

KONKURSFÖRVALTARKOLLEGIERNAS FÖRENING

YTTRANDE

Dnr

2005.02.04

N2004/6445/ARM

Näringsdepartementet

Enheten för arbetsrätt och
arbetsmiljö

103 33 STOCKHOLM

Lönegarantiförsäkring – en partsfråga, SOU 2004:93

Konkursförvaltarkollegiernas Förening har beretts tillfälle avge yttrande över rubricerade betänkande. Föreningen har följande synpunkter:

Sammanfattning

Föreningen avstyrker att den föreslagna ändringen av lönegarantisystemet genomföres på det sätt utredaren föreslagit.

Förening motsätter sig särskilt att handläggningen av lönegarantiärenden skall flyttas från konkursförvaltare till försäkringsgivaren.

Skäl för föreningens inställning*Försäkring i stället för statligt åtagande*

Beträffande grundfrågan att finna en försäkringslösning i privat regi som kan axla statens ansvar för lönegarantin anføres i direktiven att skälet är att åstadkomma en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Detta antas kunna uppnås bl a genom att arbetsmarknadens parter ges större inflytande över kostnaderna. Dessa antas ha starka skäl att verka för att förhindra att kostnaderna blir onödigt höga eftersom dessa belastar arbetsgivaren och därigenom kan komma att inkräkta på arbetstagarnas löneutrymme.

Föreningen vill inledningsvis förklara att om en privat försäkringslösning kan lyfta av ett statligt åtagande som i realiteten är utformat som ett försäkringsskydd är detta i många fall utmärkt. Privatisering leder normalt till konkurrensutsättning vilket i sin tur ofta resulterar i högre effektivitet och lägre priser.

För att uppnå de effektivitetsvinster som är förenade med en effektiv marknadsekonomi fordras emellertid att den enskilde eller gruppen har ett reellt val mellan olika, fria, aktörer som tillhandahåller tjänsten på varierande villkor. Det är därför viktigt att en verklig konkurrens finns.

I det föreslagna fallet är det fråga om att parterna på arbetsmarknaden skall enas om ett visst försäkringsbolag och med detta förhandla fram villkoren för försäkringen. Som utredaren redovisat har endast två försäkringsbolag hittills förklarat sig vara intresserade av att inleda sådana diskussioner. Denna situation kan knappast beskrivas som en "konkurrensutsatt marknad". Om en försäkringsgivare faller ifrån har de upphandlande parterna försatts i en omöjlig situation. Det

finns vidare anledning att tro att de dynamiska effekter som eftersträvas inte kommer att kunna uppnås i en så ytterligt begränsad marknad.

Föreningen anser att utredningens redovisning över de beräknade kostnaderna för det nuvarande systemet liksom dess antagande om det föreslagna systemets kostnader innehåller sådana brister att riktigheten och fullständigheten av dessa beräkningar och antagande allvarligt måste ifrågasättas. Om uppgifterna på sid. 51 ff i utredningen är någorlunda korrekta måste man dra slutsatsen att det danska systemet, som tjänar som förebild för utredningens förslag, är många gånger dyrare än det nuvarande svenska. Emellertid tror inte utredaren själv på att uppgifterna skulle vara korrekta och utgår utan något som helst redovisat underlag från att de "verkliga" kostnaderna för det nuvarande svenska systemet kan antas motsvara de danska. Då motivet för en förändring av det svenska lönegarantisystemet enligt utredningsuppdraget varit en ökad samhällsekonomisk effektivitet är det inte acceptabelt att hantera kostnadsuppgifter på angivet sätt.

Kostnaderna för det nuvarande systemet är redovisade till 50 Mkr, inklusive förvaltararvoden på sid. 52. Som ovan påpekats ifrågasätter utredaren detta belopp och bedömer den i stället till 70 Mkr. Utredaren beräknar att dessa, enbart vad avser småföretagens (max 49 anställda) mertid, kommer att ökas med ca 62 Mkr, se tabell 7.1, sid. 108, för att motta och hantera avgiftsdebiteringen. Några andra merkostnader redovisas inte. Det framstår för föreningen som mycket sannolikt att en noggrann analys av de av förslaget uppkommande merkostnaderna kommer att visa att dessa är betydligt högre. Till exempel kan påpekas att avsändandet av 2,4 miljoner aviseringar per år enbart till dessa småföretag inte torde komma att understiga 10 Mkr bara i porto och papper. Vidare

har försäkringsbolagets administrativa kostnader för hantering av avisering och indrivning över huvud taget inte beaktats; inte heller försäkringsbolagets kostnader för beslutsförandet. Alla nödvändiga kostnader för försäkringsgivaren kommer att få betalas av de försäkrade företagen och - i slutändan - av de anställda. Av vad som anförs nedan framgår att åtskilliga sådana merkostnader kan antas vara förenade med förslaget. Utöver rena kostnadsposter tillkommer effektivitetsförluster i konkursförfarandet till nackdel för främst de anställda men även för borgenärerna i övrigt.

