka 2 500 svenska kronor jämfört med drygt 500 kronor i Sverige. Det skulle möjligen ytterligare stärka min uppfattning om att uppgiften om den sammanlagda kostnaden i Sverige inte är komplett och därmed för lågt räknad. Om vi antar



att den verkliga kostnaden är i samma storleksordning som i Danmark skulle den totala förvaltningskostnaden i stället hamna på omkring 70 miljoner kronor per år, det vill säga 0,0070 procent i arbetsgivaravgift. Det danska lönegarantisystemet redovisas närmare i avsnitt 3.2.5.

### Skatteverkets kostnad för debitering och uppbörd av ”lönegarantiavgiften”

Skatteverkets förvaltningskostnader i tabell 2.1 omfattar inte kostnaden för debitering och uppbörd av ”lönegarantiavgiften”. Jag har därför gjort ett försök att uppskatta den kostnaden enligt en modell som redovisas här.

Skatteverket svarar för debitering och uppbörd av socialavgifter. Om avgift inte betalas i rätt tid lämnas den, efter betalningsuppmärksamhet, till kronofogdemyndigheten för indrivning. Inom Skatteverket är beskattningsverksamheten i hög grad integrerad för olika skatter och även socialavgifter. Uppdelningen av verksamheten är i stället gjord i första hand utifrån typer av skattskyldiga och efter funktioner.

De stora flödena i verksamheten är dels företagets månatliga skattedeklarationer, dels företags och privatpersoners årliga självdeklarationer avseende inkomst och förmögenhet. Skattedeklarationerna omfattar för de flesta företag såväl skatteavdragen från de anställdas löner som arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt. Dessa skatter och avgifter debiteras ett sammanhållet skattekonto som kan uppvisa ett överskott eller ett underskott. Bara i ett fåtal speciella situationer delar man upp över- respektive underskott utifrån vilket slags skatt eller avgift de skall anses avse. När ett belopp lämnas för indrivning rör det sig alltså i normalfallet om ett underskott på skattekontot, utan någon specificering på slag av skatt eller avgift.

Följaktligen är det förenat med vissa svårigheter att göra en tillförlitlig uppdelning av förvaltningskostnaderna mellan de olika skatterna och avgifterna. Någon löpande information om hur kostnaderna fördelar sig är inte möjligt att få fram ur uppföljningssystemen och Skatteverkets årsredovisning innehåller därför i dag inte några uppgifter av det slaget.

AP-fonden betalar varje år viss ersättning till Skatteverket och kronofogdemyndigheterna för arbetet med debitering, uppbörd

och indrivning av ålderspensionsavgift. För att kunna ta fram underlag för regeringens beslut om ersättningens storlek har det varit tvunget att skapa en modell för att beräkna kostnaderna. Modellen reviderades senast för cirka tio år sedan och Skatteverket har med anledning av påpekanden från Riksrevisionen fått i uppdrag att på nytt se över modellen. Uppdraget, som ges i regleringsbrevet för 2004, skall redovisas senast den 1 november 2004.

Det underlag som lämnas visar alltså hur stor kostnaden beräknas vara för arbetet med ålderspensionsavgiften. Man skulle möjligen kunna hävda att kostnaden för debitering, uppbörd och indrivning av den del av arbetsmarknadsavgiften som avser lönegaranti, uttryckt som andel av uppbörden, inte bör skilja sig nämnvärt från motsvarande i fråga om ålderspensionsavgiften. Det blir i så fall en enkel räkneoperation att ta fram en siffra för den förvaltningskostnad som faller inom Skatteverkets och kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde.

För 2002, som är det senaste år som det finns säkra siffror för, var den totala uppbörden av ålderspensionsavgift 101,8 miljarder kronor, och ersättningen från AP-fonden 297,0 miljoner kronor, i båda fallen med avrundning till en decimal. Detta skulle alltså ge en förvaltningskostnad på 0,29 procent.

Dock finns det ytterligare en faktor att ta hänsyn till eftersom skattemyndigheternas ersättning hade beräknats så att den skulle täcka även arbetet med fastställande av pensionsgrundande inkomst. Enligt Skatteverket är det knappast möjligt att skilja ut det arbetet från arbetet med debitering och uppbörd av avgifterna. Arbetsuppgiften att fastställa pensionsgrundande inkomst är dock av liten omfattning jämfört med de övriga arbetsuppgifterna och skulle möjligen kunna beaktas genom att man drar av ett par hundra procentenheter, så att man hamnar på 0,26 eller 0,27 procent. Det skulle motsvara cirka 6 miljoner kronor per år i kostnad för debitering och uppbörd av "lönegarantiavgiften" utöver de 15 miljoner kronor som redovisades i avsnittet om förvaltningskostnader. Oavsett beräkningsmetod får förvaltningskostnaden en relativt liten påverkan på det totala uttaget av arbetsgivaravgift.

## 3 Liknande system i Sverige och lönegarantisystem vissa andra länder

### 3.1 Liknande system i Sverige

I arbetet med att ta fram en ny modell för finansieringen av lönegarantin har det även ingått att studera hur finansieringsfrågan är löst i andra system liknande lönegarantin.

#### 3.1.1 Obligatorisk miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring

Flera statliga utredningar har sedan 1980-talet behandlat frågan om ersättning för och återställning av miljöskador. Bland annat föreslog Miljöskadefondutredningen i sitt betänkande *Miljöskadefond* (SOU 1987:15) att en miljöskadefond borde inrättas. Från fonden skulle enligt förslaget ersättning kunna lämnas för miljöskador av det slag som nu miljöskadeförsäkringen täcker men också sådana återställnings- eller saneringsåtgärder som är angelägna från miljöskyddssynpunkt. Fonden föreslogs bli finansierad av avgifter på större utsläpp av vissa miljöfarliga ämnen. Utredningens förslag om en fond genomfördes aldrig. I stället beslutade regeringen att införa en obligatorisk miljöskadeförsäkring.

Författningarna om den obligatoriska miljöskadeförsäkringen trädde i kraft den 1 juli 1989. Ersättning skall dock i första hand betalas av den skadeståndsskyldige. Från försäkringen kan ersättning lämnas till skadelidande för sådan person- eller sakskada som avses i skadestandsreglerna i 32 kap. miljöbalken om den skadelidande har rätt till skadestånd men den som är ansvarig för skadan inte kan betala skadeståndet på grund av att ekonomiska resurser saknas eller det inte kan utredas vem som är ansvarig för skadan eller rätten att kräva skadestånd är preskriberad.

En särskild saneringsförsäkring kompletterar numera miljöskadeförsäkringen. Saneringsförsäkringen infördes den 1 januari 1999 i

samband med att miljöbalken trädde i kraft. Ersättning utbetalas för sådana kostnader som kan uppstå för det allmänna när tillsynsmyndighet har beslutat att genomföra en saneringsåtgärd på den ansvariges bekostnad men denne inte har medel att bekosta saneringen.

De båda försäkringarna finansieras genom ett bidrag som beslutas av regeringen. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken är skyldig att betala för försäkringarna. Bidraget beräknas per anläggning och betalas per kalenderår. För närvarande uppgår det till 7 procent av avgiften för länsstyrelsens tillsyn, dock minst 400 kronor. Staten eller kommun som verksamhetsutövare betalar bara 3,5 procent av avgiften för tillsyn. Anledningen är att dessa inte anses kunna försättas i konkurs.

Från försäkringarna har hittills under 13 år utbetalats ersättningar om 5–6 miljoner kronor. Därutöver finns ett antal reservsättningar. Försäkringarna har hittills varit en bra affär för försäkringsbolagen. Men det finns alltid en risk att det inträffar en mycket omfattande miljöskada som skall täckas av försäkringarna.

Försäkringsgivare för miljöskadeförsäkringen var under de första tio åren ett konsortium, Miljöskadekonsortiet, bestående av de dåvarande försäkringsbolagen Skandia, Trygg-Hansa, Folksam, Länsförsäkringar och Wasa. Efter upphandling i samband med miljöbalkens införande 1999 övergick ansvaret som försäkringsgivare för både miljöskadeförsäkringen och den då inrättade saneringsförsäkringen till försäkringsbolaget AIG Europe AS.

AIG ansvarar för skadehantering men har gett i uppdrag till försäkringsmäklarbolaget Marsh AB att sköta den löpande administrationen. Marsh uppgifter innefattar att hålla ett aktuellt register över betalarna, fakturera och sköta kontakterna med länsstyrelser och kommuner. Uppgifter ur de senares register över tillstånds- och anmälningspliktiga anläggningar enligt miljöbalken bildar underlag för Marsh register.

Upphandlingen av miljöskadeförsäkringen innebar en sänkning av det totala bidraget för försäkringen. Detsamma gällde vid den senaste upphandlingen av saneringsförsäkringen. Vidare har efter upphandling administrationskostnaden halverats.

Föreningen för Miljöskadeförsäkring företräder de verksamhetsutövare som är skyldiga att betala till försäkringarna. Föreningens sekretariat finns hos Svenskt Näringsliv. Föreningens medlemsorganisationer täcker i princip de grupper av verksamheter som är

tillstånds- och anmälningsskyldiga enligt miljöbalken. Föreningen har varit ansvarig för upphandlingarna av försäkringarna och administration. Upphandlingarna sker vart tredje år.

Regeringen har tillsatt en särskild skadenämnd för miljöförsäringen som skall underlätta tvistelösning. Regeringen fastställer också arbetsordningen för nämnden. Skadenämnden skall avge utlåtande över tolkningen och tillämpningen av de av regeringen godkända villkoren för miljöskadeförsäringen. Nämnden skall verka för en objektiv, enhetlig och rättvis tillämpning av villkoren. Den skadelidande, försäkringsgivaren eller den som har betalat bidrag kan begära att få sitt ärende prövat i nämnden. Tvist mellan skadelidande och försäkringsgivare avgörs av skiljemän.

Miljöskadeförsäkringens uppbyggnad har använts som förebild i flera avseenden i utredningens förslag till obligatorisk lönegarantiförsäkring.

### 3.1.2 Obligatorisk trafikförsäkring

Trafikskadelagen bygger på att motorfordonstrafik anses vara en riskfylld verksamhet och att de som utövar sådan verksamhet bör stå för skadorna i trafiken. Trafikskadelagen syftar till att garantera den skadelidande ersättning oavsett vems felet är, så kallat objektivt ansvar. För att det skall kunna fungera krävs ett försäkringsskydd. Följaktligen är det obligatoriskt att ha motorfordon trafikförsäkrade. Undantag görs för statens motorfordon.

Trafikförsäkring får enligt trafikskadelagen meddelas av försäkringsgivare som har fått tillstånd till det av regeringen. En försäkringsgivare som får meddela trafikförsäkring är också skyldig att på begäran meddela sådan försäkring.

Trafikförsäkringen finansieras genom premier från fordonsägarna. Försäkringsgivarna bestämmer själva vilka premiesatser som skall tillämpas. Premiedifferentiering måste dock kopplas till faktiska risker och bolagets kostnader för dessa.

Vid en trafikskada ansvarar trafikförsäkringen direkt för sin del av kostnaderna och den skadelidande vänder sig direkt till försäkringsbolaget när han vill ha trafikskadeersättning. Det är möjligt för försäkringsbolaget att i trafikförsäkringsavtalet göra förbehåll gentemot försäkringstagaren om självrisk. Trafikförsäkringen är visserligen strikt men trafikförsäkringsbolaget har enligt trafikskadelagen rätt att återkräva utbetald trafikskadeersättning av skade-

vällaren om denne vållat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

Trafikförsäkringen garanterar att ersättning betalas även i det fall premie inte har erlagts. Detta sker genom att trafikförsäkringsbolagen solidariskt svarar för den uppkomna skadan genom Trafikförsäkringsföreningen. Trafikförsäkringsföreningen har rätt till trafikförsäkringsavgift från den försäkringspliktige för den tid han har underlåtit att ha försäkring. Föreningens stadgar är fastställda av regeringen och verksamheten är i huvudsak reglerad i trafikskadlagen och trafikförsäkringsförordningen. Medlemmar i Trafikförsäkringsföreningen är de försäkringsbolag som har rätt att meddela trafikförsäkring.

Enligt trafikförsäkringsförordningen skall trafikförsäkringsbolagen och Trafikförsäkringsföreningen hänskjuta viktigare ersättningsfrågor till Trafikskadenämnden för yttrande. Nämnden är fristående från bolagen och lämnar ett rådgivande yttrande. Nämndens ordförande utses av regeringen, övriga ledamöter av Finansinspektionen.

Trafikförsäkringen utgjorde modell för ett av de förslag till finansieringslösning som utredningen prövade. Varför trafikförsäkringsmodellen bedömdes vara ett mindre lämpligt alternativ återkommer jag till i avsnitt 5.

### 3.1.3 Insättningsgarantin

I enlighet med ett EG-direktiv infördes den 1 januari 1996 en statlig garanti för insättningar hos banker och vissa värdepappersbolag. Målet med insättningsgarantin är att bidra till konsumentskyddet avseende insättningar i banker och vissa värdepappersbolag samt till stabiliteten inom det finansiella systemet.

Insättningsgarantin ersätter för kontoinnehav upp till maximalt 250 000 kronor per kund och företag vid bankens eller värdepappersinstitutets konkurs. Garantin gäller för alla kunder, såväl privatpersoner som företag och andra juridiska personer. Ersättningen gäller kontobelopp plus ränta fram till dagen för konkursbeslutet.

Insättningsgarantin finansieras genom avgifter från de företag som omfattas av garantin. Företagens sammanlagda avgifter skall för ett år uppgå till lägst 0,1 procent och högst 0,3 procent av de garanterade insättningarna så länge som de fonderade avgifterna uppgår till mindre än 2,5 procent av dessa insättningar. För det en-

skilda institutet är avgiftens storlek beroende av hur den egna kapitaltäckningsgraden förhåller sig till de övriga institutens vilket innebär att avgiften kan variera mellan 0,06 procent till 0,14 procent av de garanterade insättningarna.

De inbetalda avgiftsmedlen förvaltas av Insättningsgarantinämnden medan den löpande placeringsverksamheten sköts på uppdrag av Kammarkollegiet och fyra externa kapitalförvaltare. Det är också Insättningsgarantinämnden som betalar ut ersättningen till kunderna. Ett kansli svarar för beredningen av ärenden.

Skulle fondmedlen inte räcka till i samband med omfattande ersättningsfall, kan Insättningsgarantinämnden låna pengar i Riksgäldskontoret. Kostnaderna för en eventuell upplåning skall bäras av företagen som omfattas av systemet.

I februari 2004 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som skall se över insättningsgarantisystemet med inriktning på att föreslå en framtida utformning av systemet.

Nuvarande system för insättningsgarantin som en tänkbar modell för finansieringen av lönegarantin, avfärdades i ett tidigt skede av den orsaken att en statlig fond inte var ett alternativ som rymdes inom direktiven.

### 3.2 Lönegarantisystem i vissa andra länder

EG-direktivet 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 ger medlemsländerna relativt stor frihet att utforma sitt lönegarantisystem. Medlemsländerna skall inrätta ett organ som garanterar att arbetstagare får sina utestående lönefordringar betalda. Länderna bestämmer själva hur detta organ eller garantiinstitution skall organiseras, finansieras och fungera utifrån följande tre principer.

- Institutionernas tillgångar skall vara fristående från arbetsgivarnas driftkapital.
- Arbetsgivarna skall bidra till institutionernas finansiering, om de inte helt finansieras av offentliga myndigheter.
- Institutionernas skyldighet att betala är oberoende av om skyldigheterna att bidra till finansieringen har uppfyllts eller inte.

För att hämta inspiration och idéer i arbetet med att ta fram en ny finansieringsmodell för lönegarantin ägnade jag och mina sakkunniga och experter viss tid åt att undersöka hur andra länder valt att lösa lönegarantin och andra liknande trygghetssystem.

Konstateras att Tyskland och Frankrike har valt försäkringslösningar inom ramen för socialförsäkringen. I Finland och Norge är lönegarantin i stället ett rent offentligt åtagande med ansvaret hos arbetsmarknadsmyndigheter. Danmark har en fristående självägande lönegarantifond finansierad av arbetsgivarna och med företrädare för arbetsmarknadens parter i fondens styrelse.

### 3.2.1 Tyskland

Lönegarantin i Tyskland är organiserad som ett försäkringssystem och administreras av de arbetsgivarägda branschorganisationerna Gewerblichen Berufsgenossenschaften. Systemet finansieras av arbetsgivarna. Avgiften är enhetlig och således oberoende av konkursrisken i branschen. Eventuella underskott i försäkringen betalas av arbetsgivarna i efterskott. Berufsgenossenschaften administrerar försäkringen medan det federala arbetsmarknadsverket, Bundesanstalt für Arbeit, står för utbetalningarna. Arbetstagarens fordran gentemot arbetsgivaren övertas efter utbetalning av Bundesanstalt für Arbeit.

Lönegarantin omfattar de tre sista månadslönerna (netto) och tre tolfte delar av den trettonde månadslönen samt eventuell semesterersättning. Sedan januari 2004 finns det ett lönetak i försäkringen på 5 150 euro per månad (brutto). Arbetstagaren kan överklaga beslut från Bundesanstalt für Arbeit i domstol.

Under år 2003 var arbetsgivarnas avgift 0,31 procent av bruttolönesumman. År 2001 utbetalades 1,4 miljarder euro från lönegarantisystemet avseende 32 278 konkursföretag och under 2002 utgick 1,9 miljarder euro för sammanlagt 37 578 företag. Antal konkurser ökade således med hela 16,42 procent på ett år. För närvarande råder det viss irritation bland arbetsgivarna över utnyttjandegraden och stigande premier. Även modellen med en enhetlig avgift ifrågasätts nu.

Gewerblichen Berufsgenossenschaften ansvarar även för arbetsskadeförsäkringen. Till skillnad från lönegarantin är arbetsgivarens premie till arbetsskadeförsäkringen differentierad och fastställd med hänsyn till skaderisken inom 35 olika branscher.



### 3.2.2 Frankrike

Det franska lönegarantisystemet är till största del reglerat i arbetslagstiftningen. Ansvarig instans för lönegarantin är AGS – Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés. AGS är skapad av de nationella arbetsgivarföreningarna och godkänd av arbetsmarknadsministern. Den praktiska skötseln av försäkringen är delegerad från AGS till Unédic AGS som är indelat i 13 regionala underavdelningar benämnda CGEA (Centre de Gestion et d'Étude AGS). Unédic ansvarar för den franska arbetslöshetsförsäkringen.

Varje arbetsgivare måste försäkra sina arbetstagare mot risken för att lön och annan ersättning inte kan utbetalas om arbetsgivaren befinner sig i en situation av skuldsanering eller konkurs. Finansieringen av lönegarantisystemet sker genom arbetsgivarnas obligatoriska inbetalningar till den nationella fonden för lönegarantin, FNGS (Fonds National de Garantie des Salaires). AGS beslutar om storleken på arbetsgivarnas avgift. Avgiften betalas på samma löneunderlag som används för att beräkna avgiften till arbetslöshetsförsäkringssystemet.

Den maximala nivån av ersättning till arbetstagaren beror på hur länge arbetstagarens kontrakt löpt vid tidpunkten för konkursens öppnande. En arbetstagare som till exempel varit anställd över två år kan erhålla ett maximibelopp på 58 368 euro (2003). Skulle arbetstagaren av någon anledning förvägras utbetalning kan han eller hon vända sig till Prud'homes, kommittén för arbetsmarknadsförlikning.

Ersättningen utbetalas i första hand av representanten för arbetsgivarens fordringsägare, det vill säga av förvaltaren. Om medel inte finns tillgängliga, begär förvaltaren utbetalning från Unédic AGS. Genom utbetalningen till arbetstagaren övertar Unédic AGS arbetstagarens krav gentemot arbetsgivaren.

AGS lider av stora finansiella problem och har runt 500 miljoner euro i skulder (2003). Situationen har förvärrats till följd av det senaste årets ökning i antal konkurser, inklusive flera större företag. Arbetsgivaravgiften steg under år 2002 från 0,10 procent till 0,35 procent. I juli 2003 halverades den maximala nivån på utbetalningarna, från 126 464 euro till 58 368 euro, och den 1 september 2003 höjdes arbetsgivaravgiften ytterligare till 0,45 procent. Höjningen gäller till och med 30 juni 2004.

### 3.2.3 Finland

Lönegarantin i Finland baseras på lönegarantilagen samt på lönegarantiförordningen. Arbetsministeriet styr verkställigheten av lagen och svarar för lönegarantisystemets utveckling. Ärenden som gäller betalning enligt lönegarantin behandlas och avgörs av arbetskrafts-avdelningarna vid arbetskrafts- och näringscentralerna (TE-centralerna). TE-centralerna motsvarar de svenska länsarbetsnämnderna. TE-centralen på arbetsgivarens hemort behandlar ansökan om betalning och fattar beslut i lönegarantiärendet. Staten återkräver fordran som betalats jämte ränta av arbetsgivaren eller dennes konkursbo. Bevakningen sköts av TE-centralerna.