Konkursförvaltarens roll

I detta sammanhang vill föreningen såsom sin uppfattning redovisa att även om det redovisade siffermaterialet inte kan läggas till grund för några slutsatser så kan det antas att det nuvarande svenska systemet är väsentligen billigare än det gällande danska. Förutom att det svenska systemet inte innehåller ett kostsamt beräknings-, aviserings- och indrivningsförfarande, är det svenska systemet i sin praktiska hantering anordnat på ett väsentligen effektivare sätt. Konkursförvaltarens avveckling av boet har utifrån regelsystemet och praxis en stark inriktning mot en kommersiellt optimal lösning för borgenärskollektivet som sådant, inte bara för vissa borgenärer. Samtidigt föreligger en väldefinierad utrednings-skyldighet som bl a medför att gäldenärens bokföring och rättsförhållanden granskas ingående.

Konkursförvaltaren skall vidare snarast efter konkursen granska personalens anställningsförhållanden, företa MBL-förhandling med berörda fackföreningar samt säga upp all personal. Till detta kommer förvaltarens utrednings- och beslutanderätt avseende lönegarantin. Detta innebär att det förhållandevis komplexa åtgärdspaket som konkurs är förenat med har samlats i en hand. Därigenom har uppnåtts betydande

synergieffekter. Det torde vara huvudregel att dessa arbetsmoment företas samtidigt. Kontakter med gäldenär, anställda, redovisningspersonal, fackföreningar samt skatte- och kronofogdemyndigheter sker helt naturligt i ett sammanhang.

Föreningen vill särskilt påpeka att utredningens beskrivning på sidan 89 inte är fullständig redogörelse för vad som krävs för att få fram det underlag som erfordras för att kunna meddela lönegarantibeslut. Om man med utredarens förslag skall låta konkursförvaltarna insamla information och material, systematisera detta samt förbereda underlagen för beslut, i förekommande fall efter juridiska överväganden, kommer förvaltarens uppgift fram till denna punkt i princip att vara densamma som nu, bortsett från utskrift och expediering av själva beslutet.

Om utredningens förslag genomförs tillkommer emellertid ytterligare arbetsuppgifter för förvaltaren, som att materialet skall kopieras i sin helhet och översändas till försäkringsbolaget för beslut. Vidare skall den information som inhämtats per telefon eller vid besök, båda mycket vanliga tillvägagångssätt, skriftligen dokumenteras innan det kan tillställas försäkringsbolaget. Lönefordringarna är i betydande antal fall inte så klara som utredningen på sidan 89 synes ge intryck av, och det kan antas bli fråga om ett omfattande material.

Vidare kommer försäkringsbolaget för sina beslut att bli beroende av förvaltarens uppsägningsåtgärder, mm. Försäkringsbolaget måste därefter gå igenom och bedöma materialet, som kommer att ha olika utformning, systematik och struktur, beroende på vilken förvaltare som färdigställt detta. Om beslutsfattandet för försäkringsbolaget avses ha ett reellt innehåll måste försäkringsgivaren delges alla relevanta handlingar i akten, inte bara de som förvaltaren själv anser bör läggas

till grund för beslutet. Det torde slutligen inte kunna undvikas att försäkringsbolaget i ett antal fall kommer att begära kompletteringar eller företa egen utredning.

Föreningen finner det vidare mycket förvånade att utredaren i så ringa grad synes ha analyserat förslagets effekter på konkursförvaltningens praktiska genomförande.

Förutom ovanstående har utredaren överhuvud inte beaktat att boet ofta fortsätter att driva gäldenärens rörelse med utnyttjande av gäldenärens personal. Eftersom personalen inte har arbetsplikt – och strängt taget inte heller annan anledning att fortsätta arbeta – om inte avtalad lön utbetalas vid avtalad tid, måste förvaltaren kunna garantera de anställda att utbetalning av upplupna löner sker genom lönegarantin. Genom att förvaltaren enligt dagens system själv fattar nödvändiga beslut kan sådan garanti enkelt lämnas. Enligt utredningens förslag måste förvaltaren avvakta försäkringsbolagets ställningstagande, innan besked kan lämnas till de anställda.