Den maximala nivån av ersättning till arbetstagaren fastställs i förordning. Det beloppet är för närvarande 15 200 euro (2003). En arbetstagare kan anföra besvär över ett lönegarantibeslut hos arbetslöshetsnämnden och vidare över deras beslut hos försäkringsdomstolen.

Lönegarantin utbetalas till arbetstagaren av statens medel. Arbetslöshetsförsäkringsfonden betalar årligen i efterskott till staten skillnaden mellan de belopp som har betalats till arbetstagarna enligt lönegarantin och de kapitalbelopp som man har fått tillbaka av arbetsgivarna.

Under år 2003 betalades 23,7 miljoner euro ut som lönegarantier till 7 503 arbetstagare. Från arbetsgivarna fick man tillbaka 4,3 miljoner euro samt räntor på 1,3 miljoner euro. Ränteintäkterna täckte statens administrativa kostnader för lönegarantin. Arbetslöshetsförsäkringsfonden har därefter ersatt staten för skillnaden mellan de utbetalda lönegarantierna och det kapital som man fått tillbaka från arbetsgivarna.

Arbetslöshetsförsäkringsfonden grundades 1998. Fondens huvuduppgift är finansieringen av arbetslöshetsförmåner. Medlemmarna i fondens förvaltningsråd utses av statsrådet, på förslag av arbetsmarknadsparterna, för tre år i taget. Två tredjedelar av rådets medlemmar företräder arbetsgivarna och en tredjedel arbetstagarna. Förvaltningsrådet utser medlemmarna i styrelsen för ett år i taget på förslag av arbetsmarknadsparterna. Fördelningen mellan arbetsgivarna och arbetstagarna är densamma i styrelsen som i rådet.

Arbetslöshetsförsäkringsfondens medel erhålls som arbetslöshetsförsäkringspremier från arbetsgivarna och arbetstagarna. Under året 2004 är arbetsgivarpremier i genomsnitt 1,96 procent av lönesumman och arbetstagarpremier 0,25 procent av lönen. Det är

arbetsgivaren som i samband med varje lönebetalning innehåller arbetstagarens andel av premien. Social- och hälsovårdsministeriet fastställer årligen på ansökan av arbetslöshetsförsäkringsfonden storleken på arbetsgivarens och arbetstagarens arbetslöshetsförsäkringspremie.

Arbetslöshetsförsäkringsfondens inkomster år 2003 var cirka 1,6 miljarder euro och utgifter cirka 1,8 miljarder euro. Fonden hade en konjunkturbuffert på cirka 795 miljoner euro i slutet av år 2002. Avsikten med konjunkturbufferten är att balansera ändringar i arbetslöshetspremierna till följd av konjunkturfluktuationer. Lönegarantikostnaden motsvarar 1,3 procent av alla bidrag och betalningar som arbetslöshetsförsäkringsfonden utger.

En aktuell fråga i Finland vad gäller finansieringen rör elitidrottare och lönegarantin. Elitidrottare jämställs med arbetstagare och de har därmed rätt till garantibelopp. Däremot är arbetsgivarna i idrottsbranschen inte skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringspremie. Lönegarantiutbetalningarna avseende elitidrottare har ökat de senaste åren (2002: 500 000 euro, 2003: 320 000 euro) vilket har lett till att de arbetsgivare som finansierar systemet kräver åtgärder från statens sida.

### 3.2.4 Norge

Lönegarantilagen förpliktigar staten att under vissa villkor svara för lön, semesterlön och andra anställningsförmåner som inte kan betalas ut till följd av arbetsgivarens konkurs. Lönegarantin i Norge administreras av Direktoratet for arbeidstilsynet (motsvarande Arbetsmiljöverket).

Arbetstagaren ansöker om garantibelopp. Konkursförvaltaren kontrollerar uppgifterna och skickar därefter till direktoratet för behandling och beslut. Beslut om garantin kan överklagas hos Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Utbetalning från garantin är begränsad till tre gånger folketrygdens grundbelopp. I maj 2003 motsvarade maximibeloppet 170 583 norska kronor.

Direktoratet for arbeidstilsynet betalar ut garantibeloppet till konkursförvaltaren och endast i undantagsfall direkt till arbetstagaren. Genom utbetalningen till arbetstagaren övertar staten arbetstagarens krav gentemot arbetsgivaren.

Lönegarantin finansieras med budgetanslag och för det betalar arbetsgivarna en avgift till folketrygden (socialförsäkringen). Arbetsgivaravgiften till folketrygden är differentierad och varierar mellan 0–14,1 procent (2004) beroende på vilken kommun arbetstagaren tillhör. Det är emellertid inte så att en särskild del av avgiften till folketrygden är öronmärkt för lönegarantin.

Under år 2003 betalades omkring 700 miljoner norska kronor som lönegarantier. Ungefär 100 miljoner fick staten tillbaka i konkursutdelningar.

### 3.2.5 Danmark

Den danska lösningen bedömdes särskilt intressant i sin konstruktion. Tillsammans med mina sakkunniga och experter valde jag därför att göra studiebesök vid Lønmodtagernes Garantifond. Vi träffade också representanter för de danska arbetsmarknadsparterna för att höra deras syn på lönegarantiordningen. Redogörelsen för det danska systemet är därför något mer utförlig än övriga länders.

Lønmodtagernes Garantifond, LG, inrättades år 1972. Fonden är reglerad i lag. LG beskrivs som en självständig och självägande institution. LG fungerar oberoende av departementet och i princip som en privat verksamhet trots att man i grunden måste anses utöva myndighet.

Enligt lagen skall LG administreras av Arbejdsmarkedets Tilægspension, ATP. Högsta ledning i LG är ett representantskap bestående av företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. LG:s styrelse väljs bland representantskapets medlemmar. LG:s representantskap och styrelse skall enligt lagen vara identisk med ATP:s representantskap och styrelse. För närvarande övervägs en nedläggning av representantskapet, vilket dock kommer att kräva en lagändring.

Sättet att finansiera lönegarantin har under årens lopp växlat mellan skattefinansierat och arbetsgivarfinansierat. Vid starten 1972 gällde en skyldighet att betala avgift både för offentliga och privata arbetsgivare. I slutet av 80-talet övergick man till finansiering via skatten för att år 2000 på nytt övergå till ett arbetsgivarfinansierat system. Men till skillnad från förra omgången gäller avgiftsskyldigheten enbart privata arbetsgivare med motiveringen att

offentliga arbetsgivare inte kan gå i konkurs. Övergången från offentlig till privat finansiering säkerställdes genom en kreditgaranti.

Det skedde ingen uppgörelse mellan staten och arbetsgivarna om en övergångslösning i samband med bytet av finansieringsmodell år 2000. Däremot har arbetsgivarna fått en viss kompensation för ökade utgifter under år 2000–2002 via återbetalningar från ATP-systemet.

Under år 2003 betalades 418 miljoner danska kronor som lönegarantier till 19 052 arbetstagare. Under åren 2001–2002 hade fonden negativa resultat. Skillnaden mellan intäkter och utgifter finansierades med en kassakredit i Jyske Bank. År 2003 visar fondens räkenskaper åter på ett överskott vilket också var avsikten med den kraftiga avgiftshöjningen för samma år. LG har emellertid inga krav på reservavsättningar. Däremot har man som målsättning att bygga upp en buffert motsvarande 20 procent av förväntade utgifter.

Av lagen framgår alltså att arbetsgivarna skall betala en avgift och att det skall ske kvartalsvis. LG:s styrelse fastställer årligen avgiftens storlek. Den beräknas på grundval av förväntade utgifter för det kommande året dividerat med det förväntade antalet arbetstagare. Uppgift om antal arbetstagare hämtas från ATP-systemet.

Avgiften till LG är enhetlig och utgörs av ett fast kronantal per heltidsanställd arbetstagare. Enligt Dansk Arbejdsgiverforening finns det inget intresse från branschernas sida att införa avgiftsdifferentiering. Arbetsgivarna strävar efter att hålla en jämn avgift. LG menar också att det inte går att se något direkt mönster i konkurserna och att ingen bransch tycks mer utsatt än någon annan sett på längre sikt. Under 2001 betalade arbetsgivarna en avgift på 110 danska kronor per heltidsanställd. År 2002 höjdes den till 210 danska kronor för att året därpå höjas ytterligare till 380 danska kronor per heltidsanställd. För år 2004 är avgiften dock oförändrad, det vill säga 380 danska kronor. Genomsnittslönen för en anställd beräknas till cirka 250 000 danska kronor vilket innebär att arbetsgivarens avgift för år 2004 motsvarar 0,15 procent av lönen.

Enligt lagen är maximibeloppet från lönegaranti för närvarande 90 000 danska kronor efter skatt. Lönegarantin täcker lönefordringar som har förfallit högst sex månader före konkursen. Utbetalningarna omfattar i regel lönefordringar för tiden 1–1 ½ månad före konkurs. Även om det är svårt att jämföra ländernas lönegarantisystem synes det genomsnittliga garantibeloppet per arbetstagare, vara lägre i Danmark jämfört med i Sverige. En av förklaringarna kan vara skillnaden i reglerna för uppsägningstid. I Danmark

förekommer uppsägningstid i princip bara bland tjänstemän. Enligt uppgift i Statskontorets rapport *En samlad administration av lönegarantin* (1999:20) utgjorde ersättningen för uppsägningslön 46 procent av de sammanlagda lönegarantiutbetalningarna i Sverige under 1992/1993.

Arbetstagaren ansöker själv om lönegarantin. Vanligast är dock att arbetstagaren lämnar fullmakt för respektive fackförening att sköta ansökan. Cirka 70 procent av ansökningarna kommer in via facket. LG beslutar om mottagare och beloppets storlek i dialog med konkursförvaltaren. Om arbetstagaren inte är nöjd med beslutet kan han väcka talan i domstol. LG tar emot 20–25 överklaganden per år och LG vinner de flesta. Majoriteten av ärendena rör emellertid konkurslagen, inte lönegarantin.

LG övertar arbetstagarens fordran för utbetalt belopp. Inkomster i form av konkursutdelningar motsvarar i genomsnitt cirka 30 procent av utbetalda garantibelopp. Den höga andelen utdelningar kan förklaras med förmånsrättsordningen. Danmark har nämligen sedan länge haft en ordning liknande den som trädde i kraft 1 januari 2004 i Sverige.

Administrationen av lönegarantin är starkt integrerad med ATP-koncernens övriga uppdrag. Den totala administrationskostnaden var 45 miljoner danska kronor år 2003. LG har som riktlinje att administrationen får kosta 2 000–2 100 danska kronor per ansökan. Det motsvarar knappt 10 procent av genomsnittlig utbetalning. Avgiftsdebiteringen sköts genom PBS, Payment Business Services, som ägs av de danska bankerna inklusive Danmarks Nationalbank. PBS är en leverantör av elektronisk betalningshantering. Information om betalningspliktiga arbetsgivare, det vill säga alla momsregistrerade företag, inhämtar LG från skattemyndigheten.

De danska arbetsmarknadsparterna anser att systemet för lönegarantin är effektivt och att administrationen fungerar väl. Parterna ser också en klar fördel i möjligheten till inflytande i systemet.

### Den danska arbetsskadeförsäkringen

Den lagenliga arbetsskadeförsäkringen består av arbetssjukdomsförsäkring och arbetsolycksfallsförsäkring. Den sistnämnda tecknas hos privata försäkringsbolag. Cirka 50 försäkringsbolag konkurrerar om försäkringen. Från början ansvarade försäkringsbolagen både för arbetssjukdomar och för arbetsolycksfall. År 1990 samlade

des arbetssjukdomsdelen i ett bolag (Forsikring for Erhvervssygdomme) och år 1999 beslutade folketinget att inrätta Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (AES). AES har i uppgift att betala ut ersättning för godkända arbetssjukdomsfall. Försäkringen finansieras genom obligatoriska avgifter från samtliga privata och offentliga arbetsgivare. AES administrerar även avgiftsinbetalningarna. AES har en styrelse sammansatt av representanter för de offentliga arbetsgivarna samt för Dansk Arbejdsgiverforening och LO.

Avgiften till AES fastställs utifrån arbetsgivarens branschtillhörighet. Uppgift om bransch hämtas från skattemyndigheten. För närvarande finns det avgiftssatser för sammanlagt 95 olika branscher. Avgiftssatsen baseras i sin tur på skadefallet inom branschen under de tre senaste åren. Avgiften varierar från 140 till 4 000 danska kronor per anställd och år. Uppgiften gäller för år 2003.

## 4 Genomgång av lösningsalternativ

De förslag som har diskuterats inom ramen för utredningen kan sammanfattas i två huvudlinjer.

Partsmodellen som är ett system i privat regi baserat på en medverkan från arbetsmarknadens parter vad gäller finansieringen och administrationen av lönegarantin. I partsmodellen finns ett antal tänkbara alternativ med eller utan försäkringsinslag. Modellen innebär att arbetsmarknadsparterna får inflytande över förvaltning, administration och avgifter.

Trafikförsäkringsmodellen som innefattar att flera försäkringsgivare har rätt att meddela en obligatorisk lönegarantiförsäkring i konkurrens. Modellen utesluter i sig ett inflytande av arbetsmarknadens parter.

En tredje modell – den offentliga modellen – som innebär att staten alltjämt skall svara för lönegarantin till exempel i form av en särskilt uppbyggd fond, avfärdades eftersom det inte var ett alternativ som rymdes inom utredningsdirektiven. Enligt EG-direktivet har staten likväl ett sistahandsansvar för lönegarantin som man inte kommer undan oavsett finansieringsmodell.

### 4.1 Partsmodellen

#### 4.1.1 Försäkringslösning

Lönegarantin i en partsmodell och inom ramen för försäkring kan delvis liknas vid de kollektivavtalsgrundade försäkringar som tecknas av arbetsgivarna för att ge de anställda ett försäkringsskydd. Försäkringarna ingår som delar i de samlade uppgörelserna om anställningsförmåner på arbetsmarknaden. Arbetsgivarna tecknar försäkringarna i det försäkringsbolag som framgår av överenskommelsen mellan kollektivavtalsparterna. En viktig skillnad är dock att en lönegarantiförsäkring måste vara obligatorisk. Den får inte enbart



omfatta arbetsgivare inom kollektivavtalsffären. Skyldigheten att betala till en lönegarantiförsäkring skall följaktligen regleras i lag och inte bara i kollektivavtal. Parternas medverkan skulle då bestå i att träffa överenskommelse om det försäkringsbolag som skall meddela den obligatoriska lönegarantiförsäkringen. Det skulle till exempel kunna ske genom att

- parterna upphandlar försäkringen
- parterna lägger försäkringen i ett bolag som man redan äger och har insyn i
- parterna bildar ett bolag för ändamålet.

### Varför välja försäkringslösning?

Försäkring innebär att någon mot betalning av en premie får ett löfte om ersättning om det skulle inträffa en plötslig oförutsedd skada. Som förutsättning för att försäkring för en given risk skall kunna erbjudas brukar man ange följande

- att en stor grupp personer eller företag är utsatt för risken
- att risken är sådan att normalt endast ett mindre antal i gruppen samtidigt eller under en viss tidsrymd drabbas av den
- att risken kan medföra väsentlig ekonomisk skada.

Försäkringsbolagens uppgift är att reducera och omfördela risker. Försäkring innebär tekniskt sett en utjämning över tiden och över kollektivet av slumpmässigt uppträdande av förluster bland dem som ingår i ett kollektiv. I försäkring tillämpas de stora talens lag; ju större och mer likartad en grupp är desto säkrare kan man beräkna framtida ersättningar och vilken premie som krävs. Gruppen behöver i regel också bygga upp reserver för slumpmässiga variationer i skadefrekvens och skadestorlek. Ett alternativ till stora buffertkapital är återförsäkring. Det innebär att försäkringsbolaget reducerar sin egen risk genom att låta ett annat försäkringsbolag överta ansvaret för delar av risken.

Försäkring innebär att kollektivet betalar förlusterna för dem som drabbas. Som ersättning betalar man en premie till kollektivet. För lönegarantin skulle det innebära att många arbetsgivare betalar för de få som drabbas av konkurs. En försäkringslösning betyder således en riskmässig spridning. Eventuella brister i en försäkringslösning kommer att leda till onödiga kostnader för arbetsgi-

varna. Därigenom skulle också intresset för en välfungerande försäkring öka.

#### 4.1.2 Fondlösning, kollektivavtalsstiftelse

Formen kollektivavtalsstiftelse har använts av arbetsmarknadens parter i ett flertal överenskommelser om trygghetslösningar. Ett exempel är TRR Trygghetsrådet vars verksamhet baseras på omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och Privattjänstemannakartellen, PTK. Ett annat aktuellt exempel är överenskommelsen från februari 2004 mellan Svenskt Näringsliv och LO angående ett omställningsstöd. Omställningsstödet skall tillhandahållas av Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsfonden, TSL. Förmånerna finansieras genom arbetsgivarnas avgifter till TSL.

Enligt stiftelselagen (1994:1220) kan en kollektivavtalsstiftelse bildas genom att "en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation i kollektivavtal förordnar att pengar som arbetsgivare enligt kollektivavtal eller annat avtal tillskjuter, skall som en självständig förmögenhet främja ett bestämt och varaktigt ändamål, och någon åtar sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet". En kollektivavtalsstiftelse kan bildas utan att stiftarna tillskjuter kapital.

Stiftelsen är en speciell och i regel mycket långlivad juridisk person. Stiftelselagen är tillämplig på alla stiftelser. Vissa bestämmelser är tvingande och andra är dispositiva. En stiftelse har varken ägare eller medlemmar. Det finns därför inte någon som kan bevilja styrelsen eller förvaltaren ansvarsfrihet som i ett bolag eller en förening.

Det finns väsentliga skillnader mellan stiftelseformen och försäkringsformen. En sådan är de reservkrav som verksamheterna vid varje tidpunkt skall uppfylla. När det gäller försäkring är detta noggrant reglerat i försäkringslagstiftningen. Motsvarande krav finns inte när det gäller stiftelser. En annan skillnad är möjligheterna för bidragsgivarna till respektive system att tillgodogöra sig ett eventuellt överskott. För stiftelsernas del finns inte denna möjlighet till återbäring. Detta skulle dock möjligen kunna uppnås genom reduktion av framtida avgifter.

En lönegarantiordning skulle således kunna hanteras inom ramen för en kollektivavtalsstiftelse. Företag anslutes till stiftelsen genom en skyldighet i lag att erlägga avgift till stiftelsen. Jag konstaterar dock att stiftelseformen i det här sammanhanget skulle kräva

samma aktuariella överväganden vad avser avsättningar och placeringsrestriktioner som i en ren försäkringslösning. Försäkringsbolag i Sverige är enligt lag skyldiga att ha en ansvarig aktuarie. Det är aktuarien som bedömer storleken på de avsättningar som krävs för framtida skadeersättning, ger underlag för premiebestämning och återförsäkring, genomför riskanalyser m.m. Om man väljer en stiftelselösning bör den alltså innehålla ett aktuariekrav, med det ansvar som följer därav.

## 4.2 Trafikförsäkringsmodellen

Trafikförsäkringsmodellen innebär att man inför en obligatorisk lönegarantiförsäkring i fri konkurrens. Försäkringen får meddelas av de försäkringsbolag som har fått tillstånd av regeringen. Dessa bolag får inte vägra ett företag att teckna en lönegarantiförsäkring, det vill säga kontraheringsplikt skulle föreligga. Vidare innebär modellen att försäkringsbolagen själva bestämmer vilken premiesats som skall tillämpas utifrån faktisk risk. Bolagen svarar också för beslut om och utbetalning av lönegarantin.

Försäkringsbolag på en konkurrensmarknad har starka incitament att kontrollera att försäkringen inte missbrukas samtidigt som konkurrensen innebär att administrationskostnaderna hålls på en effektiv nivå.

Försäkring förutsätter dock att varje bolag får ett tillräckligt stort antal försäkringstagare och att riskerna för skador är oberoende av varandra. Som tidigare påpekats gäller att ju större och mer likartat kollektiv desto bättre förutsättningar för beräkning av frekvensen skador, skadornas omfattning och därmed av premiens storlek.

En lönegarantiförsäkring i fri konkurrens förutsätter vidare att det finns en marknad för den, det vill säga att det finns ett intresse bland försäkringsbolagen att konkurrera om försäkringen. I dag domineras den svenska skadeförsäkringsmarknaden av några få försäkringsbolag som tillsammans har en marknadsandel på närmare 90 procent. För att utröna intresset för en obligatorisk lönegarantiförsäkring valde utredningen att bjuda in representanter för fyra av de stora aktörerna på skadeförsäkringsmarknaden till en diskussion i frågan.

*Två av försäkringsbolagen sade sig vara positiva till en lönegarantiförsäkring. Ett av dessa två såg fri premiesättning som en förutsättning för konkurrens. Det andra bolaget menade att en individu-*

alisering av ansvaret visserligen skulle vara en naturlig inriktning men att riskdifferentierade premier kan komma att verka kontra-produktivt och missgynna nya företag.

*Hos det tredje bolaget* var intresset obefintligt. En lönegarantiförsäkring skulle kräva en alltför omfattande administration, bland annat för hantering av premieuppbörden. Dessutom kommer det att fordras en särskild inrättning som bevakar att alla företag tecknar försäkring. Vad gäller frågan om premiedifferentiering menade bolaget att oavsett kontraheringsplikt skulle alla bolag i möjligaste mån försöka undvika företag med låg kreditvärdighet.

*Slutligen det fjärde bolaget* som var allmänt skeptiskt till en konkurrensutsatt försäkringslösning och i synnerhet till differentierade premier eftersom det kommer att drabba tillväxtföretagen tillika högriskföretagen hårt. Man såg heller inte ett konkurrensutsatt system med en enhetlig premie som ett bättre alternativ då det i stället riskerar att leda till att försäkringsbolagen ställer krav på realsäkerheter för försäkringen.

Sammanfattningsvis gav försäkringsbolagens representanter en tämligen splittrad bild av möjligheterna till en lönegarantiförsäkring i fri konkurrens. Jag återkommer till egna slutsatser av detta i avsnitt 5.

## 5 Överväganden och förslag till ny finansieringsmodell

I detta avsnitt redogörs närmare för de resonemang jag och mina sakkunniga och experter har fört kring vissa principiella överväganden och lagtekniska problem. Vidare presenterar jag mitt förslag till ny finansieringsmodell för lönegarantin samt övriga frågor som jag har att uppmärksamma särskilt enligt direktiven. Den modell som beskrivs innebär emellertid inte ett i alla delar komplett förslag utan skall ses som en plattform för vidare diskussion mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

Jag vill också framhålla att förslaget baseras på nuvarande regelsystem, det vill säga att lönegarantin inte gäller vid företagsrekonstruktion.

### 5.1 Allmänna frågeställningar

Ett grundkrav i en ny finansieringslösning bör vara en tydligare koppling mellan avgifter och utgifter samt en balans mellan intäkter och kostnader. Jag har också utgått från att systemet skall utformas så att statens ansvar begränsas till att sätta upp det grundläggande regelverket medan finansieringen och administrationen i stället sköts av någon annan.

En annan utgångspunkt för utredningen har varit att försöka skapa ett mer sammanhållet system, lättare att styra och leda. Samtidigt som det är viktigt att servicenivån gentemot löneborgenärerna bibehålls eller förbättras i ett nytt system. Nuvarande förvaltningskostnader utgör visserligen en relativt liten del av lönegarantiekostnaderna. Dock tycks det vara svårt att få fram en fullständig och rättvisande bild över kostnaderna bland annat till följd av splittringen på ett flertal olika aktörer. Genom att minska antalet aktörer bör man kunna uppnå en mer kostnadseffektiv organisation för lönegarantin.

Min bedömning är att lönegarantin i form av en obligatorisk försäkring i privat regi är en modell som kan uppfylla direktivens mål. Grunden för försäkring är fördelningstanken, det vill säga att många företag som slipper nyttja försäkringen betalar till några få som drabbas. Viktigt är dock att försäkringen är stabil över tiden, att den kan bära sig själv och att den har hög legitimitet hos såväl arbetstagare som arbetsgivare. Med en försäkringslösning följer per automatik hela det regelsystem som gäller för försäkringsverksamhet och som försäkringsbolagen arbetar under.

### **Livförsäkring eller skadeförsäkring?**

I försäkringsbranschen skiljer man mellan livförsäkring och skadeförsäkring. Ett lönegarantiansvar bör lämpligen hänföras till skadeförsäkringsriskerna.

Skadeförsäkring är enligt 2 kap. 3 a § försäkringsrörelselagen indelad i 18 klasser. Vissa typer av försäkringsklasser är mer riskfyllda än andra. En lönegarantiförsäkring bör lämpligen kunna hänföras till endera av klasserna kredit, borgen eller annan förmögenhetsskada. Vad som principiellt skiljer klasserna åt är inte i alla avseenden helt klart, dock anges att till risker som skall täckas av klassen "Annan förmögenhetsskada" hör bland annat anställnings- och arbetslöshetsrisker. Det torde därför vara naturligt att en lönegarantiförsäkring hänförs till den klassen. Vilken skadeförsäkringsklass man slutligen fastnar för har betydelse för bland annat möjligheterna att göra avsättningar till säkerhetsreserv, vilket i sin tur påverkar möjligheterna till avdrag vid inkomstbeskattningen. Avsättning till säkerhetsreserv får enligt 39 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229) göras för att täcka förluster i försäkringsrörelsen som beror på slumpmässiga eller i övrigt svårbedömbara faktorer. För kreditförsäkring finns det enligt 12 kap. 9 a § försäkringsrörelselagen krav på att det görs en utjämningsavsättning. Utjämningsavsättningen har i huvudsak samma syfte som säkerhetsreserven.

## En lönegarantiförsäkring med differentierade premier?

En nackdel i nuvarande ordning är den svaga kopplingen mellan avgifter och utgifter. Direktiven tar upp differentiering av avgifter som ett sätt att åstadkomma en mer rättvis riskbedömning.

Från försäkringsmässig synpunkt är det rimligt att arbetsgivaren betalar för de skador han faktiskt orsakar. Inom till exempel arbets-skadeförsäkringen innebär riskdifferentierade premier en fördel för arbetsgivarna eftersom det ger dem incitament att satsa på förebyggande åtgärder. Motsvarande fördel är inte lika självklar i en lönegarantiförsäkring. Med hänsyn till konkursinstitutets karaktär skulle en riskdifferentiering snarare innebära en ny kostnadsfördelning än en förändring av incitamentsstrukturen.

Varje förfarande som innebär differentierade premier måste ha som utgångspunkt att det inte snedvrider konkurrensen eller på annat sätt uppfattas som orättvist av de bidragande parterna. Även om konkursrisken generellt sett skiljer sig åt mellan olika typer av verksamheter är skillnaderna i fråga om ekonomisk styrka mellan företag med samma verksamhetsinriktning och likartade yttre förhållanden i övrigt ofta betydande. Att utgå från verksamhetsinriktning eller bransch som grund för skillnader i premier är följaktligen inte lämpligt. Speciella problem uppkommer också i samband med bedömningen av små företag. Generellt kan sägas att kreditbedömningen av dessa ofta är komplex och att konkursrisken ofta är klart förhöjd jämfört med större företag. Slutsatsen blir – om differentiering skall införas – att varje företag med nödvändighet måste bedömas var för sig.

En riskdifferentiering skulle kunna uppnås genom att företag kvalificerade sig för en viss premienivå genom ett ratingförfarande. Ett ratingförfarande kan utformas på olika sätt. I en ordning som från början skall omfatta samtliga arbetsgivare med skyldighet att bidra till systemet vore det av administrativa skäl nödvändigt med ett starkt schabloniserat förfarande för kreditbedömning. Ett alternativ till differentiering genom rating vore en kvalificering till en lägre premie genom ställande av säkerheter. Även i det fallet uppstår en rad frågor. Vilka typer av säkerheter skall accepteras? Hur skall säkerhetens värde bedömas dels i samband med ställandet av säkerheten, dels fortlöpande?

Den riskbedömning som skulle ligga till grund för premiesättningen förefaller kräva stora administrativa resurser även i det fall

man väljer ett schabloniserat förfaringssätt. Ett system med ställande av säkerheter torde också kräva motsvarande resurser.

Utöver de mer försäkringstekniska problemen kan jag, även om lönegarantin inte är ett näringspolitiskt verktyg, se vissa näringspolitiska skäl som talar mot ett system med differentierade premier. Tillväxtbranscher, nystartade företag och små företag som löper hög risk för att gå i konkurs kommer att få betala en högre premie än företag med låg konkursrisk. Det finns följaktligen en risk för att premiedifferentiering kan komma att verka kontraproduktivt.

Min bedömning är att övervägande skäl talar för att premien i en obligatorisk lönegarantiförsäkring skall vara enhetlig även om ett sådant system skulle kunna kritiseras för att gynna företag med hög konkursrisk på bekostnad av dem med låg konkursrisk. Att bygga upp en tung och kostsam administration för riskbedömning synes inte ändamålsenligt. Ett system med differentierade premier skulle även aktualisera frågan om högkostnadsskydd med den extra hantering som det för med sig. En enhetspremie ligger mer i linje med utredningens strävan efter ett sammanhållet system som präglas av enkelhet och med ett regelverk som skall kunna tillämpas lika för alla.

### **En lönegarantiförsäkring med egenavgifter?**

En av de tre grundprinciperna i direktiv 80/987/EEG för hur garantiinstitutionerna skall organiseras, finansieras och fungera är att arbetsgivarna skall bidra till institutionernas finansiering om de inte helt finansieras av offentliga myndigheter.

Således är det tveksamt om det går att förena egenavgifter med EG-direktivet. Som framgår av beskrivningen av det finska lönegarantisystemet medverkar arbetstagarna indirekt till finansieringen genom egenavgifter till arbetslöshetsförsäkringen. Enligt uppgift från arbetsministeriet har arbetsmarknadsparterna och Finlands regering tolkat EG-direktivet så, att det inte skall vara någon konflikt mellan finansieringssystemet och direktivet. ILO har heller inte haft några synpunkter på den finska lösningen. Arbetsministeriet påpekar också att arbetstagarens avgift inte betraktas som en egenavgift till lönegarantisystemet eftersom den inte är öronmärkt för lönegarantin. Dessutom utgör lönegarantikostnaderna endast 1,3 procent av alla bidrag och utbetalningar som finansieras genom arbetslöshetsförsäkringsfonden.



Även om det skulle visa sig vara möjligt att låta arbetstagarna medfinansiera lönegarantin bedömer jag att en sådan ordning riskerar att leda till en ökad administration för arbetsgivarna. Som i Finland skulle egenavgifterna sannolikt hanteras genom avdrag på lönen vilket innebär att arbetsgivaren skall sköta premieinbetalningen både för sin egen del och för arbetstagarnas del. Därför har jag avstått från det alternativet i förslaget och försäkringen föreslås således finansieras i sin helhet av arbetsgivarna.

### **En lönegarantiförsäkring med självrisker?**

Finns det anledning att förse en obligatorisk lönegarantiförsäkring med självrisk? Syftet med självrisk är i första hand att påverka försäkringstagarnas handlingssätt, det vill säga påverka arbetsgivarnas eller arbetstagarnas agerande så att utnyttjandet av lönegarantin minskar. Jag konstaterar att det på grund av konkursinstitutets karaktär finns begränsade möjligheter att i en försäkringslösning bygga in någon typ av självrisk som skulle kunna förändra incitamentsstrukturen. Arbetsgivarnas agerande påverkas inte av kostnader som efter konkursen läggs på konkursboet. Arbetstagarna har i sin tur små möjligheter att påverka konkursrisken. En självrisk i lönegarantiförsäkringen får heller inte drabba arbetstagarnas rättigheter. Självriskmomentet ingår således inte i utredningsförslaget.

### **Skall arbetsgivare inom offentlig förvaltning betala premie till en lönegarantiförsäkring?**

I dagens system finansieras lönegarantin genom att samtliga arbetsgivare, såväl privata som inom offentlig förvaltning, betalar en arbetsmarknadsavgift. Ett grundkrav i det nya systemet bör vara bättre koppling mellan avgifter och kostnader. Frågan som jag då ställt mig är om offentliga arbetsgivares bidrag till lönegarantins finansiering bör upphöra i samband med en ny finansieringsmodell.

Lönegarantin har en stark koppling till konkurs. Jag konstaterar att det juridiskt sett är möjligt för staten eller en kommun att gå i konkurs även om det torde vara ett allmänt accepterat synsätt att så inte kan inträffa. Det betyder ändå inte att det inte sker rekonstruktioner i någon form även av offentliga verksamheter. Rekon-

struktioner som i förekommande fall finansieras genom skattemedel.

Övergången från en statlig lönegaranti till en obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi kommer inte att innebära någon kostnadsförändring för arbetsgivarkollektivet då kostnaderna som arbetsgivarna övertar från staten skall leda till motsvarande minskning av arbetsmarknadsavgiften. Om vi då antar att arbetsgivare inom offentlig förvaltning slipper vara med att finansiera lönegarantin i ett nytt system, skulle en sänkt arbetsmarknadsavgift innebära en nettovinst för dem. De privata företagen skulle i stället göra en nettoförlust genom högre avgifter till följd av att det totala avgiftsunderlaget minskar. Om inte de ekonomiska förutsättningarna för de offentliga arbetsgivarna förändras kommer de, allt annat lika, därmed att gynnas. För att säkerställa lika villkor mellan offentliga och privata arbetsgivare måste i så fall offentliga arbetsgivares ekonomiska villkor justeras i samma storleksordning som lönegarantavgiften förändras. Budgettekniskt kan detta hanteras på två sätt; antingen genom att justera arbetsgivaravgiften eller justera anslaget för offentliga arbetsgivare. En justering av arbetsgivaravgifterna skulle innebära att nivån på uttaget blir olika för offentliga och privata arbetsgivare. En förändring av anslaget skulle innebära att anslaget justeras ned i samma storleksordning som de offentliga arbetsgivarnas kostnader minskar till följd av lägre arbetsgivaravgifter. Ur administrativ synvinkel underlättar det att ha samma avgiftsuttag för samtliga arbetsgivare. En justering av anslaget skulle i så fall anses vara ett bättre alternativ. Men det innebär också att framtida förändringar i premiistorleken bör följas av justeringar i anslaget till offentliga arbetsgivare i motsvarande mån.

Ett nytt finansieringssystem för lönegarantin, utformat så att det gynnar en verksamhetsform framför en annan, leder till bristande neutralitet mellan offentlig och privat verksamhet. Det ena alternativet är att samtliga arbetsgivare deltar i finansieringen. Det andra är att arbetsgivare inom offentlig förvaltning slipper betala till lönegarantin mot justeringar i anslagen. Enligt min mening kan alternativet med anslagsjusteringar för offentliga arbetsgivare leda till en sämre jämförbarhet och transparens. Jag föreslår därför att arbetsgivare inom offentlig förvaltning inte skall undantas från skyldigheten att betala premie till lönegarantiförsäkringen.

## Partsmodellen eller trafikförsäkringsmodellen?

Av skäl som tidigare anförts föreslår jag att premien till lönegarantiförsäkringen skall vara enhetlig. Min bedömning är att det är tveksamt om en konkurrensutsatt obligatorisk lönegarantiförsäkring skulle fungera i praktiken om försäkringsbolagen inte tillåts premiedifferentiera. Ytterligare en förutsättning för trafikförsäkringsmodellen är att det blir tillräckligt många försäkringsbolag som konkurrerar på marknaden. Samtidigt som varje bolag behöver ett tillräckligt stort antal försäkringstagare för en god riskspridning. I trafikförsäkringen är detta enklare att uppnå då skaderisken mellan olika fordon inte varierar i lika hög grad som konkursrisken mellan olika företag.

Jag konstaterar också att det finns vissa administrativa och kostnadsmissiga skäl som talar mot trafikförsäkringsmodellen. I en konkurrensutsatt obligatorisk lönegarantiförsäkring blir det nödvändigt med någon form av kontroll av att nya arbetsgivare tecknar försäkring. Det fordras alltså en motsvarighet till Skatteverket som i nuvarande system bevakar att alla företag betalar socialavgifter eller till Polisen som bevakar att alla motordrivna fordon är trafikförsäkrade. Enligt EG-direktivet har staten ett sistahandsansvar för lönegarantin som man inte kommer undan oavsett finansieringsmodell. Det skulle i trafikförsäkringsmodellen kunna innebära att staten blir tvungen att ta ansvaret för kontrollen av att arbetsgivare fullgör sin skyldighet.

I en konkurrensutsatt lönegarantiförsäkring skulle det dessutom krävas en motsvarighet till Trafikförsäkringsföreningen som reglerar garantiärenden i det fall arbetsgivaren underlåtit att teckna försäkring.

Inom organisationen för en konkurrensutsatt obligatorisk lönegarantiförsäkring finns det således behov av minst en aktör utöver "lönegarantiförsäkringsbolagen". Administrationskostnaden för denna extra aktör kommer i slutändan att belasta premien.

Med en ensam försäkringsgivare kan jag se vissa stordriftsfördelar genom att riskspridningen förbättras ju större kollektivet är och genom att fasta kostnader kan spridas över en större försäkringsvolym. All skadereglering inklusive de fall där premie inte betalats kan skötas av en och samma aktör. Systemet kan hållas samman. Men för att undvika de nackdelar som ett monopol kan innebära och för att garantera att premiemedlen används effektivt, bör arbetsmarknadens parter ha insyn i försäkringsbolaget. Parterna

skulle därigenom ges möjlighet till ett direkt inflytande över förvaltning, administration och premiesättning. Min slutsats är följaktligen att partsmodellen är ett bättre alternativ för en obligatorisk lönegarantiförsäkring än trafikförsäkringsmodellen.

## 5.2 Vissa rättstekniska problem

Under arbetets gång har jag och mina sakkunniga och experter konstaterat att en obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi skapar vissa rättstekniska och möjligen grundlagsmässiga problem. Är det möjligt för staten att ”delegera” en offentlig skyldighet som följer av en lag? Är det möjligt att i lag ange att försäkringsbolaget av egna medel skall utge vissa förmåner till andra enskilda? Slutsatsen är att följande konstruktion framstår som möjlig ur rättsteknisk synvinkel.

Klart är att det måste finnas en skyldighetsreglering i lag gällande arbetsgivares skyldighet att betala premier till försäkringsbolaget i fråga. Lika klart är det att arbetstagarnas rättigheter skall framgå av lagen.

I förordning, med stöd i lagen, anges vem som har rätt att vara försäkringsgivare, det vill säga att inkassera premier och utbetala ersättning. Försäkringsgivarens skyldigheter följer inte endast av lag, utan är ett villkor för att bli godkänd som försäkringsgivare. Det är alltså ett självpåtaget ansvar och inte endast ett utövande av offentlig makt.

Det framstår vidare som nödvändigt att det i lagen uttrycks en skyldighet för försäkringsgivaren att utge ersättning i enlighet med lagen och att ta det fulla ansvaret för lagens efterlevnad. I annat fall kan det vara tveksamt om staten lever upp till sina skyldigheter enligt EG-direktivet. Även andra skäl talar för att en sådan reglering måste finnas. En arbetstagare skulle i annat fall eventuellt kunna vända sig direkt mot staten med sina krav, eftersom staten inte helt och hållet ”delegerat” sina skyldigheter enligt direktivet. Försäkringsbolaget kan inte heller tillåtas hävda att det inte har något åtagande enligt lagen att tillgodose arbetstagares samtliga rättigheter.

Utifrån dessa utgångspunkter kan konstateras att det finns likheter när det gäller regleringen med den som finns i fråga om miljöskadeförsäkring i 33 kap. miljöbalken. Enligt bestämmelserna i detta kapitel skall ersättning till en skadelidande i vissa fall betalas

av en miljöskadeförsäkring. Försäkringsbolaget har angivits i en till lagen kopplad förordning.

### 5.2.1 Myndighetsutövning

Tydligt är emellertid att försäkringsbolaget kommer att utöva myndighet. Försäkringsbolaget skall fullgöra ett åtagande för vilket staten har ett ansvar. Trafikförsäkringen skiljer sig på den punkten eftersom den enbart utgör en obligatorisk försäkring. Trafikförsäkringsbolagen utövar således inte myndighet.

Frågan är om det försäkringsbolag som meddelar lönegarantiförsäkringen, som en följd av 11 kap. 6 § regeringsformen, faktiskt borde anges i lag och inte endast i förordning. Konstruktionen finns när det gäller miljöskadeförsäkringen. Även i detta fall torde det röra sig om myndighetsutövning. Försäkringsbolaget anges i det fallet endast i förordning, även om själva rätten att utöva myndighet följer av lag. Saken har inte berörts i propositionen till miljöbalken.

Det finns också begränsningar när det gäller en myndighetsutövande aktörs möjligheter att organisera verksamheten. Enligt beslut från JO (JO:s ämbetsberättelse 2001/2002 780-2000 samt 2598 och 2617-2000) får myndighetsutövningen enligt huvudregeln inte läggas ut "på entreprenad". Vissa förberedande åtgärder kan dock utföras "på entreprenad". Det bör därför i lag uttryckligen anges att även vissa andra uppgifter kan utföras av annan. Som särskilt viktig framstår här konkursförvaltaren och dennes uppgiftslämnande.