Tyvärr är verkligheten den att konkurserna inträffar i mycket nära anslutning till dagen för utbetalning av lön. För den fortsatta driften är det därför viktigt att beslut i lönegarantifrågorna kan fattas omgående. Genom att konkursförvaltaren i dag både samlar in underlag för och meddelar beslut, blir tidsutdräkten för de anställda minimal.

Enligt utredningens förslag skall förvaltaren, när han egentligen borde ha kunnat fatta beslut, översända sitt underlag till försäkringsbolaget för att avvakta dettas beslut.

Det skall i detta sammanhang inte bortses från att förvaltaren, som skall tillvarata borgenärernas samlade intresse, har ett betydande intresse av att avveckla konkursboet på ett

för borgenärerna så positivt sätt som möjligt. Ofta innebär detta fortsatt drift av gäldenärens rörelse. Förvaltaren har därigenom ett särskilt intresse av att lönegarantibesluten fattas och verkställas snabbt. Föreningen har inget större förtroende för att ett försäkringsbolag kommer att kunna hålla samma höga service.

Föreningen räknar med lönegaranti inom kort även kommer att kunna erhållas vid företagsrekonstruktion. Vid detta förfarande torde det nästan undantagsvis bli frågan om fortsatt rörelse. Om inte då rekonstruktören medges möjlighet att besluta om lönegaranti är risken stor att fortsatt drift och därigenom företagsrekonstruktionen omöjliggörs. Med beaktande av intresset av att en obeståndssituation undanröjs så tidigt som möjligt ser föreningen det som ytterligt olyckligt.

Fortsatt drift kommer, om förslaget genomförs, att kräva ytterligare löpande information från förvaltaren till försäkringsbolaget, t ex vilken personal som från tid till annan utnyttjas och avlönas av boet.

Genom att koncentrera de olika uppgifterna rörande personalen till förvaltaren kommer handläggningen att vara väsentligen billigare för samhället och snabbare för de anställda än med utredningens mer administrativt krävande förfarandet.

Föreningen vill påpeka att det spontant kan synes självklart att försäkringsbolag har stor vana vid reglering av ersättningskrav. Föreningen menar att man därav inte får förledas att tro att det automatiskt inom försäkringsbolag finns kunskap om hantering av krav på ersättning från lönegarantin. Försäkringsbolagens normala skaderegleringsrutiner rör huvudsakligen bedömning av skadans storlek med utgångspunkt från mer eller mindre komplicerade värderingsregler. I lönegaranti-

ärenden är beräkningen av resp. anställds fordran sällan särskilt betungande utan de frågor som kräver ställningstagande är arbets- och konkursrättsliga, vilka konkursförvaltarna under en lång följd av år skapat sig en god kunskap om.

Föreningen har tidigare anfört att enligt föreningens åsikt samhällsekonomiska skäl inte kan utgöra argument för förslaget. Om man ändå skulle finna att andra skäl för reformen anses väga så tungt att förslaget skall genomföras, bör konkursförvaltarens nuvarande roll i systemet inte förändras. Det är i sådant fall väsentligt effektivare att försäkringsbolaget får överklaga beslut man anser oriktiga än att "överadministrera" lönegarantihandläggningen.

Inte minst med hänsyn till den låga överklagandefrekvensen som nu föreligger måste det vara betydligt mer ändamålsenligt att man anpassar beslutsstrukturen till en väl utvecklad och effektiv handläggningsstruktur och skapar speciella regler för undantagsfallen än att hela beslutsstrukturen skall förändras utifrån ett resonemang som endast motiverats med att motsatsen "skulle te sig märklig".

Särskilt om lönegarantinämnden

Utredaren har föreslagit att försäkringsbolagets avslagsbeslut samt mer principiella bifallsbeslut skall fattas av en särskild lönegarantinämnd. Enligt föreningen verkar det som om utredaren utan närmare eftertanke har kopierat villkoren för sådan nämnd som vanligen förekommer i försäkringsbranschen. Bland annat hänvisar utredaren till "arbetsgivaren" på sid. 93, vilket synes egendomligt då konkursgäldenären ej torde vara part i lönegarantiärenden. Ordet "arbetsgivare" förekommer ej heller i utredarens förslag till lagtext, § 29. Vidare anges på sid. 93 att arbetsgivare, arbetstagare och

försäkringsbolag skall kunna erhålla utlåtande från nämnden, vilket leder till den felaktiga tanken att t ex arbetsgivare och arbetstagare skulle kunna träffa bindande överenskommelse i lönegarantiärenden.