### 5.2.2 Sanktioner

Arbetsgivarens skyldighet att betala premier till försäkringsbolaget skall regleras i lag. Nästa fråga gäller vilka sanktionsmöjligheter som försäkringsbolaget skall ha, i syfte att förmå arbetsgivare att betala premien till lönegarantiförsäkringen.

I dag utgör "lönegarantiavgiften" en del av socialavgifterna. Regler om sanktioner förknippade med socialavgifter finns i socialavgiftslagen (2000:980) som i de nu väsentliga avseendena hänvisar till skattebetalningslagen (1997:483). Förfarandet med uppbörd av socialavgifter är av offentligrättslig karaktär. Detta betyder att en

skattedeklaration skall lämnas. Deklarationen skall skrivas under. Om inte denna skyldighet fullgörs får skattemyndigheten förelägga den deklarationsskyldige att lämna deklaration.

Vid utebliven deklaration finns möjlighet att skönmässigt bestämma avgiften. Det finns möjlighet att ålägga en företrädare för en juridisk person ett personligt ansvar för den juridiska personens avgifter. Om en skattskyldig lämnar en oriktig uppgift kan skatte-tillägg åläggas denne. En förseningsavgift om 500 kronor alternativt 1 000 kronor kan utgå om en skattskyldig inte lämnar skattedeklaration. Den skattskyldige kan även bli skyldig att betala ränta. Avgiftsbeslutet är direkt verkställbart, utan mellankommande prövning i domstol.

Vidare är många felageranden gällande socialavgifter sanktionerade genom strafflagstiftningen. I skattebrottslagen (1971:69) finns bestämmelser om ansvar för skattebrott eller vårdslös skatteuppgift om någon lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna deklaration, skatteavdragsbrott om någon inte gör avdrag på rätt sätt och försvårande av skattekontroll beträffande den som exempelvis åsidosätter bokföringsskyldighet.

Enligt utredningsförslaget skall försäkringsbolaget inte vidta några egentliga kontrollåtgärder beträffande vilka som är skyldiga att betala premier eller premieunderlaget. Tanken är att försäkringsbolaget skall få tillgång till vissa av Skatteverkets uppgifter (se avsnitt 5.6).

Mot denna bakgrund är det varken ändamålsenligt eller rimligt att hela batteriet av offentligrättsliga åtgärder skall stå försäkringsbolaget till buds vad gäller premierna till lönegarantiförsäkringen. Det skulle i realiteten kunna bli fråga om bestraffning två gånger för samma felaktighet. Övervägande skäl talar således för att indrivningsförfarandet bör vara civilrättsligt, men med vissa administrativa påföljder av offentligrättslig karaktär.

Vite har diskuterats som en tänkbar påföljd för den händelse arbetsgivaren betalar sent eller inte betalar alls. Vite används vanligen för att framtvunga en prestation som inte går ut på att betala pengar, exempelvis redovisa uppgifter. I vitets karaktär ligger sålunda att det endast skall användas för att genomdriva annat än betalningsförpliktelser. Enligt lag (1985:206) om vite, får vite inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Det framstår mot denna bakgrund som olämpligt att förena en betalningsförsummelse avseende premier till lönegarantiförsäkringen med vite.

Vad som synes komma i fråga är sålunda en förseningsavgift om betalning inte sker på utsatt dag. Denna förseningsavgift kan exempelvis uppgå till ett visst belopp fastställt i kronor eller till en viss procentsats på den obetalda premien. Därutöver kan en förhöjd avgift tas ut för den händelse arbetsgivaren inte betalar efter särskild anmaning.

Jag föreslår alltså att lönegarantipremierna i huvudsak får en civilrättslig prägel och att de särskilda skatterättsliga och straffrättsliga sanktionerna som finns i fråga om socialavgifter inte skall finnas för dessa premier. En sista fråga att ta ställning till är om det skall finnas någon motsvarighet till det personliga betalningsansvaret för den juridiska personens företrädare som finns på skatte- och avgiftsområdet. Premien har i och för sig nära samhörighet med skatter och avgifter. Å andra sidan framstår det som främmande att ett privaträttsligt organ på detta sätt skulle kunna skaffa sig försteg till betalning. Dessutom rör det sig i sammanhanget om relativt obetydliga belopp. Mot den bakgrunden föreslår jag att det inte skall finnas några särskilda regler om personligt ansvar för premien till lönegarantiförsäkringen.

### 5.2.3 Övriga frågor

#### Regressrätt

I dagens system har staten regressrätt på utbetald lönegaranti. Utredningen har inte funnit några hinder för att låta det försäkringsbolag som meddelar lönegarantiförsäkringen överta rätten till utdelning i konkursen motsvarande utbetald lönegaranti.

#### Offentlig upphandling

Om mitt förslag, efter förhandlingar mellan berörda myndigheter och arbetsmarknadsparter, genomförs, kommer förpliktelser som tidigare vilat på staten i stället att omfattas av ett privat försäkringsbolags ansvar och sysslor knutna till förpliktelsen kommer i stället att utövas av detta bolag. Fråga kan uppkomma om det kan bli aktuellt att tillämpa lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Lagen är tillämplig vid upphandling – det vill säga köp leasing, hyra eller hyrköp av bland annat tjänster. Ett undantag från lagens

tillämpningsområde gäller vidare för så kallade tjänstekoncessioner, varmed avses åtgärder som kan tillskrivas staten genom vilka en offentlig myndighet uppdrar åt tredje man – både avtalshandlingar och ensidiga åtgärder med tredje mans samtycke – att helt eller delvis förvalta tjänster som myndigheterna normalt svarar för och för vilka denne tredje man tar på sig risken. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har i ärende dnr 2001/0204-26 bedömt att en viss tjänstekoncession inte omfattats av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att en tillämpning av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte aktualiseras genom de avtal staten förutsätts träffa med arbetsmarknadens parter.

### 5.3 En obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi

**Mitt förslag:** Regeringen och arbetsmarknadens parter träffar överenskommelse om att införa en obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi. Arbetsgivarens skyldighet att betala premie till lönegarantiförsäkringen skall framgå i lag. Premiesatsen skall vara enhetlig. Av lönegarantilagen framgår arbetstagarens rätt till garantibelopp.

Förslaget förutsätter en överenskommelse mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om att införa en obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi. Lönegarantiförsäkringen, som varje arbetsgivare är skyldig att betala till, skall svara för betalning av arbetstagares fordran hos en arbetsgivare som har försatts i konkurs i Sverige eller i ett annat nordiskt land. Arbetsgivaren betalar till försäkringen för att skydda sina anställda i det fall han saknar ekonomiska resurser att betala ut lön.

Arbetsgivarens skyldigheter regleras i lagen om lönegarantiförsäkring samt i de försäkringsvillkor som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Med arbetsgivare avses här den arbetsgivare som omfattas av avgiftsskyldigheten enligt 2 kap. i socialavgiftslagen (2000:980). Premien till försäkringen skall vara enhetlig. Premien skall säkerställa ett långsiktigt ekonomiskt system som hanterar lönegarantiutbetalningar i såväl konjunkturuppgång som konjunkturbedgång. Premien får dock inte bestämmas till högre belopp än som med erforderlig säkerhet kan anses svara mot den risk försäkringen är avsedd att täcka med



tillägg för nödvändiga omkostnader. Arbetsgivarna skall nämligen inte belastas med onödiga utgifter eftersom det handlar om en obligatorisk försäkring.

Betalas inte premien i rätt tid, får försäkringsbolaget ta ut en förseningsavgift enligt vad som har bestämts i lagen om lönegarantiförsäkring. Förseningsavgiften anges i kronor. Avgiften höjs successivt för varje månad som premien förblir obetald. Jag bedömer att en avgift fastställd i kronor är mer verkningsfull än en avgift bestämd i procent av premien, förutsatt att beloppet är så högt att det blir kännbart för arbetsgivaren att vänta med betalningen. Även ur informationshänseende är det enklare och tydligare med en förseningsavgift fastställd i kronor jämfört med avgift i procent på premien.

Från lönegarantiförsäkringen utbetalas enligt vad som närmare anges i lönegarantilagen. Arbetstagaren behöver inte ansöka om garantibelopp. Konkursförvaltaren föreslås ha en i lagen angiven skyldighet att underrätta försäkringsbolaget om garantifall genom att lämna underlag avseende lönefordringar.

Egen ansökan krävs dock i det fall arbetstagare vill göra gällande att garantin skall ersätta en fordran som han har mot en arbetsgivare som försatts i konkurs i annat nordiskt land. Ansökan prövas av försäkringsbolaget. Som en följd av dels domar från EG-domstolen, dels ändringsdirektivet 2002/74/EG finns en skyldighet att pröva arbetstagens ansökan om lönegaranti i det fall arbetsgivaren försatts i konkurs i annan medlemsstat inom EU. Detta gäller under förutsättning att det utländska företaget hade ett fast driftställe i Sverige. I nuvarande system har arbetstagare problem med att hitta en myndighet som prövar denna typ av garantifall. I lönegarantiförsäkringen kommer försäkringsbolagets åtagande även att omfatta ansökningar som rör konkurser i andra EU-länder än de nordiska.

Har en arbetsgivare, som har försatts i konkurs, försummat att erlagga premie till lönegarantiförsäkring skall arbetstagarens fordran hos arbetsgivaren betalas i samma utsträckning som om premie hade erlagts.

I fråga om utbetalat garantibelopp inträder försäkringsbolaget i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären. Utdelning i konkursen för arbetstagarens fordran som ersatts av garantin tillfaller försäkringsbolaget intill detta belopp. Försäkringsbolaget är ansvarigt för bevakning och återkrav av den fordran som man övertar vid utbetalning.

Jag konstaterar att det även i ett nytt system med lönegarantiförsäkring kommer att uppstå situationer, bland annat i samband med tvistiga lönefordringar, då försäkringsbolaget har betalat ut garantibelopp utan att ha möjlighet att bevaka fordran. Men eftersom en reglering i detta avseende skulle kunna leda till en försämring för arbetstagaren avstår jag från att lämna förslag till ändring.

#### 5.4 Möjlighet för arbetsmarknadens parter att besluta om försäkringsgivare

**Mitt förslag:** I försäkringsmodellen ges en möjlighet för arbetsmarknadens parter till inflytande över finansieringen och administrationen av lönegarantin. Det sker genom att parterna i förhandling enas om vilket försäkringsbolag som skall meddela lönegarantiförsäkringen. Försäkringsbolaget skall anges i lag.

Utgångspunkten i lönegarantiförsäkringen är att arbetsmarknadens parter skall ha ett direkt inflytande över förvaltning, administration och premiesättning. Min lösningsmodell bygger således på att arbetsmarknadens parter i en förhandling utser det försäkringsbolag som på frivillig basis åtar sig att meddela den obligatoriska lönegarantiförsäkringen. Parterna avgör själva hur man går till väga vid valet av försäkringsbolag.

Försäkringsbolaget skall ansvara för

- att fastställa premiens storlek
- att debitera premien
- att pröva, beräkna, besluta och betala ut garantibelopp
- att bevaka fordran i utdelningskonkurser och efter konkursavslut
- ett samlat lönegarantiregister.

Som tidigare redovisats kommer försäkringsbolaget att utöva myndighet. Jag föreslår därför att det i lag anges vem som har rätt att vara försäkringsgivare. Det bör vidare tydligt anges att försäkringsbolaget fullt ut svarar för samtliga förpliktelser i samband med lönegarantin.

Jag har tidigare konstaterat att det finns begränsningar när det gäller det myndighetsutövande försäkringsbolagets möjligheter att organisera verksamheten. Myndighetsutövningen måste skötas

inom ramen för bolagets egen verksamhet även om vissa förberedande åtgärder kan utföras ”på entreprenad”. Jag föreslår därför att det i lagen anges att även vissa andra uppgifter kan utföras av annan.

## 5.5 Konkursförvaltarens roll

**Mitt förslag:** Konkursförvaltaren är enligt lagen skyldig att underrätta försäkringsbolaget om garantifall genom att lämna ett underlag gällande lönefordringarna. Konkursförvaltaren skall också göra en bedömning av riktigheten av kraven.

Konkursförvaltaren bör även i lönegarantiförsäkringen ges en uppgift med avseende på lönegarantin. Frågan är om konkursförvaltaren skall ges ett bemyndigande avseende ett fortsatt formellt beslutsfattande eller endast ha en skyldighet att tillhandahålla underlag till försäkringsbolaget. Jag har valt det senare alternativet då det skulle te sig märkligt om försäkringsbolaget inte skulle ha den formella beslutsrätten för den försäkring bolaget förmedlar.

Jag föreslår att konkursförvaltaren skall

- undersöka vilka lönefordringar som kan göras gällande i konkursen
- specificera dessa med angivande av lönefordringarnas art och vilka perioder de belöper på
- sammanställa uppgifterna och översända sammanställningen till försäkringsbolaget.

Om konkursförvaltaren inte anser fordringarna vara klara skall han ange grunden för detta ställningstagande.

Konkursförvaltarens uppgifter skall regleras i konkurslagen. På motsvarande sätt bör regeln i lönegarantilagen om förvaltarens skyldighet att bevaka vissa lönefordringar flyttas till konkurslagen.

Ersättning till konkursförvaltaren bör, liksom nu, utgå med tillämpning av 14 kap. 2 § konkurslagen.

## 5.6 Övervakning av arbetsgivarnas skyldighet att betala premie

**Mitt förslag:** Skatteverket lämnar löpande uppgifter om arbetsgivare och avgiftsunderlag till det försäkringsbolag som har i uppgift att meddela lönegarantiförsäkringen. Uppgifterna från Skatteverket utgör grund för debitering av premien. Förslaget förutsätter bestämmelser om Skatteverkets skyldighet att lämna vissa uppgifter till försäkringsbolaget, om former för uppgiftslämnandet samt om sekretess för uppgifterna.

En central fråga är hur man fångar upp de arbetsgivare som enligt lag är skyldiga att betala premie till lönegarantiförsäkringen och hur man, utan att öka den administrativa bördan för arbetsgivaren, hämtar in uppgifter om debiteringsunderlag. Utredningen har diskuterat följande tre förslag.

### Frivillig anslutning

Alternativet bygger på en frivillig anslutning från arbetsgivarnas sida kombinerat med ett visst utbyte av uppgifter med till exempel PRV. Jag konstaterar att nackdelarna med denna lösning är betydande. Den innebär en utökad uppgiftsskyldighet för arbetsgivarna eftersom de måste förse försäkringsbolaget med underlag för premieberäkning. Försäkringsbolaget kommer inte att ha fullständig kontroll över att samtliga arbetsgivare fullgör sin skyldighet att betala premien. Alternativet bedöms som komplicerat, kostsamt och dessutom osäkert.

### Skatteverket ansvarar för debitering

Alternativet innebär att Skatteverket får i uppdrag att för försäkringsbolagets räkning utföra arbetsuppgifter avseende debitering och inkassering av premie samt inhämtande av därför erforderliga uppgifter. En förutsättning för detta alternativ är enligt Skatteverket att debitering och inkassering av premier går i samma rutin som arbetsgivaravgifterna. Vilket innebär att skattesystemets alla sanktioner kopplas på automatiskt. Detta ställer jag mig tveksam till. Frågan om sanktioner behandlas närmare i avsnitt 5.2.2.

Ytterligare ett skäl som kan anföras mot detta alternativ är att skattekontosystemet behandlar ”pengar” utan att skilja mellan olika målsystem och ”kvoterar” obetalda belopp. Det skulle därför bli mycket komplicerat att ta in en extern aktör i detta kvoteringsystem.

### **Samarbete med Skatteverket**

Det sista alternativet bygger på att Skatteverket är skyldigt att till försäkringsbolaget löpande lämna uppgifter om betalningsskyldiga arbetsgivare och om aktuellt avgiftsunderlag för arbetsgivaravgifter. De tänkta rutinerna utgår alltså från att försäkringsbolaget, med utgångspunkt i de uppgifter som lämnas i deklaration till Skatteverket i den vanliga avgiftsuppbörden, beräknar premiens storlek och tillställer arbetsgivaren en faktura. Enligt Skatteverket finns tekniska möjligheter att få avisering av antals- och beloppsuppgifter ur skattedatabasen. Kostnaden för en rutinutveckling vad gäller aviseringen beräknas enligt Skatteverket motsvara cirka en manmånad, det vill säga omkring 100 000 kronor. Den löpande årliga kostnaden för aviseringen antas bli marginell eftersom det handlar om en rent maskinell rutin. För en så enkel och effektiv hantering som möjligt förordar jag således detta alternativ.

Vilka uppgifter som får finnas i Skatteverkets system och för vilka ändamål de får användas regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbL) och anslutande författningar. För större delen av uppgifterna i beskattningsverksamheten gäller så kallad absolut sekretess. Det finns emellertid viktiga undantag. Beslut på skatteområdet omfattas enligt 9 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100) inte alls av sekretessen och för vissa identifieringsuppgifter m.m. gäller enligt 2 kap. 5 § SdbL en svagare sekretess. Det är emellertid inte säkert att dessa undantag täcker alla uppgifter som försäkringsbolaget har behov av och även om så skulle vara fallet bör det för tydlighetens skull införas en uttrycklig sekretessbrytande regel vad gäller utlämnande till försäkringsbolaget av de uppgifter som behövs för bestämmande, redovisning och betalning av premie till den obligatoriska lönegarantiförsäkringen. Under alla förhållanden behövs det en regel om att utlämnandet får göras på medium för automatiserad behandling. Den regleringen kan ske i förordnings-

form. I de delar uppgifterna från Skatteverket är sekretessbelagda där skall sekretessen även gälla hos försäkringsbolaget.

Den behandling av uppgifter som försäkringsbolaget utför i sin verksamhet utförs med hjälp av olika IT-system. Försäkringsbolaget är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som bolaget skall utföra. Personuppgiftslagen omfattar emellertid inte behandling av uppgifter om juridiska personer. Det bör alltså i lag föreskrivas att lönegarantiförsäkringsverksamheten vad gäller juridiska personer skall bedrivas så att den inte leder till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut. Försäkringsbolaget är således ansvarigt för att uppgifterna från Skatteverket används i rätt sammanhang och endast för berättigade ändamål.

Genom lagregleringen anges ramarna för informationsutbytet. Dessutom kommer det att krävas ett leveransavtal mellan Skatteverket och försäkringsbolaget. I detta avtal skall det bland annat specificeras

- vad som skall levereras
- periodicitet
- rättelser
- filformat
- överföringssätt
- felrapportering
- kontaktvägar.

## 5.7 Överprövning av beslut

**Mitt förslag:** En lönegarantinämnd svarar för tolkning och tillämpning av lagen om lönegarantiförsäkring samt av lönegarantilagen i sådana principiella eller tvistiga ärenden som har hänskjutits till nämnden av arbetsgivaren, arbetstagaren eller försäkringsgivaren. Tvist mellan arbetstagaren och försäkringsgivaren avgörs slutligt av skiljenämnd. Arbetsmarknadens parter förutsätts avtala om skiljeförfarandet. I lag bör anges att kollektivavtalet skall tillämpas även på arbetstagare som inte omfattas av det.

EG-rätten kräver enligt huvudregeln att direktiv genomförs på ett effektivt sätt, vilket bland annat innefattar att det på ett tydligt sätt framgår för enskilda vilka rättigheter de har samt att de kan göra

gällande sina rättigheter mot en motpart i domstol. Av lagen bör framgå hur arbetstagaren kan begära överprövning av ett beslut.

### 5.7.1 Lönegarantinämnd

Försäkringsbolaget tillsätter en lönegarantinämnd som skall svara för tolkning och tillämpning av lagen om lönegarantiförsäkring och lönegarantilagen. Arbetsgivaren, arbetstagaren eller försäkringsbolaget skall kunna begära att principiella eller tvistiga ärenden underställs lönegarantinämnden för utlåtande. Min avsikt är att samtliga avslagsbeslut och även mer principiella bifallsbeslut skall fattas av lönegarantinämnden.

Lönegarantinämndens huvuduppgift är följaktligen att verka för att reglerna i lagen om lönegarantiförsäkring och lönegarantilagen tillämpas på ett enhetligt och rättvist sätt.

Nämndens ledamöter utses bland arbetsmarknadens parter. Lönegarantinämnden skall dock ses som försäkringsbolagets interna organ men förutsätter god arbetsrättslig kompetens.

Nämnden finansieras av försäkringsbolaget. En prövning i nämnden förslås vara kostnadsfri för arbetsgivaren och arbetstagaren.

### 5.7.2 Tvistelösning

En viktig och självklar utgångspunkt är att det måste vara möjligt att överklaga ett beslut om lönegaranti. Min uppgift är således att klara ut hur ett tvistelösningssystem skall se ut i en framtida lönegarantiförsäkring. En första fråga att ta ställning till är vilka möjligheter till prövning av arbetstagares anspråk som står till buds. Typiskt sett kan man tänka sig att överprövningen äger rum i allmän domstol, i Arbetsdomstolen eller i skiljenämnd. Jag har övervägt fördelar och nackdelar med dessa tre alternativ.

## Allmän domstol

Fördelarna är att

- tingsrätten har hand om själva konkursförfarandet och det kan därför bedömas att det kan finnas samordningsvinster om tingsrätten också prövar tvister om lönegaranti.
- i förlängningen av ett lönegarantibeslut eller en lönegarantitvist ligger ett regresskrav från försäkringsbolaget gällande utdelning i konkursen. Denna fråga prövas av tingsrätten.

Nackdelarna är att

- det är relativt få ärenden som går till överprövning när det gäller lönegarantin. Det finns en risk för en spretig rättstillämpning.
- även om lönegarantimål är förtursmål, kan ett slutgiltigt avgörande dröja upp till fem år om det skall prövas i alla instanser.
- det är det alternativet som torde ta mest resurser av rättssystemet i anspråk och därmed vara dyrast.

## Arbetsdomstolen

Fördelarna är att

- Arbetsdomstolen är prejudikatinstans när det gäller arbetsrättsliga principer. Dessa arbetsrättsliga principer kommer att vara i hög grad styrande också när det gäller lönegaranti. Genom att även lägga lönegarantitvisterna hos Arbetsdomstolen skulle risken minimeras att två slutinstanser bedömer samma grundprincip olika.
- handläggningen är snabb.

Nackdelarna är att

- lönegarantifrågorna är av social karaktär. Det betyder bland annat att reglerna om vilket beviskrav som gäller, bevisbörderegler och principerna för lagtolkning är annorlunda än i sedvanliga arbetsrättsliga mål. Vilket medför att till synes lika fall kan komma att behandlas olika av Arbetsdomstolen, beroende på om målet är en sedvanlig arbetsrättslig tvist eller en lönegarantitvist.



- Arbetsdomstolen är i dag i princip endast första instans för organisationerna och ombudsmännen inom diskrimineringsområdet. Om ett lönegarantibeslut skulle tas upp av Arbetsdomstolen som första och sista instans skulle det innebära en systemavvikelse. Naturligare vore därför att knyta an till den modell som finns i exempelvis LAS-mål med oorganiserade arbetstagarare, där tingsrätt är första instans och Arbetsdomstolen enda överklagningsinstans.

## Skiljenämnd

Fördelarna är att

- skiljenämnd är den sedvanliga tvistelösningssmodellen på arbetsmarknaden. Det finns en tradition att frågor knutna till en avtalslösning avgörs med deltagande av arbetsmarknadsparterna själva. Den arbetsrättsliga kompetensen brukar tillgodoses genom att en av Arbetsdomstolens ordföranden är ordförande i skiljenämnden.
- enhetligheten i dömandet garanteras genom att det bara finns en rättsinstans, gemensam för hela landet.
- handläggningen är snabb.

Nackdelarna är att

- skiljenämndens sammansättning kan vara tveksam när det gäller främst oorganiserade arbetstagarare. Arbetsdomstolen har i ett visst fall, när organisationerna på visst sätt kunde sägas ha tagit ställning i tvistefrågan, underkänt en skiljeklausul (AD 1997 nr 104).
- fråga skulle kunna uppkomma om det är formellt möjligt att enskildas lagligt bestämda förmåner prövas inom ramen för ett skiljeförfarande.
- skiljenämnder är inte underkastade offentlighetsprincipen.

Jag har övervägt de tre alternativen och kommit fram till att fördelarna med en skiljenämnd är betydande. För en snabb och kostnadseffektiv tvistelösning samt en enhetlig rättsbildning bedömer jag att en skiljenämnd är den bästa lösningen för en obligatorisk lönegarantiförsäkring. Det inslag av lokal förankring som ryms inom nuvarande system genom att den tingsrätt som handlägger

konkursen också handlägger lönegarantimål i första instans skulle därmed upphöra. I förslaget med skiljenämnd läggs i stället tonvikten vid en sammanhållen rättsbildning. De problem som kan uppstå för enskilda arbetstagare till följd härav, exempelvis fördyringar i samband med inställelse inför skiljenämnden, får förutsättas bli reglerade på ett med hänsyn till det sociala skyddsperspektiv som ligger bakom reglerna önskvärt sätt i de överenskommelser som måste träffas för att förslaget skall kunna genomföras.

Jag har dock funnit rättstekniska problem när det gäller att reglera denna rättsprövning inför en skiljenämnd. Jag har bedömt att det inte är möjligt att låta skiljenämndens behörighet vila på endast avtalsrättslig grund. Även om det träffas överenskommelser i kollektivavtalets form mellan arbetsmarknadens parter innefattande bland annat regler om tvistelösning med skiljenämnd, kommer det att finnas arbetstagare som inte formellt kommer att omfattas av sådana avtalsvillkor. Skiljeförfarande, som med säkerhet skulle omfatta alla arbetstagare, går att åstadkomma på i princip tre olika sätt.

*Det första sättet* är att i lönegarantilagen hänvisa till lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Fördelarna är en enkel och neutral reglering. Nackdelarna är att regleringen innebär att parterna i varje tvist skall utse skiljemän. Förfarandet blir därmed ohanterligt och knappast kostnadseffektivt. Dessutom blir det inte fråga om en fast skiljenämnd som kan borga för en enhetlig rättsbildning, utan om separata avgöranden av de i varje tvist utsedda skiljemännen. Jag har därför funnit det orealistiskt att lagen om skiljeförfarande skall vara tillämplig i den meningen att de enskilda parterna i varje tvist skall kunna utse skiljemän.

*Det andra sättet* är att genom lönegarantilagen inrätta en särskild skiljenämnd där vissa bestämmelser i lagen om skiljeförfarande är tillämpliga, men inte andra. Ledamöterna skulle utses enligt den modell som gäller för utseende av ordförande och partsledamöter i Arbetsdomstolen. Fördelen är att samtliga nämnda fördelar med skiljeförfarande uppnås. Nackdelen är att det egentligen blir fråga om att inrätta en särskild domstol för en viss typ av mål. Eftersom det kan bedömas röra sig om ett begränsat antal mål per år ställer jag mig tveksam till denna lösning.

*Det tredje sättet* och den lösning som jag stannat för är följande. Jag förutsätter att arbetsmarknadens parter i den överenskommelse som är nödvändig för att genomföra förslagen i detta betänkande, avtalar om skiljeförfarande. Detta kollektivavtal kommer då att vara

bindande för de arbetstagare som är medlemmar i de avtalstecknande arbetstagarorganisationerna. För att skiljeförfarande skall kunna komma till stånd även beträffande övriga arbetstagare bör avtalet kompletteras med en lagreglering. Enligt mönster från 7 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m. föreslår jag att det uttryckligen anges att sådant kollektivavtal skall tillämpas även på arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtalet.

Den föreslagna regleringen innebär att lagen om skiljeförfarande blir tillämplig. För att de fördelar som är förknippade med skiljeförfarandet skall kunna uppnås förutsätter jag att arbetsmarknadens parter avtalar om hur skiljenämndens ledamöter skall utses enligt den modell som tillämpas inom området för avtalsförsäkringar. Av kollektivavtalet bör också framgå att kostnaderna för tvisteförfarandet skall belasta försäkringsbolaget. Jag föreslår emellertid att arbetstagaren, som enligt dagens regler, skall bära sin egen rättegångskostnad i det fall han har förlorat målet. I kollektivavtalet bör vidare föreskrivas att den som så önskar har rätt att hos försäkringsgivaren få ut skiljedomar.

När det gäller uppbörd och indrivning av premier, är det svårt att se några skäl till varför någon mer kvalificerad juridisk instans skulle behövas. Försäkringsbolaget bör därför vara hänvisat till summarisk process hos kronofogdemyndigheten eller allmän domstol för att driva in premierna.

## 5.8 Tillsyn

**Mitt förslag:** Tillsynsmyndigheten i konkurser har ett övergripande ansvar för konkurstillsynen. Finansinspektionen utövar tillsyn över försäkringsverksamhet. Jag bedömer att det inte finns något behov av tillsyn utöver den som följer av konkurslagstiftningen och den som ryms inom Finansinspektionens roll. Lönegarantinämnden skall besluta i samtliga ärenden av principiell karaktär, även vid bifall. Lönegarantinämnden har således i uppgift att verka för att reglerna i lagen om lönegarantiförsäkring och i lönegarantilagen tillämpas på ett enhetligt och rättvist sätt.

### 5.8.1 Konkurstillsyn

Tillsynsmyndighetens roll avseende konkursförvaltarens hantering av lönegarantiärendena kvarstår. Den nuvarande tillsynen redovisas närmare i avsnitt 2.1.3.

### 5.8.2 Tillsyn över försäkringsverksamhet

I det nuvarande systemet finns det ingen traditionell tillsynsmyndighet över lönegarantihanteringen. I grunden för förslaget om en lönegarantiförsäkring ligger hela det regelsystem som gäller för försäkringsverksamhet och som försäkringsbolagen arbetar under. Finansinspektionen utövar tillsyn över den svenska försäkringsverksamheten. Försäkringsbolagen är skyldiga att kontinuerligt lämna uppgifter om sin ekonomiska ställning och Finansinspektionen kan när som helst gå in och granska verksamheten på plats.

Finansinspektionens verksamhet inriktas på finansiell analys, operativ tillsyn samt tillstånds- och rättsfrågor. Det operativa tillsynsarbetet gäller främst att följa institutens riskområden, till exempel kreditrisker, internkontroll, likviditet, ränte- och marknadsrisker, valutarisker och information. Tillsynen är således begränsad till kontroll av stabilitet och genomlysning. Den avser sådana förhållanden som rör försäkringsbolagets förmåga att betala utlovad försäkringsersättning och att infria andra förpliktelser på grund av försäkringsavtal.

Utöver den finansiella tillsynen ingår även en tillsyn av att försäkringsbolagens verksamhet uppfyller de krav som ställs i lagen. Enligt försäkringsrörelselagen skall skaderegleringen uppfylla god försäkringsstandard. Finansinspektionen granskar således försäkringsbolagens agerande i förhållande till försäkringstagare eller försäkrade i samband med att en skada inträffat. Finansinspektionen undersöker bland annat

- hur snabbt försäkringsbolaget reglerar skadan,
- om försäkringstagaren eller den försäkrade har fått tillräcklig och tydlig information om hur försäkringen gäller,
- att det finns väl fungerande rutiner för kontakter med försäkringstagare eller försäkrade exempelvis när det gäller behandling av klagomål.

I tillsynen ingår även att påtala brister och ta de initiativ som tillsynen gett upphov till.

### 5.8.3 Ärendetillsyn

Finansinspektionens kontroll omfattar följaktligen själva sättet att genomföra skaderegleringen, däremot inte frågor som rör huruvida försäkringsfall föreligger eller ersättnings storlek. Det är försäkringsbolagets ansvar att underlaget för att bedöma en skada är tillräckligt. Frågan är då om det finns behov av ytterligare ärendetillsyn utöver den som ryms inom Finansinspektionens roll och vilken myndighet skulle i så fall kunna utöva en sådan tillsyn.

Den myndighet som man först kommer att tänka på är Tillsynsmyndigheten i konkurser (TSM). TSM har i dag en roll vad gäller konkursförvaltarnas handläggning av konkurser, inbegripet dennes hantering av lönegarantiärenden. Det betyder att TSM är väl bekant med det regelsystem som styr rätten till lönegaranti. Men det är tveksamt om TSM skulle kunna bära rollen av tillsynsmyndighet också över försäkringsbolaget. TSM skulle först utöva tillsyn över det underlag som konkursförvaltaren tillhandahåller i enskilda lönegarantiärenden och därefter granska handläggningen gällande samma underlag och beslut hos försäkringsbolaget. TSM skulle kunna bedömas vara formellt jävig vid sin tillsyn hos försäkringsbolaget.

En annan lösning skulle kunna vara att det inom ramen för TSM inrättas en särskild enhet för tillsyn hos försäkringsbolaget. Det kan inte bortses från att jävsproblemen kan komma att kvarstå även i en sådan ny organisation. Dessutom är frågan om man inte härigenom skulle inrätta en ny tillsynsmyndighet vilket knappast är ett realistiskt alternativ.

Ett tredje alternativ skulle vara att välja en tillsynsmyndighet inom nära liggande områden som till exempel Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Hanteringen av arbetslöshetsförsäkringsärenden lär vara ganska likartad den som skall äga rum när det gäller lönegarantiärenden. Icke desto mindre rör det sig om helt olika lagstiftningar, både vad gäller uppbyggnad och karaktär. Rätten till lönegaranti utgår från bestämmelser i konkurslagen, förmånsrättslagen och lönegarantilagen samt har en civilrättslig prägel. Arbetslöshetsersättningen är socialrättslig och lagstiftningen har offentlighetsrättslig prägel. Det skulle med andra ord inte vara helt en-

kelt att inrymma lönegarantitillsynen i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens normala arbetsuppgifter.

Som framgår av resonemanget ovan har jag inte funnit någon naturlig instans för tillsynen och jag återvänder till frågan om det verkligen finns ett behov av en särskild ärendetillsyn. De risker som kan förutses är att försäkringsbolaget vid sin handläggning antingen betalar ut ersättning i större utsträckning än vad lagen förutsätter eller att ersättning betalas ut i för få fall, det vill säga försäkringsbolaget är för generöst eller för restriktivt. Givetvis är inget av alternativen önskvärt.

När det gäller risken för generositet finns det, som framgår av stycket om konkurstillsyn, ett befintligt kontrollsystem genom konkurslagstiftningen. Inom ramen för konkursförfarandet kommer konkursförvaltaren, övriga borgenärer och slutligen tingsrätten att kunna ha synpunkter på frågan om försäkringsbolaget överhuvudtaget har ett regresskrav gällande utgivet garantibelopp. Om lönegarantiförsäkringen skulle vara för generös och betala ut för stora ersättningar, kommer det att resultera i att det i motsvarande mån inte blir utdelning i konkurserna. En sådan utveckling skulle givetvis uppmärksammas och föranleda krav på uppstyrning av rutinerna hos försäkringsbolaget.

När det gäller risken för restriktivitet, menar jag att också denna risk är självreglerande. Enligt utredningsförslaget skall avslagsbeslut och även mer principiella bifallsbeslut fattas av en lönegarantinämnd. Det betyder att det finns en intern kontroll av vilken nivå lönegarantibesluten ligger på. Dessutom finns det en möjlighet för arbetstagarna att få försäkringsbolagets beslut överprövat genom en talan vid skiljenämnd. Slutligen kommer det också att ske en prövning av arbetstagarens fordringar inom ramen för konkursförfarandet.

Min slutsats är därmed att det saknas behov av tillsyn utöver den som följer av konkurslagstiftningen och den som ryms inom Finansinspektionens roll.

## 6 Kostnadsberäkningar i samband med övergången

Utredningens förslag innebär genomgripande förändringar, både vad gäller finansieringen och organisationen. Ett genomförande av förslaget kommer därför att kräva viss förberedelsestid. Hos försäkringsbolaget blir det nödvändigt att bygga upp den kompetens och de rutiner som behövs för det nya ansvaret och en särskild utbildningsinsats bör genomföras.

Övergången från statlig lönegaranti till lönegarantiförsäkring i privat regi bör regleras i förhandlingar mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Den slutgiltiga utformningen av övergångslösningen blir följaktligen en produkt av förhandlingsresultatet. Jag stannar därför vid att beskriva vissa problem i samband med byte av finansieringsmodell, men avstår från att lägga några förslag i denna del.

Jag vill också poängtera att beräkningarna i detta avsnitt är baserade på nuvarande regelsystem och att jag därmed reserverar mig för vad ett införande av lönegaranti vid företagsrekonstruktion kan innebära för den totala kostnadsbilden.

Beräkningarna, som i första hand avser framtida kostnader, grundas bland annat på statistiska underlag sammanställda i diagram 2.1.

### 6.1 Kompensation i form av sänkt arbetsmarknadsavgift

I direktiven framhålls att kostnader som företag övertar från staten skall leda till motsvarande minskning av arbetsmarknadsavgiften. Enligt utredningsförslaget blir arbetsgivarna i stället skyldiga att betala en premie till lönegarantiförsäkringen. Premien kommer därmed att ersätta den del av arbetsmarknadsavgiften som i dagens system finansierar lönegarantin.

Som tidigare redovisats finansierades lönegarantin fram till 1998 genom en särskild lönegarantiavgift. När lönegarantin infördes 1971 var avgiften 0,02 procent. Därefter höjdes den successivt till 0,20 procent år 1979 och därefter till 0,25 procent från år 1996. När lönegarantiavgiften från och med 1999 lades samman med arbetsmarknadsavgiften höjdes arbetsmarknadsavgiften därför med 0,25 procentenheter. Inför varje nytt budgetår görs prognoser över de utgifter som de olika arbetsgivaravgifterna skall täcka. En av de utgiftsposter som ingår i underlaget för arbetsmarknadsavgiften är utgifterna för lönegarantin. Bland annat till följd av att utgifterna för lönegarantin har gått ned sänktes arbetsmarknadsavgiften från och med budgetåret 2003 från 5,84 till 3,70 procent. Om lönegarantin hade fortsatt att vara en särskild avgift skulle den, enligt uppgift från Finansdepartementet, ha sänkts från 0,25 procent till cirka 0,11 procent år 2003.

Vid beräkning av hur mycket arbetsmarknadsavgiften bör sänkas, måste en uppskattning av den del som rör lönegarantin göras. Kostnaderna för lönegarantin utgörs av utbetalningarna. Följande fyra faktorer påverkar i sin tur storleken på utbetalningarna inom lönegarantin

- antalet företag som går i konkurs,
- antalet anställda i konkursföretagen,
- lönenivåerna för dessa anställda,
- tillgångarna i konkursföretagen.

Jag kan också konstatera att lönegarantiutbetalningarna varierar över tiden och att det finns ett samband med den allmänna konjunkturen. Vid en bedömning av försäkringsåtagandets omfattning bör man därför ta hänsyn till en längre tidshorisont än det ettåriga perspektiv som är brukligt inom skadeförsäkring. Som underlag för en beräkning av utgifterna i en tänkt lönegarantiförsäkring har Konjunkturinstitutet (KI) haft i uppdrag att ta fram en prognosmodell för antalet anställda drabbade av konkurser samt bruttokostnaden för dessa och göra en prognos för åren 2004–2008. Prognosmodellen beskrivs utförligt i bilaga 3.

KI:s prognosmodell över framtida bruttoutbetalningar utgår från KI:s syn på konjunkturen. Enligt deras prognos förväntas antalet anställda drabbade av konkurser öka något under år 2004 för att sedan minska under perioden 2005–2007 och därefter återigen öka något 2008. Bruttoutbetalningarna följer samma förlopp men bör-



jar öka svagt redan år 2007 på grund av successivt ökande lönekostnader. Prognoserna redovisas i tabell 6.1. Minskningen i antalet drabbade anställda är effekten av rådande konjunkturuppgång. Ökningen 2008 skall inte tolkas som en uppåtgående trend i utbetalningarna utan som ett förväntat bottenläge i konjunkturcykeln.

Tabell 6.1. Antal anställda som drabbas av konkurser samt bruttoutbetalningar, faktiska utfall samt prognoser för 2004–2008

År	Antal anställda drabbade av konkurser	Bruttoutbetalningar, mnkr	Utdelning i konkurs, mnkr <sup>1</sup>	Bruttoutbetalningar minus utdelning, mnkr
2000	17 012	973	118	855
2001	24 060	1 441	147	1 294
2002	26 948	1 858	149	1 709
2003	26 913	1 769	203	1 566
2004	27 598	1 813	725	1 088
2005	23 513	1 746	698	1 048
2006	22 066	1 660	664	996
2007	22 089	1 688	675	1 013
2008	22 926	1 794	718	1 076

<sup>1</sup> Från och med år 2004 görs ett antagande om utdelning i konkurs med 40 procent av de årliga bruttoutbetalningarna i enlighet med beräkningarna i SOU 1999:1.

I prognosmodellen har ingen hänsyn tagits till följande faktorer

- införande av lönegaranti vid företagsrekonstruktion,
- eventuella förändringar beträffande konkursföretagens tillgångar.