Vidare synes det vara onödigt att inrätta en nämnd för att uppnå en "enhetlig" prövning, med beaktande av att samtliga beslut i lönegarantiärenden enligt utredarens förslag kommer att fattas av samma försäkringsgivare.

Skulle man trots vad som ovan anförts finna skäl för att inrätta en lönegarantinämnd vill föreningen påpeka att detta kommer att medföra betydande kostnader och i sin förlängning troligen även leda till ett överutnyttjande av lönegarantin. Om handläggaren hos försäkringsgivaren finner att ett avslagsbeslut är motiverat, så skall detta behandlas i en parts-sammansatt nämnd. Antalet ärenden i nämnden kommer att bli betydligt fler än som utredningen synes räkna med, då det ofta är aktuellt att avslå en - ibland helt obetydlig - del av framställt krav. Nämnden bör rimligen bestå av minst tre ledamöter med god arbetsrättslig kompetens. Vidare tillkommer kostnader för lokaler och sekretariat. Informationen i dessa ärenden skall föras vidare från handläggaren till nämnden, som har att granska och bedöma materialet. Det är knappast rimligt att skapa en så dyrbar, men förvisso ytterst rättssäker, beslutstruktur i en fråga som kan överklagas. Detta särskilt om man beaktar att avslagsbeslut kommer att uppgå till ett betydande antal varje år. Om frekvensen av beslut som innehåller avslag antas uppgå till 10 procent, vilket kan antas vara ett lågt antagande, skulle nämnden få hantera cirka 3 000 ärenden per år. På grund av försäkringsbolagets övergripande lönsamhetsintresse kommer det att vara väsentligen mer lönsamt att släppa igenom många ogrundade yrkanden än att behandla dem i nämnden. Även om arbetsmarknadens parter kan antas hålla en

viss kontroll på att sådant överutnyttjande inte uppkommer, anser föreningen att det inte är lämpligt att inrätta en kostsam lönegarantinämnd, som i sig är så organiserad att den kan antas medföra risk för oönskat utnyttjande av lönegarantin.

Av anförda skäl avstyrker föreningen inrättandet av lönegarantinämnd.

Särskilt om skiljenämnd

Beträffande tvistlösningssmodellen har utredaren föreslagit att överklagade lönegarantibeslut skall ske avgöras slutligt av skiljenämnd. Detta ställningstagande synes dock ej ha resulterat i en motsvarande formulering av 30 §.

Beträffande de överväganden som utredaren gör i denna del vill föreningen framföra följande. Det är i och för sig möjligt att det finns en tradition att frågor anknutna till tvister om kollektivavtalslösning avgörs av skiljenämnd i vilken det finns representanter för arbetsmarknadens parter. Dessa tvister torde dock, som utredaren själv anger, ha samband med avtal som arbetsmarknadens parter ingått. I förevarande fall skulle de frågor som skiljenämnden har att pröva i lönegarantiärenden ha sin grund i lag. Arbetstagarens avtalsrättsliga relation till arbetsgivaren kommer visserligen i vissa fall att ha betydelse men lagtolkning kommer att vara ett mer betydande inslag i verksamheten. De fördelar en skiljenämnd "av tradition" skulle ha att pröva anspråken, vid jämförelse med allmän domstol, skall därför inte överdrivas.

En fördel med dagens system med prövning i allmän domstol är den geografiska närheten till den dömande instansen. Särskilt påtaglig blir denna fördel om det åberopas muntlig bevisning.

Vidare torde ofta finnas ett behov av ett förberedande sammanträde i tvisten. Olägenheterna för den anställde, om denne är bosatt långt från skiljenämnden, kan lätt framstå som så stora att dennes anspråk inte kommer upp till prövning. Att skiljenämnden skulle hålla förfarandet på den anställdes ort framstår som mycket kostsamt.

Det finns enligt föreningen inte särskilt vägande skäl för att frångå den hittills gällande ordningen. De skäl som utredaren framför torde gälla snart sagt varje tvist som inte har masskaraktär. Hittills har inte några särskilda olägenheter uppfattats vara förenade med nuvarande ordning. Förslaget om skiljenämnd avstyrks därför.

KONKURSFÖRVALTARKOLLEGIERNAS FÖRENING

/Hans Lindell/