Finansdepartementet gör årligen en prognos över nettoutgifterna för lönegarantin, det vill säga bruttoutbetalningar minus utdelning i konkurs. Dessa beräknas uppgå till 1 348 miljoner kronor för 2005. Jag har således två olika källor till utgiftsprognoser för lönegarantin, dels Finansdepartementets nettoprognois för 2005, dels KI:s bruttoprognoser för åren 2005–2008. Förändringen av finansieringen bör vara långsiktig och sänkningen av arbetsmarknadsavgiften bör beräknas utifrån den bästa tillgängliga bedömning som finns för kostnaderna framöver. KI:s prognos som sträcker sig fyra

år framöver är därför att föredra. KI:s prognos bygger på att produktionsgapet sluts år fem, vilket innebär att en längre prognoshorisont inte är realistisk.

Med hänsyn till de nya förmånsrättsreglerna som gäller från och med den 1 januari 2004 bör man även göra ett antagande om inkomster i form av beräknad utdelning i konkurs med 40 procent av de årliga bruttoutbetalningarna. Med utgångspunkt från denna prognos kan KI:s bruttosiffror räknas om till netto. Det bör dock tas i beaktande att det uppstår en tidsförskjutning mellan å ena sidan, det tillfälle då konkursen inträffar och lönegarantiutbetalningen sker och, å den andra, det tillfälle då utdelning från konkursen kan ske. Uppskattningsvis handlar det om en tidsperiod på 1–2 år.

Sänkningen av arbetsmarknadsavgiften kan därefter beräknas genom att relatera utgifterna för lönegarantin till underlaget för arbetsgivaravgifterna, det vill säga lönesumman. Den totala lönesumman för 2005 prognostiseras till 1 043 718 miljoner kronor, varav 732 690 miljoner kronor hänför sig till den privata sektorn. Som tidigare nämnts avstår jag från att lämna något detaljerat förslag till avgiftssänkning.

## 6.2 Behov av buffert

Premien till lönegarantiförsäkringen får inte bestämmas till högre belopp än som med erforderlig säkerhet kan anses svara mot den risk försäkringen är avsedd att täcka med tillägg för nödvändiga omkostnader. Det finns regler i försäkringsrörelselagen för hur försäkringsåtagandet skall värderas. Det finns också regler som innebär att försäkringsbolaget skall ha ett buffertkapital som skydd för exceptionella utfall.

Genom att sätta premien något högre än vad som motsvarar förväntade utbetalningar och administrationskostnader kan försäkringsbolaget gradvis bygga upp reserver. Frågan är dock om arbetsmarknadsparterna inledningsvis är beredda att acceptera de förhöjda premier som krävs för den nödvändiga reservuppbyggnaden. Ett alternativ är att staten skjuter till det kapital som är nödvändigt för att en nystartad försäkringsverksamhet skall få en stabil grund för den fortsatta verksamheten. Det kapital som tillförs försäkringen kan också utformas som ett lån som skall återbetalas till staten efter en viss bestämd tid. Ett alternativ till lån inbetalat i

pengar är att staten genom Riksgäldskontoret ställer ut en garanti som skrivs ner i analogi med reglerna för återbetalning.

Jag har också konstaterat i avsnitt 6.1 att det finns en tidsförskjutning mellan lönegarantiutbetalningarna och utdelning från konkurserna. Under uppbyggnadsskedet av försäkringen, det vill säga de inledande två åren, innebär det att premien måste täcka bruttoutbetalningarna för att undvika underskott i försäkringen. I annat fall fordras att medel motsvarande förväntad utdelning tillförs försäkringen i annan form än premier. Storleken på utdelningen kan med utgångspunkt från KI:s bruttoprognos beräknas till cirka 700 miljoner kronor per år. Se tabell 6.1.

Som tidigare nämnts avstår jag från att lämna något närmare förslag till hur buffertproblematiken skall lösas.

### **6.3 Utbetalning trots att arbetsgivaren försummat att betala premie**

Garantibelopp skall betalas ut till arbetstagare även i det fall arbetsgivaren försummat att betala premien till lönegarantiförsäkringen. Kostnaden för denna typ av lönegarantiutbetalningar uppskattas utgöra cirka 22 miljoner kronor per år eller cirka 1,2 procent av de totala utbetalningarna. Uppgiften om 1,2 procent baseras på beräkningar av kostnad för en motsvarande garantiordning inom den kollektivavtalade tjänstepensionen för privatanställda arbetare.

Kostnaden för denna typ av lönegarantiutbetalningar kan komma att påverka försäkringsbolagets premiesättning.

### **6.4 Garantifall enligt statlig lönegaranti**

Det kommer att finnas oreglerade lönegarantifall som kan hänföras till konkurser som har beslutats innan det nya systemet trätt i kraft. Jag utgår dock från att dessa garantifall hanteras i sin helhet i det gamla systemet med statlig lönegaranti.

## 7 Konsekvensanalys

Av utredningens direktiv framgår att förslagets konsekvenser skall redovisas i relevanta delar enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen. Enligt direktiven skall särskild vikt läggas vid att redovisa förslagets konsekvenser för småföretagens villkor.

### 7.1 Konsekvenser för små företag

En viktig utgångspunkt i utredningsförslaget har varit att den nya finansieringsmodellen skall vara enkel och att regelverket skall kunna tillämpas lika för alla. Därför har jag också arbetat för att undvika särskilda regler eller villkor för vissa grupper däribland småföretagen. Enkelhet i systemet bör ha särskilt stor betydelse för småföretag.

Jag har tidigare redovisat min syn på en differentiering av premier. Även på denna punkt är det bland annat strävan efter ett enkelt och kostnadseffektivt system som lett till att jag föreslår att premien bör vara lika för alla.

En annan viktig utgångspunkt är att inte öka den administrativa bördan för företagen. Utredningsförslaget innebär emellertid att företagen kommer att få ytterligare en faktura att hantera, antingen månatligen eller med lägre frekvens. Tabellen nedan sammanfattar resultatet av en uppskattning av tidsåtgång och kostnader.

Tabell 7.1. Beräknad tidsåtgång och totalkostnad till följd av införandet av en lönegarantiförsäkring

Tidsåtgång per faktura, min	Antal fakturor per år	Tidsåtgång per år/företag, min	Antal företag med 1–49 anställda <sup>1</sup>	Tidsåtgång per år totalt, tim	Lönekostnad, kr per tim <sup>2</sup>	Lönekostnad totalt per år, mnkr
3	12	36	208 000	124 800	500	62,4

<sup>1</sup> Källa: SCB statistikdatabasen. Avser år 2003.

<sup>2</sup> Timkostnad enligt Näringslivets Regelnämnd (NRR).

I beräkningarna har jag utgått från hantering av pappersfaktura. Ingen hänsyn har tagits till alternativa och mindre tidskrävande sätt att betala som till exempel via elektronisk faktura.

För att inte belasta företagen med tidskrävande uppgiftslämnande i anslutning till faktureringen föreslår jag att uppgift om premieunderlag inhämtas från företagets månatliga skattedeclarationer till Skatteverket. Det är således samma underlag som i nuvarande system ligger till grund för beräkning av arbetsmarknadsavgiften som kommer att utgöra underlag för beräkning av premien till lönegarantiförsäkringen.

Enligt Skatteverket är det en stor andel arbetsgivare som deklarerar mycket små belopp. Cirka 35 000 arbetsgivare betalar bara ut lön någon eller några gånger per år och deklarerar bara för dessa månader. Mot den bakgrunden kan man anta att försäkringsbolaget inte kommer att fakturera premier som understiger ett visst belopp eller välja att fakturera låga premiebelopp halvårs- eller årsvis i stället för månadsvis. Det innebär att beräknad tidsåtgång bör bli lägre än 124 800 timmar per år och den totala kostnaden därmed lägre än 62,4 miljoner kronor per år.

## 7.2 Övriga konsekvenser

Utredningsförslaget innebär att statens kostnader för lönegarantin övertas av arbetsgivarna. De kostnader som arbetsgivarna därmed övertar från staten skall leda till motsvarande minskning av arbetsmarknadsavgiften. Det innebär i sin tur att statens intäkter mins-

kar. Närmare redovisning av lönegarantins kostnader har gjorts inom ramen för utredningens överväganden och förslag.

Jag bedömer att utredningsförslaget inte har någon inverkan på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Förslaget innebär dock en mer sammanhållen organisation för lönegarantisystemet vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för kontroll över hur systemet används. Därigenom skulle även risken för ett överutnyttjande av systemet minska.

Utredningens förslag bör inte påverka omfattningen av offentlig service i olika delar av landet. Däremot kommer förslaget att innebära att cirka 50 personer vid länsstyrelserna som i dag är sysselsatta med handläggning och utbetalning av lönegarantier delvis frigörs för andra uppgifter. Dessa 50 personer är inte sysselsatta på heltid med lönegarantin. Enligt uppgift från länsstyrelserna kostar lönegarantihanteringen omkring 20–25 årsarbetskrafter.

Utredningsförslaget är jämställdhetspolitiskt neutralt och har inte heller några konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 8 Författningskommentarer

### 8.1 Förslag till lag om lönegarantiförsäkring

#### 6 §

Med vissa åtgärder avses här exempelvis ansvaret för att bevaka lönefordringar.

#### 8 §

I de försäkringsvillkor, som skall godkännas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, anges bland annat vad som gäller i det fall premien inte är fastställd trots nytt kalenderår.

#### 11 §

Med paragrafens punkt 3 avses till exempel ändringar i lönegarantilagen.

### 8.2 Förslag till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)

#### ny §

Paragrafen är ny. Den föreslås placeras efter bestämmelserna om ”Garantins omfattning” och före bestämmelsen om ”Arbetstagarens upplysningsskyldighet”.

#### 23 §

Den nuvarande regeln utgår från kvittningsinstitutet. Detta regelsystem kan svårligen tillämpas när arbetstagarens motpart är ett privat försäkringsbolag som inte övertagit arbetsgivarens fordran mot arbetstagaren. Inom ramen för kvittningsinstitutet kan vidare arbetstagaren själv företa vissa dispositioner och på så sätt åstadkomma ett för denne ur lönegarantisynpunkt önskvärt resultat. En ny bestämmelse med en motsvarande innebörd bör mot denna bak-

grund tas fram. Den exakta innebörden av bestämmelsen bör göras till föremål för ytterligare överväganden med hänsyn särskilt till att arbetstagarens rättigheter inte ska försämrats.

#### 25 §

I paragrafens andra stycke har anpassning skett till ett lönegaranti-system i privat regi. Detsamma gäller i 26 § andra stycket.



# Särskilda yttranden

## **Särskilt yttrande av sakkunnige Pär Andersson, Svenskt Näringsliv**

Enligt kommittédirektiven skall utredaren lämna förslag till en förändrad finansiering av lönegarantin. Utgångspunkten för valet av finansieringsmodell skall enligt direktiven vara ökad samhällsekonomisk effektivitet genom en bättre fördelning av kostnader och risker mellan företag eller branscher.

En rimlig utgångspunkt borde också vara att ett obligatoriskt lönegarantisystem, vars villkor och bestämmelser för avgiftsuttag och utbetalningar är fastlåsta i lag eller förordning, måste ha staten som operativt ansvarig. Ett skäl för att göra avsteg från denna princip kan vara om en annan lösning medför en högre grad av samhällsekonomisk effektivitet.

Det torde vara ostridigt att en väl fungerande marknadsekonomi utgör en förutsättning för att uppnå vad som normalt ligger i uttrycket ”en ökad samhällsekonomisk effektivitet” och därmed en hög uthållig tillväxt. För att en marknadsekonomi skall skapa en utveckling med ökad samhällsekonomisk effektivitet måste den vara öppen för konkurrens och företagen måste kunna använda kvaliteten på varan eller tjänsten, priset och andra avtalsvillkor som konkurrensmedel.

Dessa generella förutsättningar för att uppnå en ökad samhällsekonomisk effektivitet gäller även för en lönegarantiförsäkring. För att uppnå en ökad samhällsekonomisk effektivitet, utöver lägre administrationskostnader och bättre kostnadskontroll, måste försäkringen konkurrensutsättas. En nödvändig förutsättning är att de företag som tillhandahåller försäkringen på en konkurrensmarknad i någon utsträckning måste ha möjlighet att konkurrera med och differentiera både premie och övriga försäkringsvillkor. En ytterligare förutsättning är att premien, i vart fall till en del, måste betalas av de försäkrade (de anställda). Det faktum att EG-direktiv eventu-

ellt lägger hinder för att skapa dessa förutsättningar ändrar ingenting i sak.

Vidare ger den föreslagna försäkringsmodellen arbetsmarknadens parter inflytande över finansiering och administration av lönegarantin genom att parterna bland annat skall besluta om vilket försäkringsbolag som skall meddela försäkringen. Enligt förslaget är det parterna som avgör hur de skall gå till väga vid valet av försäkringsgivare.

Som anförts ovan borde en rimlig utgångspunkt vara att ett obligatoriskt lönegarantisystem, vars villkor och bestämmelser för avgiftsuttag och utbetalningar är fastlåsta i lag eller förordning, måste ha staten som operativt ansvarig. Det är staten som har beslutat att det skall finnas ett lönegarantisystem och att garantin skall finansieras av företagen. Arbetsmarknadens parter har inte i någon del varit delaktiga i utformningen av lönegarantin. Det finns inte heller något som visar på att en inblandning från arbetsmarknadens parter sida i lönegarantins administration och övriga hantering skulle vara en nödvändig förutsättning för en ökad samhällsekonomisk effektivitet. I utredningen anförts att arbetsmarknadens parter har ett intresse av att hålla nere avgifter och kostnader. Men även staten har ett intresse av att avgifterna och kostnaderna ligger på en låg nivå och att det råder balans mellan avgifter och kostnader. Det gäller dock att skapa förutsättningar för detta.

Den föreslagna försäkringsmodellen bygger på att villkoren för utbetalning av lönegaranti skall vara fastlåsta i lag samt att premiesättningen skall vara enhetlig. Dessutom skall premien i sin helhet tas ut från företagen. Förutsättningarna för att uppnå vad som normalt ligger i uttrycket "en ökad samhällsekonomisk effektivitet" är således inte uppfyllda. Vidare talar de redovisade förhållandena emot att överlåta på arbetsmarknadens parter att ta ett operativt ansvar när det gäller lönegarantins administration och övriga hantering. Har staten ensidigt beslutat att det skall finnas en obligatorisk lönegaranti med ett i lag och förordning fastlåst innehåll måste staten även ha det fulla ansvaret för systemet.

Utredarens försäkringsmodell innebär en förenklad och mer rationell hantering av lönegarantin. Förslaget medför därför sannolikt positiva effekter, såsom lägre administrationskostnader och bättre kostnadskontroll. Detta understryks också i utredningen. Men dessa positiva effekter är inte en direkt följd av en försäkringslösning i privat regi i sig, utan är främst en effekt av att lönegarantins administration och ärendehantering samordnas till ett or-

gan. De redovisade positiva effekterna av förslaget borde därför i väsentliga delar även kunna uppnås inom ramen för nuvarande finansiering, om exempelvis administration etc. överförs till en statlig myndighet.

## Särskilt yttrande av sakkunnige Christer Östlund, Företagarna

Jag avstår i detta yttrande från att kommentera de olika detaljerna i utredarens förslag. I stället vill jag föra fram ett antal principiella argument till varför jag inte anser att det förelagda förslaget ensamt kan ligga till grund för en förändring av lönegarantins finansiering.

Utredaren har, i enlighet med direktivet, inriktat arbetet med att finna lösningar till en förändrad finansiering av lönegarantin. Syftet har varit att skapa ett effektivare system, med bibehållen trygghet för arbetstagarna. Jag vill inledningsvis anföra att en genomgripande förändring av lönegarantisystemet, liknande utredarens förslag eller för den delen i någon annan riktning, bör föregås av en prövning om huruvida dagens lösning med en allmänt finansierad av staten administrerad lönegaranti kan genomgå rationaliseringar och kostnadseffektiviseringar. Enligt min uppfattning kan man inte utesluta att den nuvarande lösningen i sig har stor potential för minskade administrativa kostnader och högre effektivitet. Det skulle till exempel kunna uppnås genom att överföra administrationen till en instans. En sådan prövning bör sedan ställas mot det förslag till förändrad finansiering som aktualiseras.

När det gäller det förslag till ny finansiering som utredaren föreslår vill jag anföra följande invändningar. Lönegarantin är ett centralt inslag på arbetsmarknaden, ett inslag som berör samtliga arbetsgivare och arbetstagare. Det är därför, redan på den grunden, tveksamt om det är lämpligt att utforma ett system som vilar på överenskommelser mellan parter som endast representerar en del av arbetsmarknaden. Den del av arbetsgivarna och arbetstagarna som valt att inte låta sig representeras av de centrala parterna har, genom utredarens förslag, ingen möjlighet att påverka hur parterna väljer att lösa de frågor som lagstiftaren lämnar över till dem. Jag vill därför anföra principiella invändningar mot partsförslaget.

Även materiella invändningar kan föras fram. Det föreslagna systemet skall enligt utredaren leda till en ökad effektivisering. Dock kan konstateras att den försäkringsgivare som parterna utser har att förhålla sig till försäkringsvillkor som till övervägande del är bestämda av lagstiftaren. Mot den bakgrunden är det svårt att bedöma hur stora effektiviseringsvinsterna kan bli, i synnerhet då det måste ställas mot möjligheten att effektivisera det nuvarande systemet.

Enligt min uppfattning innehåller den så kallade trafikförsäkringsmodellen den största potentialen till ökad effektivisering

och därmed lägre kostnader. Med en sådan modell skulle flera försäkringsgivare få konkurrera på marknaden. Utredaren pekar dock på ett antal argument mot en sådan lösning, som man inte kan bortse ifrån. Lösningen kan till exempel leda till ökade kostnader för vissa företag, beroende på hur principerna för premiesättning skulle bestämmas. Enligt min mening bör dock den frågan belysas ytterligare, utöver det underlag som utredaren presenterar, innan ett slutgiltigt ställningstagande tas.

När det gäller de mindre företagen är det förvisso så som utredaren pekar på att risken för konkurs är större än för stora företag och att en fri premiesättning därför skulle kunna innebära att de mindre företagen belastas med högre kostnader. Det förhållandet måste i sammanhanget dock ställas mot att man i gruppen av mindre företag finner de flesta oorganiserade arbetsgivarna, vilka i utredarens förslag skulle bli hänvisade till lösningar mellan parter som de inte har något inflytande över. Inte heller utredarens förslag kan därför anses som optimalt för denna grupp.



Beslut vid regeringssammanträde den 21 augusti 2003.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att lämna förslag till en förändrad finansiering av lönegarantin. Utgångspunkten för valet av finansieringsmodell skall vara ökad samhällsekonomisk effektivitet genom en bättre fördelning av kostnader och risker mellan företag eller branscher samt minskad risk för de offentliga finanserna. Förslaget skall inte innebära försämrade trygghet för arbetstagaren. Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med arbetsmarknadens parter.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 mars 2004.

## Bakgrund

### *Reglering*

En statlig garanti för löntagarnas fordringar vid arbetsgivarens konkurs infördes 1971.

Löntagarnas rättigheter i fråga om lönegaranti regleras i lönegarantilagen (1992:479). Enligt denna omfattar lönegarantin fordran för lön inklusive löneförmåner och semesterersättning upp till ett maximibelopp på 100 000 kronor.

Enligt Rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (lönegarantidirektivet) är någon form av lönegaranti obligatorisk för medlemsstaterna. Direktivet föreskriver inte exakt hur ett system för lönegaranti skall anordnas utan anger kriterier som skall vara uppfyllda i ett sådant system. Medlemsstaterna har därmed också olika finansieringslös-

ningar. En vanlig lösning är någon form av fondsystem med mer eller mindre privata respektive offentliga inslag.

Den 23 september 2002 antogs ett ändringsdirektiv till lönegarantidirektivet.<sup>1</sup> Ändringen var föranledd bland annat av att det ursprungliga direktivet inte tillräckligt behandlade så kallade transnationella situationer, något som uppmärksammats i domar av EG-domstolen, samt att utvecklingen av insolvensrätten i medlemsstaterna gjort att direktivet inte längre till fullo uppfyllde sitt syfte.

### *Finansieringen*

Inledningsvis finansierades lönegarantin genom en lönegarantiavgift. Avgiften betalades av arbetsgivarna till en för ändamålet inrättad fond. Fondfinansieringen ersattes 1995 med budgetanslag. Med anledning av de stora underskotten i fonden och övergången till bruttobudgetering av statens inkomster och utgifter enligt lagen (1996:1059) om statsbudget avvecklades fonden.

Lönegarantiavgiften slogs 1999 samman med arbetsmarknadsavgiften. Arbetsmarknadsavgiften höjdes med 0,25 procentenheter vid samma tidpunkt. I dag finansieras lönegarantin med arbetsmarknadsavgiften, som är en av socialavgifterna enligt socialavgiftslagen (2000:980). Avgiften beräknas på ett underlag som utgörs av summan av de avgiftspliktiga ersättningar – i första hand löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete – som utgetts under kalendermånaden. Avgiften uppgår till 3,70 % av underlaget. Enligt lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter skall arbetsmarknadsavgifterna bl.a. finansiera kostnader enligt lönegarantilagen. Någon direkt koppling mellan avgiftens storlek och kostnaderna för lönegarantin för en enskild arbetsgivare finns för närvarande inte.

Anslaget för lönegarantin utbetalas via Kammarkollegiet till länsstyrelserna, som betalar ut garantibeloppet till arbetstagarna. Vid utbetalningen övertas arbetstagarnas lönefordran gentemot konkursboet av staten. Länsstyrelserna har ansvaret för att bevaka fordran men kan överlåta detta till kronofogdemyndigheten, vilket ofta är fallet.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/74/EG av den 23 september 2002 om ändring i rådet direktiv 80/987/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagare vid arbetsgivares insolvens.

Statens kostnader för lönegarantin beror dels på antalet anställda som drabbas av arbetsgivarens konkurs, dels på lönenivån och tillgångarna i konkursföretagen. Företag med höga personalkostnader och få fasta tillgångar genererar i större utsträckning höga lönegarantiutbetalningar samtidigt som möjligheterna till utdelning i konkursen är små.

I samband med det ökade antalet konkurser i början av 1990-talet steg lönegarantiutbetalningarna kraftigt – mellan budgetåren 1990/91 och 1991/92 mer än fördubblades statens nettoutbetalningar för lönegarantin. Under 2002 uppgick lönegarantiutbetalningarna på anslaget till 1 710 miljoner kronor.

### *Utredningar m.m.*

Statskontoret har haft i uppdrag att se över administrationen av lönegarantin samt att lägga fram förslag om hur denna hantering skulle kunna effektiviseras, vilket redovisas till regeringen i rapporten *En samlad administration av lönegarantin* (1999:20).

Propositionen *Nya förmånsrättsregler* (prop. 2002/03:49) antogs av riksdagen den 5 juni 2003 (bet. 2002/03:LU17, rskr. 2002/03:222). De nya reglerna innebär att lönegaranti skall kunna lämnas med högst fyra prisbasbelopp och för en sammanlagd tid om högst åtta månader per arbetstagare. I Justitiedepartementet har en departementspromemoria tagits fram om en utsträckning av lönegarantin till att gälla även vid företagsrekonstruktion.<sup>2</sup> Detta bygger på förslag från Förmånsrättskommittén och utgör en fortsättning på den reformering av insolvenslagstiftningen som inletts med förslagen om nya förmånsrättsregler. Promemorian remissbehandlas för närvarande.

Det ändringsdirektiv till lönegarantidirektivet som antogs hösten 2002 skall vara genomfört i svensk lagstiftning före den 8 oktober 2005. Ett arbete med en departementspromemoria med anledning av detta har inletts på Näringsdepartementet.

ILO har antagit en konvention om skydd av arbetstagares fordringar i händelse av arbetsgivarens insolvens (nr 180). Sverige har inte ratificerat konventionen.

---

<sup>2</sup> Ds 2003:17 Lönegaranti vid företagsrekonstruktion.



## Behov av översyn

Den nuvarande modellen för finansiering av lönegarantin är behäftad med ett antal svagheter. Utformningen av dagens system tenderar att leda till negativa samhällsekonomiska effekter eftersom det finns risk för såväl överutnyttjande som snedvriden konkurrens. Detta implicerar att kostnaden för lönegarantin är högre i dag än vad den egentligen borde vara. Staten skall ha ett ansvar för lönegarantin i enlighet med lönegarantidirektivet. Det finns dock behov av att närmare studera olika alternativa lösningar som kan leda till att statens ansvar endast omfattar de delar som inte kan ombesörjas på ett lika bra eller bättre sätt av någon annan aktör.

I dagens finansieringssystem finns ingen direkt koppling mellan avgifter och kostnader för den enskilde arbetsgivaren. Det riskerar att medföra ett för stort risktagande i företagen eftersom stora delar av lönekostnaderna vid en konkurs belastar statsbudgeten, något som skapar en orättvis fördelning i systemet och som i förlängningen snedvrider konkurrensen. Staten saknar verkningsfulla verktyg för att öka effektiviteten och rättvisan i systemet. Ett sätt att uppnå en mer rättvis riskbedömning vore att differentiera avgifterna. Det är emellertid svårt att inom den offentliga verksamheten göra den nödvändiga riskbedömning för enskilda verksamheter som krävs för en effektiv avgiftsdifferentiering. Vidare kräver en effektiv avgiftsfinansiering mer individuell bedömning. Detta är svårt att åstadkomma på ett ändamålsenligt sätt i stora och generella system.

Det finns ett antal teoretiska invändningar mot en privat finansiering i stället för en offentlig. För det *första* finns problemet med negativt urval. Det innebär att arbetsgivare och arbetstagare med låg risk väljer bort någon form av lönegaranti. Därmed ökar den genomsnittliga riskbilden och avgiften måste höjas, vilket i sin tur leder till att fler väljer att avstå. Det kan i värsta fall få till följd att marknaden helt försvinner. En lösning på detta problem kan vara att göra det obligatorisk för arbetsgivarna att säkerställa en lönegaranti för sina anställda.

För det *andra* finns problemet med moralisk risk. Det innebär att arbetstagarens beteende förändras på grund av själva garantin. Eftersom garantin innebär att arbetstagarens ekonomiska förlust reduceras eller till och med elimineras minskar arbetstagarens intresse av att bete sig så att risken för skadan inte uppkommer. Detta är dock antagligen inget reellt problem eftersom löntagarna

inte har något inflytande över konkursen, och därmed inte heller över sannolikheten att lönegaranti utbetalas. Förekomsten av moralisk risk är därför antagligen inte relevant i detta fall.

För det *tredje* finns ett problem som avser kollektiv risk, dvs. risk som samvarierar, t.ex. beroende på konjunktursvängningar. Denna form av risk utgör visserligen en försvårande faktor vid tillhandahållandet av lönegarantin, men det finns ett flertal exempel på situationer där den privata marknaden effektivt förmår hantera kollektiv risk, exempelvis kreditmarknaden med bolån samt lån till små och medelstora företag.

Vid framtagandet av en ny modell för finansieringen av lönegarantin kan inspiration hämtas från både andra länder och andra system som liknar lönegarantin. I andra länder är lönegarantin utformad på ett annat sätt än i Sverige. I t.ex. Tyskland och Frankrike är den utformad som ett avtalat försäkringssystem och finansieras helt av arbetsgivarna.

Det finns också flera exempel på alternativa finansieringslösningar för system som liknar lönegarantin. Arbetsskadeförsäkringen tillhör i Sverige det allmänna socialförsäkringssystemet och finansieras genom arbetsgivaravgifter medan den i Danmark och Tyskland finansieras genom privata försäkringslösningar.

Den svenska trafikförsäkringen är vidare ett exempel på en obligatorisk försäkring i privat regi. Insättningsgarantin är ett exempel på garantier till privata aktörer som handhas av det offentliga men vars utformning när det gäller finansieringen också skiljer sig från lönegarantins.

Sammanfattningsvis är det motiverat att utreda hur alternativa system för lönegarantins finansiering kan utformas. Även administrationen av finansieringen samt konsekvenser för nuvarande lönegarantiadministration bör utredas.

## Uppdrag

Utredaren skall lämna förslag till en förändrad finansiering av lönegarantin. Syftet är att skapa ett system som är effektivare och mer rättvist för arbetsgivarna samtidigt som det inte skall innebära försämrade villkor för arbetstagarna. Vidare skall en effektivare riskhantering för staten uppnås.

Utgångspunkterna för valet av finansieringsmodell skall vara:

1. En ökad samhällsekonomisk effektivitet genom en bättre fördelning av kostnader och risker mellan företag eller branscher.
2. Ge möjlighet att minska risken för de offentliga finanserna.
3. Arbetstagarnas trygghet vid konkurs skall inte försämrats.
4. Kostnader som företag övertar från staten skall leda till motsvarande minskning av arbetsmarknadsavgiften.

Förslaget skall utgå från att en lönegarantilag tillhandahåller det grundläggande regelverket. Statens offentliga åtagande skall uppfyllas i enlighet med EG-direktiv.

Förslaget skall vidare innebära en obligatorisk lönegaranti för alla arbetstagare men utformningen skall kunna vara förhandlingsbar om de ovanstående kriterierna uppfylls. Förslaget skall omfatta såväl organiserade som oorganiserade arbetsgivare och arbetstagare.

Vidare skall förslaget vara långsiktigt ekonomiskt hållbart, dvs. modellen skall hantera lönegarantiutbetalningar i såväl konjunkturuppgångar som konjunkturedgångar. Utredaren skall pröva behovet av ett högkostnadsskydd med beaktande av EG:s statsstödsregler.

Förslaget skall inte innebära någon förändring av placeringen eller omfattningen av de förmånsrätter som följer av förmånsrättslagen (1970:979).

I sina överväganden skall utredaren ta fasta på erfarenheter från tidigare förändringar av finansieringen av lönegarantin, särskilt från lågkonjunkturen i början av 1990-talet.

Utredaren skall lämna förslag om hur den statliga tillsynen skall organiseras och hur administrationen av lönegarantin bör utformas med anledning av det förslag till finansieringsmodell som utredaren lämnar. I övervägandena skall beaktas att det skall vara möjligt att överklaga beslut om lönegaranti.

I uppdraget ingår att redovisa de författningsförslag som behövs för att den lösning utredaren föreslår skall kunna genomföras. Utredaren skall även redovisa en övergångslösning.

Förslagets konsekvenser skall redovisas i relevanta delar enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslagets konsekvenser för små företags villkor. Utredaren skall, när det gäller re-

dovisning av förslagens konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med arbetsmarknadens parter och andra berörda aktörer.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 mars 2004.

(Finansdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 26 februari 2004.

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 21 augusti 2003 har chefen för Finansdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att föreslå en förändrad modell för lönegarantins finansiering (dir. 2003:98). Uppdraget skall enligt direktiven redovisas senast den 31 mars 2004.

Med ändring av den beslutade tiden skall utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2004.

(Finansdepartementet)

# Prognosmodell för bestämningen av antalet anställda drabbade av konkurser samt bruttoutbetalningar för perioden 2004–2008



18 juni 2004

PM

Prognosavdelningen

Enheten för arbetsmarknad, resursutnyttjande och prisbildning

Åsa Knudsen Sterte, Göran Zettergren

## Bakgrund

I samband med utredningen om en förändring av finansieringsmodellen för den statliga lönegarantin i samband med konkurser har Konjunkturinstitutet (KI) fått i uppdrag att ta fram en prognosmodell för antalet anställda drabbade av konkurser samt bruttokostnaden för dessa och göra en prognos för dessa variabler för åren 2004–2008. Konkursmodellen är betingad på KI:s konjunkturprognos 2004–2005 och medelfristiga bedömning 2006–2008<sup>1</sup>. Rent allmänt försämras prognosprecisionen ju längre prognoshorizonten sträcks ut. Här blir dessutom prognosprecisionen, på ett icke-kvantifierbart sätt, betingad på precisionen i KI:s allmänna konjunkturbedömning.

---

<sup>1</sup> Medelfristbedömningen är den aktuella i samband med publiceringen av Konjunkturläget kvartal 1 2004, medan konjunkturprognosen är uppdaterad i samband med publiceringen av Konjunkturläget kvartal 2 2004.

Antalet anställda drabbade av konkurser väntas fortsätta att öka något i år jämfört med förra året för att sedan minska under perioden 2005–2007 och sedan återigen öka något 2008. Bruttoutbetalningarna följer samma förlopp men börjar öka svagt redan år 2007 på grund av stadigt ökande timlöner.

## Modell och dataöversikt

Syftet har varit att skatta en prognosmodell för framtida bruttoutbetalningar betingad på KI:s konjunkturprognos.

Då data över bruttoutbetalningar ej finns tillgänglig i samma frekvens som övriga variabler så skattas modellen i två steg:

1. Antalet anställda som drabbas av konkurser.
2. Bruttoutbetalningar givet resultatet i steg 1.

### Steg 1, prognosmodell för antal anställda drabbade av konkurser

Vid specificeringen av modellen har ett antal variabler valts ut som bedöms kunna påverka antalet anställda som drabbas av konkurser<sup>2</sup>.

Produktionsgap och arbetslöshetsgap är mått på resursutnyttjandet i ekonomin. Ett högt resursutnyttjande, dvs. ett positivt gap, indikerar att ekonomin befinner sig i högkonjunktur och vice versa. I denna modell valdes KI:s produktionsgap då denna visade det starkaste sambandet med anställda som drabbas av konkurser. Dessutom är produktionsgapet central i KI:s konjunkturbedömning vilket innebär att prognoser redan finns tillgängliga. Produktionsgapet samband med konkursutvecklingen styrks även av Riksbanksstudien Jacobsson och Lindé (2000)<sup>3</sup>.

Produktionsgapet definieras som skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion, dvs. den nivå på produktionen som är förenlig med en stabil inflation. I ekvationen används dock den *årliga förändringen*, i stället för *nivån* av produktionsgapet. Det innebär att det snarare är förändringar i konjunkturläget som påverkar an-

<sup>2</sup> Variabler som testats är: produktionsgap, arbetslöshetsgap, huspriser, AFGX, utlåning till allmänheten, arbetslöshet, räntor med kort och lång löptid, bruttoinvesteringar näringsliv.

<sup>3</sup> Jacobsson, Tor och Lindé, Jesper (2000), "Kreditvärdering och konjunkturcykeln: kan konkurser prognostiseras?", Riksbanken Penning och Valutapolitik nr 4/00.

talet konkurser. En längre tids lågkonjunktur genererar således inte en lång period av höga konkursnivåer.

Det förefaller också finnas ett starkt samband mellan konkurser och tillgångspriser på exempelvis fastigheter och aktier. I viss mån kan det tänkas finnas ett direkt kausalsamband mellan tillgångspriser och konkurser. Exempelvis kan börsvärdet påverka företags kapitalkostnad. Fastighetspriser kan på liknande vis påverka småföretags tillgång på krediter, i den mån bostaden används som säkerhet vid lån. I huvudsak torde dock tillgångspriserna tjäna som proxy för en icke-observerbar "animal spirits"-effekt. I en tid av optimistiska förväntningar stiger tillgångspriserna, samtidigt som många nya företag startas och fler investeringsprojekt genomförs. En allmänt optimistisk stämning i ekonomin torde också positivt påverka tillgången på lån. En del av dessa nya projekt och företag kommer senare att visa sig förfelade och med tiden resultera i en uppgång av antalet konkurser. Det är därför tänkbart att en "bubbla" i tillgångspriserna minskar antalet konkurser på kort sikt men ökar antalet på lite längre sikt. Denna animal spirits-effekt är naturligtvis i allmänhet relaterad till konjunkturen men styrkan i den varierar från konjunkturuppgång till nästa.

I denna modell valdes huspriser av flera skäl. Tidigare studier genomförda på Riksbanken, Hansen (2003)<sup>4</sup> och Jacobson och Linde (2000), har påvisat ett relativt starkt samband mellan huspriser och antalet konkurser. Sambandet mellan aktiepriser och konkurser visade sig emellertid vara betydligt svagare vilket också är i linje med skattningsresultaten i denna studie. Dessutom görs bedömningen att KI:s förmåga att göra prognoser över villapriserna är betydligt större än för börskursen. I likhet med produktionsgapet modelleras även huspriserna i årlig procentuell förändring vilket innebär att det är *förändringen i prisökningstakten* som får effekt på konkursförloppet. En konstant prisökningstakt oavsett 1 eller 5 procent får alltså ingen effekt på konkurserna men däremot en förändring i prisökningstakten från 1 till 5 procent kommer att minska antalet konkurser och vice versa.

Flera alternativa modeller har skattats och utvärderats enligt olika standardkriterier. Generellt har ett "General to specific"-förfarande följts, vilket innebär att förklarande variabler har inkluderats med 4 respektive 8 laggar bakåt (motsvarande kvartal ett respektive två år tillbaka) och modellen har reducerats, via statistiska

<sup>4</sup> Hansen, Jan (2003), "Financial cycles and bankruptcies in the Nordic countries" Riksbanken working paper nr 149.



tester, till att innehålla framförallt de variabler vars koefficienter är signifikanta. Dock har det skett vissa avsteg från detta förfarande, dels för att syftet har varit att förbättra prognosförmågan, dels för att den modell som används bör ha variabler vars koefficienter är konsistenta med en gängse uppfattning om sambanden mellan variablerna. Den modell som redovisas är den som bäst bedöms uppfylla kriterierna att koefficienterna ska vara signifikanta och teoretiskt rimliga och som slutligen visar bäst prognosegenskaper.

### Skattningsresultat för antalet anställda drabbade av konkurser

Modellen är skattad på kvartalsdata, för perioden 1982:1–2004:1:

$$(1) \quad kk_t = -1.91 - 3.91\Delta hus_t + 1.62\Delta hus_{t-8} - 5.91\Delta gap_t - 4.91\Delta gap_{t-4} - 4.35(\Delta gap)_{t-8}^2 + u_t$$

(4.440)      (1.83)      (-2.04)      (-3.19)      (-1.45)

där  $u_t = 0.71u_{t-1} + \varepsilon_t$

Förklaringsgrad,  $AdjR^2 = 85 \%$

Durbin Watson statistika = 2.38

t-värden för koefficienterna inom parentes.

$kk$  = Naturliga logaritmen av antalet anställda drabbade av konkurser som andel av potentiell sysselsättning<sup>5</sup>, källor: Konjunkturinstitutet (KI)/Statistiska Centralbyrån (SCB).

$\Delta hus = \log(hus / kpi)_t - \log(hus / kpi)_{t-4}$ , naturliga logaritmen av reala huspriser (fastighetsprisindex för permanenta småhus/konsumentsprisindex), årlig procentuell förändring, källor: KI/SCB

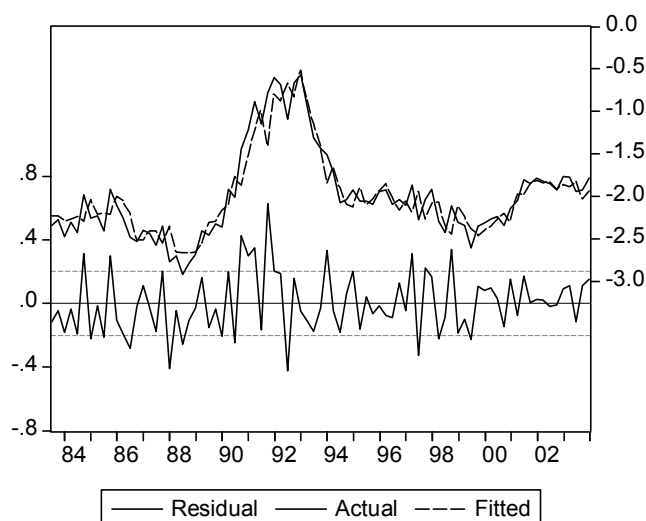
$\Delta gap = gap_t - gap_{t-4}$ , produktionsgapet som procent av BNP, årlig förändring i procentenheter, källa: KI

$(\Delta gap)^2 = sign[\Delta gap] * (\Delta gap)^2$  = kvadrerad förändring av ett glidande medelvärde av produktionsgapet med bibehållet tecken.

<sup>5</sup> Potentiell sysselsättning kan beskrivas som trendmässig sysselsättning eller sysselsättningen där de konjunkturella variationerna rensats bort

Autokorrelerade residualer beror vanligen på att modellen är fel-specificerad vilket kan härröra från flera källor. Det kan vara viktiga variabler som saknas i modellen eller att sambandet har en annan funktionell form (exempelvis ett kvadratisk istället för linjärt samband). Konjunkturrella variabler, t.ex. BNP, följer ofta ett konjunkturmönster vilket kan ge upphov till autokorrelerade residualer och även kvaliteten på tidsserierna i sig har betydelse. Att hitta den variabeln som saknas i modellen eller det ”verkliga” sambandet kan vara svårt då den ”sanna” modellen inte är känd. Den saknade variabeln kanske inte ens existerar i praktiken och sambandet kan vara sådant att det inte ens går att modellera. Det finns dock olika metoder för att åtgärda problem med autokorrelerade residualer. Ett sätt är att inkludera en laggad beroende variabel i högerledet, t.ex. att konkurser beror på konkurser förra perioden plus andra variabler. Här valdes att modellera residualerna som en första ordningens autoregressiv process,  $u_t = \rho u_{t-1} + \varepsilon_t$ . Detta förfarande bedöms ha mindre negativa effekter på modellens prognosförmåga.

*Diagram 1.* Faktiska (actual) och anpassade (fitted) värden samt residualer för Ekvation(1).

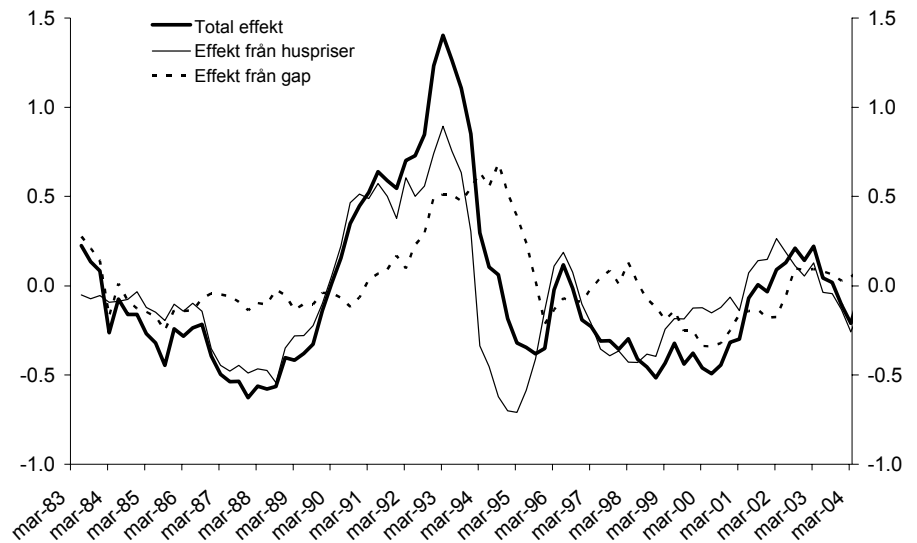


En positiv förändring i produktionsgapet indikerar att resursutnyttjandet i ekonomin ökar vilket också bör minska antalet anställda som drabbas av konkurser. En procentenhets positiv föränd-

ring av produktionsgapet idag sammanfaller approximativt med en 5.9 procentig minskning idag samt en 4.9 procentig minskning nästa år av antalet anställda drabbade av konkurser. Den kvadrerade förändringen i produktionsgapet inkluderades främst därför att stora förändringar i gapet skulle kunna få proportionellt sett större effekter på konkursförloppet. Skattningsresultatet tyder dock på att stora förändringar i gapet snarare får en längre och mer utdragen effekt på antalet konkurser då koefficienten för denna visade sig vara signifikant med 8 kvartals lagg.

Skattningen implicerar att en procents ökning av ökningstakten i huspriser idag sammanfaller med en *minskning* av antalet anställda drabbade av konkurser med 3.9 procent idag men en 1.6 procents *ökning* av anställda drabbade av konkurser om två år. En ökning av huspriserna idag indikerar att ekonomin präglas av positiva förväntningar, en slags "tillgångsprisbubbla" vilket innebär en god tillgång på riskvilligt kapital. Detta medför att många nya företag, mer eller mindre genomtänkta, kommer att startas av vilka en del inte är långsiktigt uthålliga och kan förväntas gå i konkurs om ca två år, oavsett rådande konjunkturläge.

Diagram 2. Skattningsresultaten fördelade på de olika variablerna.



En intuitiv bild av vad som driver modellen ges av att beräkna de olika variabelernas påverkan på det totala resultatet givet de skattade koefficienterna. Effekten av produktionsgapet beräknas enligt  $gapeffekt = -5.91\Delta gap_t - 4.91\Delta gap_{t-4} - 4.35(\Delta gap)_{t-8}^2$  och huspriseffekten enligt:  $huspriseffekt = -3.91\Delta hus_t + 1.62\Delta hus_{t-8}$ . Detta illustreras i Diagram 2 vilket tyder på att både huspriser och produktionsgapet är viktiga bestämningsfaktorer för antalet anställda som drabbas av konkurser.

## Steg 2, prognosmodell för bruttoutbetalningar

Antalet anställda som drabbas av konkurser och bruttoutbetalningar är högt korrelerade (korrelationskoefficient 0.9) men även timlöner och något mått på arbetslöshet bör ha en viss påverkan. Att lönenivån har betydelse för utbetalningarna är självklart men även svårighetsgraden för en anställd att hitta ett nytt jobb bör påverka tidshorisonten för utbetalningarna och därför också den totala summan. Medianantalet dagar som en person är arbetslös samt öppen arbetslöshet testades varav den senare valdes då koefficienten för denna dels blev större, dvs. hade större kvantifierbar effekt, dels blev signifikant i högre grad. Att arbetslösheten inkluderas trots att koefficienten inte är signifikant<sup>6</sup> beror på att prognosen förbättrades aning med arbetslöshet jämfört med modellen utan, vilket också är i linje med prioriteringen av prognosegenskaper framför den statistiska specifikationen. Att arbetslösheten laggas ett kvartal beror på att denna visade något större signifikans än samtida arbetslöshet och en tiondels procentenhets större effekt. Det är också rimligt att arbetslösheten idag påverkar bruttoutbetalningarna nästa kvartal då uppsägningar och utbetalningar inte nödvändigtvis inträffar samma kvartal.

<sup>6</sup> För att en koefficient ska vara signifikant på en 5 procentig nivå, vilket är en vanlig signifikansgräns krävs en t-statistika på ca 2.

### Skattningsresultat för bruttoutbetalningar

Modellen är skattad på kvartalsdata för perioden 1993:1–2004:1 (t-värden för koefficienterna inom parentes):

$$(2) \text{ butb}_t = -1.00 + 0.41kk_t + (1 - 0.41)kk_{t-1} + lon_t + 0.03\ddot{o}a_{t-1} + u_t$$

(5.41) (1.40)

där  $u_t = 0.50u_{t-1} + \varepsilon_t$

Förklaringsgrad,  $AdjR^2 = 86\%$

Durbin Watson statistika = 1.75

*butb* = Naturliga logaritmen av bruttoutbetalningar, källa: kommerskollegiet. Serien består av en linjärinterpolerad serie från halvårsdata till kvartalsdata 1993:1–1999:4, därefter faktiska kvartalsdata.

*kk* = Naturliga logaritmen av antalet anställda drabbade av konkurser

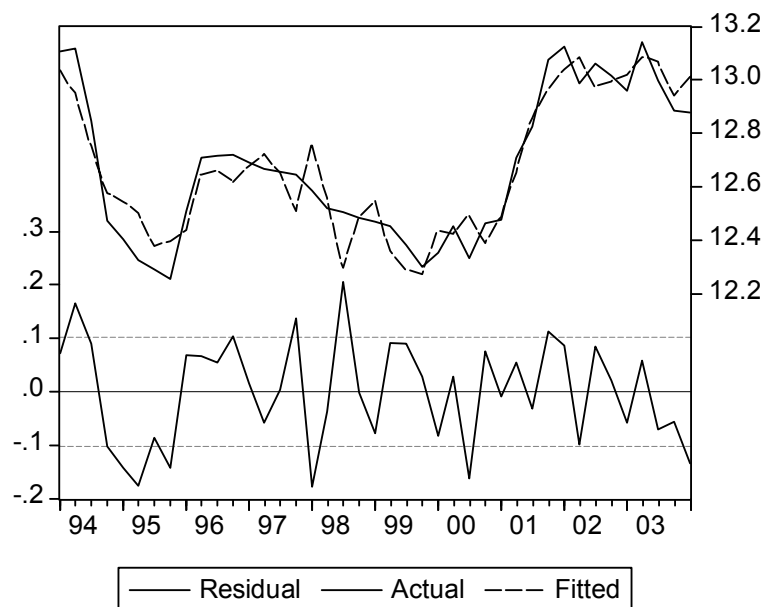
*lon* = Naturliga logaritmen av ett glidande medelvärde baserat på de fyra senaste observationerna av nominell timlön enligt nationalräkenskaperna (NR) (lönesumma näringsliv/arbetade timmar näringsliv) säsongrensad, källor KI/SCB.

*öa* = Öppen arbetslöshet i procent av arbetskraften enligt NR, säsongrensad, källor KI/SCB

Även i denna modell modelleras residualerna  $u_t$  som en första ordningens autoregressiv process.

I denna modell är två restriktioner pålagda efter att de testats och ej kunnat förkastas. Dels att bruttoutbetalningarnas elasticitet med avseende på antalet anställda är ett, dels att elasticiteten för den nominella timlönen med avseende på bruttoutbetalningarna också är ett. En procents ökning av antalet anställda drabbade av konkurser leder till en lika stor ökning av bruttoutbetalningarna och en procents ökning av den nominella timlönen leder till motsvarande ökning av bruttoutbetalningarna. En procents ökning av arbetslösheten ger 0.2 procents ökning av bruttoutbetalningarna nästa kvartal, en förändring av arbetslösheten kommer att påverka bruttoutbetalningarna men effekten är dock av mindre betydelse än från en förändring av antalet anställda som drabbas av konkurser eller en förändring i timlöner.

Diagram 3. Faktiska (actual) och anpassade (fitted) värden samt residualer för Ekvation (2).



### Prognoser för antal anställda drabbade av konkurser samt bruttoutbetalningar för perioden 2004–2008

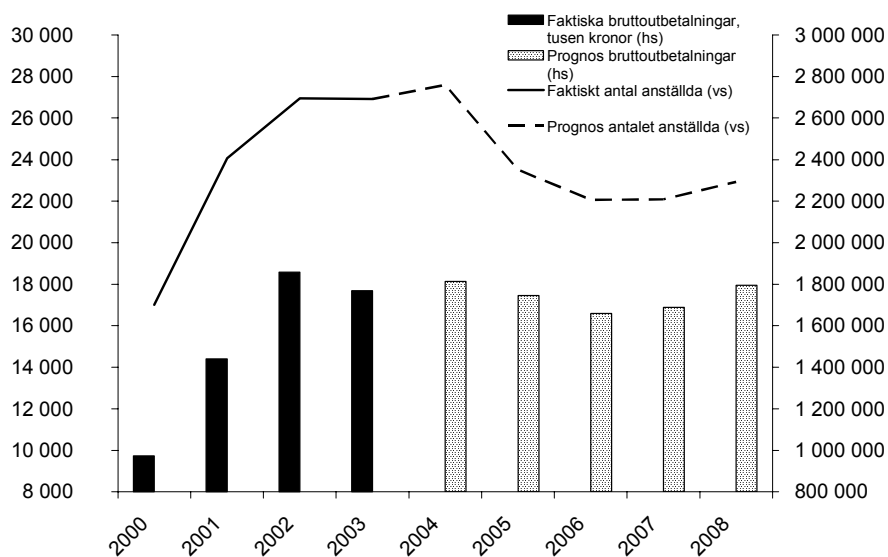
Prognoserna redovisas i Tabell 1 tillsammans med utfallen för 2002–2003<sup>7</sup>. Trenden från år 2000 har varit en ökning av antalet anställda drabbade av konkurser och bruttoutbetalningar, en trend som såg ut att vända nedåt under 2003, en nedgång som tillfälligt bryts 2004. Enligt prognosen kommer dock antalet anställda drabbade av konkurser och bruttoutbetalningar att successivt minska redan från mitten av 2004, en minskning som stannar upp under 2007 för att sedan öka igen 2008. Förloppet i Tabell 1 illustreras även i Diagram 4.

<sup>7</sup> Som påpekas i Appendix så indikerar prognosutvärderingen en systematisk underskattning för out of sampleprognoserna för både ekvation (1) och (2) vilket bör hållas i åtanke vid tolkningen av prognosvärdena.

Tabell 1. Antal anställda som drabbas av konkurser samt bruttoutbetalningar, faktiska utfall samt prognoser för 2004–2008

År	Antal anställda drabbade av konkurser	Bruttoutbetalningar i tusen kronor
2000	17 012	972 879
2001	24 060	1 440 854
2002	26 948	1 858 457
2003	26 913	1 769 436
2004	27 598	1 813 137
2005	23 513	1 745 817
2006	22 066	1 659 935
2007	22 089	1 688 239
2008	22 926	1 794 126

Diagram 4. Förlopp över antal anställda som drabbas av konkurser samt bruttoutbetalningar, faktiska utfall samt prognoser för 2004–2008.



Vad är det då som driver förloppet? Som nämns inledningsvis är prognoserna betingade på KI:s uppfattning om konjunkturen under tidsperioden. Prognoserna om konkursförloppet i ekvation (1) och bruttoutbetalningarna i ekvation (2) är betingade på redovisas i

Tabell 2 i termer av årsgenomsnitt och illustreras som kvartalsförlopp i Diagram 5 och 6.

Tabell 2. Prognoser för förklarande variabler, årsgenomsnitt

År	Årlig förändring av produktionsgapet, procentenheter	Huspriser, årlig procentuell förändring	Timlöner, kronor	Arbetslöshet, procent
2003	-0.4	4.5	166	4.9
2004	-0.2	4.3	171	5.6
2005	0.1	5.1	177	5.3
2006	0.5	4.9	183	4.7
2007	0.3	4.7	190	4.2
2008	0.1	4.1	198	3.9

Faktorerna som påverkar antalet anställda drabbade av konkurser i ekvation (1) är utvecklingen av reala huspriser och produktionsgap. Den tillfälliga ökningen i anställda från 2003 till 2004 beror delvis på en tilltagande negativ förändring i produktionsgapet och en tillfälligt avtagande huspristakt för 2004 jämfört med 2003. En bidragande faktor är också det höga utfallet för antalet anställda drabbade av konkurser för första kvartalet i år (7203 personer att jämföra med 6545 personer fjärde kvartalet 2003), vilket påverkar helårsprognosen för 2004. Efter 2004 är ökningstakten på huspriser konstant eller svagt avtagande, medan förändringen i produktionsgapet är positivt vilket minskar antalet anställda som drabbas av konkurser. Produktionsgapet förväntas dock att slutas i slutet av 2007 vilket medför att årsförändringen når noll i slutet av 2008. Detta i kombination med att ökningstakten i huspriserna beräknas avta mer markant mot slutet av 2007 medför att antalet anställda som drabbas av konkurser kommer att öka något mot slutet av prognosperioden.

Faktorerna som påverkar bruttoutbetalningarna i ekvation (2) är dels resultatet av ekvation (1), antalet anställda som drabbas av konkurser men även utvecklingen av nominella timlöner och arbetslöshet. Det prognostiserade förloppet för antalet anställda drabbade av konkurser illustreras i Diagram 4 medan utvecklingen av arbetslöshet och timlöner illustreras i Diagram 6. Efter att arbetslösheten toppar i mitten av 2004 följer en stadig nedgång under



resten av prognosperioden vilket också har en minskande effekt på bruttoutbetalningarna. Timlönerna följer dock en stadigt ökande trend vilket till viss del motverkar effekten av nedgången i arbetslösheten och minskningen av antalet anställda drabbade av konkurser under hela prognosperioden.

*Diagram 5.* Årlig procentuell förändring i huspriser samt årlig förändring i produktionsgap, utfall samt prognoser för 2004–2008, kvartalsförlopp.

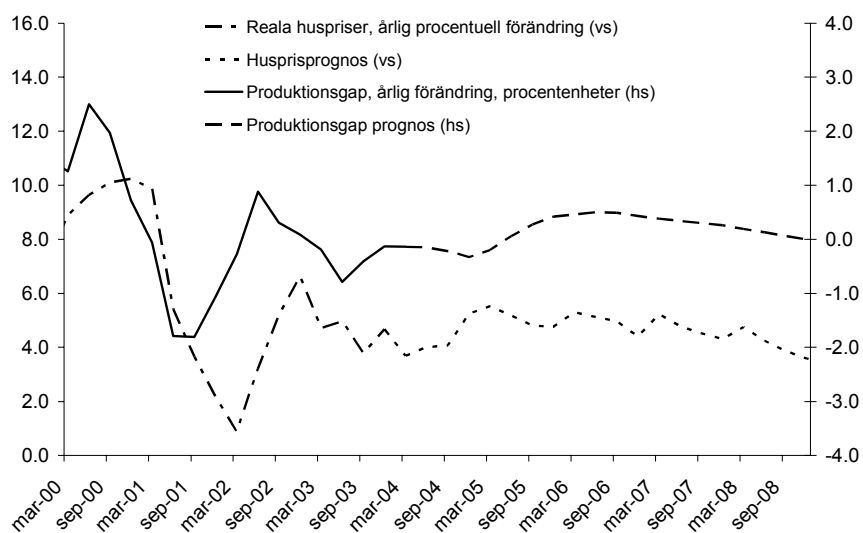
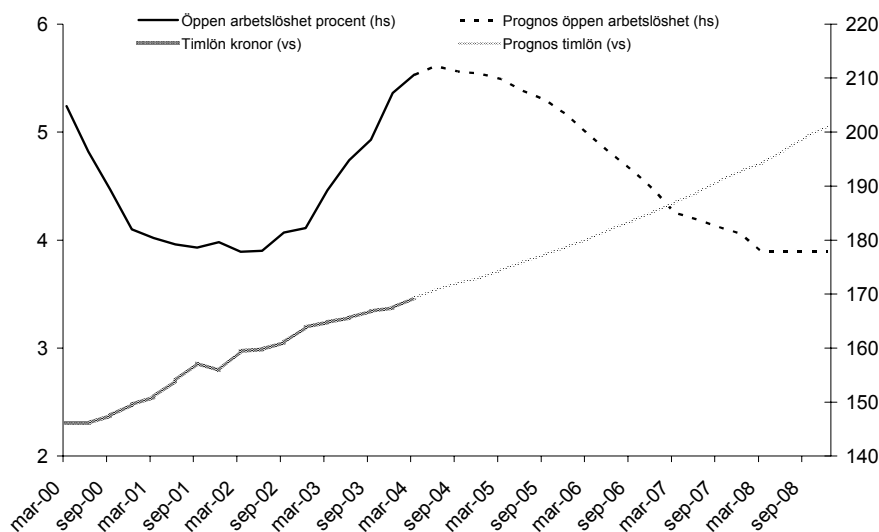


Diagram 6. Arbetslöshet och timlön, kvartalsförlopp, faktiska värden samt prognoser för 2004–2008.



## Avvikelseanalys

Vid modellurvalet har särskild vikt lagts vid modellerna prognosförmåga och de modeller redovisade i denna PM är de som enligt utvärderingen genererade minsta prognosfelen. Det kan dock vara av intresse att analysera vilken prognosförmåga de redovisade modellerna har för olika tidshorisonter vid tolkningen av prognoserna för 2004–2008.

Avvikelseanalysen utförs genom att generera prognoser för olika horisonter och relatera dessa till faktiska utfall:

- (1) Modellerna skattas till år 2000 och prognostiseras för 2001–2003.
- (2) Modellerna skattas till år 2001 och prognostiseras för 2002–2003.
- (3) Modellerna skattas till år 2002 och prognostiseras för år 2003.

En generell slutsats är att prognosavvikelsen (utfall minus prognos) är i storleksordningen 3–10 procent av utfallet för den analyserade perioden.

Tabell 3, prognosavvikelser för anställda drabbade av konkurser

	Utfall	Prognos	Prognos- avvikelse	Prognos	Prognos- avvikelse	Prognos	Prognos- avvikelse
		(1) 2001–2003		(2) 2002–2003		(3) 2003	
2001	24 060	21 250	2 810				
2002	26 948	25 868	1 080	27 637	-689		
2003	26 913	24 003	2 910	24 531	2 382	23 926	2 987

Enligt resultaten i Tabell 3 överskattar modellprognoserna antalet anställda drabbade av konkurser jämfört med utfallet med undantag för ett tillfälle. Det är dock svårt att se något mönster i modellens prognosförmåga med avseende på tidshorisont. Prognosen för år 2003 är i stort sett densamma oavsett om den är på ett, två eller tre års sikt, oavsett prognoshorisont överdrev modellen minskningen av antalet anställda drabbade av konkurser detta år.

Tabell 4, prognosavvikelser för bruttoutbetalningar

	Utfall	Prognos	Prognos- avvikelse	Prognos	Prognos- avvikelse	Prognos	Prognos- avvikelse
		(1) 2001–2003		(2) 2002–2003		(3) 2003	
2001	<b>1 440 854</b>	1 480 001	-39 147				
2002	<b>1 858 457</b>	1 896 147	-37 690	1 909 652	-51 195		
2003	<b>1 769 436</b>	1 942 536	-173 100	1 938 335	-168 899	1 921 180	-151 744

Resultaten i Tabell 4 indikerar att modellprognoserna underskattar bruttoutbetalningar jämfört med faktiska utfall. Inte heller här syns något mönster för prognosförmågan med avseende på tidshorisont. Modellprognoserna missar den faktiska nedgången i bruttoutbetalningar för 2003 oavsett tidshorisont.