

Lagutskottets betänkande

1987/88:21

om en översyn av förmånsrättsordningen



LU
1987/88:21

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet en motion vari framställs krav på en översyn av förmånsrättsordningen i syfte att stärka leverantörernas ställning.

Utskottet avstyrker bifall till motionen med hänvisning till pågående arbete inom justitiedepartementet.

Motionen

1987/88:L301 av Sten Svensson och Lars Ahlström (båda m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en snar översyn av förmånsrättsordningen i syfte att stärka leverantörernas ställning.

Gällande ordning

När konkurs inträffat skall, om medel finns i konkursboet, betalning först utgå för konkurskostnaderna och för annan skuld som konkursboet ådragit sig (s.k. massagäld). Av boets återstående medel sker därefter utdelning till borgenärerna i en viss ordning, den s.k. förmånsrättsordningen. Bestämmelser om i vilken ordning olika fordringar skall betalas finns i förmånsrättslagen (1970:979). Förmånsrättslagen (FRL) skiljer mellan särskilda och allmänna förmånsrätter. De särskilda förmånsrätterna (4–8 §§) belastar endast viss egendom och har i princip förmånsrätt före de allmänna förmånsrätterna. Särskild förmånsrätt följer bl.a. med företagshypotek och inteckning i fast egendom. Vidare ger betalningssäkring förmånsrätt i den egendom som har tagits i anspråk.

De allmänna förmånsrätterna (10–13 §§) avser all egendom som ingår i gäldenärens konkursbo. Enligt 10 § FRL har till en början vissa fordringar, som står de egentliga konkurskostnaderna nära, allmän förmånsrätt. Hit hör exempelvis borgenärs kostnad för att sätta gäldenären i konkurs. I 11 § FRL regleras därefter allmän förmånsrätt för fordran på skatt och allmän avgift – det s.k. *skatteprivilegiet*. Slutligen regleras i 12 och 13 §§ den förmånsrätt som arbetstagare har i arbetsgivares konkurs för sin fordran på lön eller pension, det s.k. *löneprivilegiet*. Fordringar utan förmånsrätt, dvs. oprioriterade

fordringar, har inbördes lika rätt (18 §). Det innebär att varje borgenär får betalt i förhållande till fordringsbeloppet. Om egendom, vari särskild förmånsrätt gäller, inte räcker till för fordringen skall återstoden av fordringen behandlas som fordran utan förmånsrätt.

Den närmare omfattningen av de fordringar som omfattas av *skatteprivilegiet* framgår av lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. Som exempel på skatter och avgifter som omfattas kan nämnas de som anges i 1 § första stycket uppbördslagen – bl.a. de viktigaste direkta skatterna – samt bevillningsavgift, sjömansskatt, kupongskatt, tillfällig vinstskatt, mervärdesskatt, åtskilliga punktskatter, tull och socialavgifter. Förmånsrätt föreligger även i fall då annan än den skatt- eller avgiftsskyldige är betalningsansvarig för skatten eller avgiften (2 §), något som kan få betydelse bl.a. i fråga om bolagsmans ansvar för handelsbolags skulder och i fråga om det ansvar för gjorda skatteavdrag som företrädare för juridisk person har enligt särskilda bestämmelser i uppbördslagen och andra författningar. En begränsning föreligger så till vida att fordran enligt uppbördslagen på slutlig skatt har förmånsrätt endast om den tidrymd till vilken skatten är att hänföra har gått till ända före konkursbeslutet (3 §).

Lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs innebär i korthet att staten svarar för betalning av arbetstagarens lönefordran hos arbetsgivare som försatts i konkurs. I fråga om utbetalt belopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären vilket innebär att statens fordran på lönegarantin har förmånsrätt enligt löneprivilegiet. Lönegarantin finansieras genom arbetsgivaravgifter.

Av betydelse för det allmännas möjligheter att få betalt för skattefordringar är vidare vissa särskilda regler om personligt betalningsansvar. I 77 a § uppbördslagen stadgas sålunda att den som i egenskap av företrädare för arbetsgivare, som är juridisk person, verkställt skatteavdrag men uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåtit att betala det innehållna beloppet i rätt tid och ordning själv är – solidariskt med den juridiska personen – betalningsskyldig för skattebeloppet och tillkommande restavgift. Liknande ansvarsbestämmelser finns i lagen om mervärdesskatt och ytterligare ett antal författningar.

Betydelse har vidare lagen (1970:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Syftet med den lagen är att stärka det allmännas ställning som borgenär vid uppbörd och indrivning av fordran på skatt m.m. För att ett beslut om betalningssäkring skall kunna fattas, krävs att det allmänna har en fordran mot gäldenären som avser betydande belopp. Om fordringen hänförs sig till en viss tidsperiod, skall tiden ha gått till ända eller fordringen dessförinnan ha förfallit till betalning. Slutligen krävs att det finns en påtaglig risk att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Att ett beslut om betalningssäkring har verkställts innebär att gäldenären inte får förfoga över den egendom som omfattas av betalningssäkringen. Den ger också, som ovan anförts, enligt 8 § FRL förmånsrätt i den egendom som har tagits i anspråk. Förmånsrätten räknas från den dag beslutet om betalningssäkring verkställdes.

I olikhet med vad som gäller för fordringar i allmänhet får betalning av sådana skatter eller avgifter som avses i 1 § i den ovan nämnda lagen om

Motionsmotivering

I motion L301 (m) kritiseras det förhållandet att det allmännas fordran på skatter och avgifter har företrädare framför fordringar som tillkommer företagets kunder och andra oprioriterade fordringsägare. Förhållandet leder enligt motionärerna till att leverantörerna, som har minst möjlighet att förutse konkurser, får bära huvuddelen av förlusterna i händelse av konkurs. Staten har däremot byggt upp ett effektivt informations- och varningssystem och är därigenom den borgenär som är bäst skickad att snabbt tolka varningssignaler från ett företag med ekonomiska bekymmer. Staten har dessutom de bästa förutsättningarna att bära förluster. Enligt motionärerna kan det starkt ifrågasättas om det är rimligt att staten genom lagstiftningsåtgärder stärker sin egen situation och övervältrar förlusterna på varufordringsägarna. Ett mer enhetligt regelsystem för samtliga fordringsägare, inkl. det allmänna, skulle vara till fördel för alla parter. Om staten tvingades att bevaka sina fordringar på samma villkor som övriga fordringsägare skulle oseriös företagsamhet sannolikt kunna upptäckas betydligt snabbare än vad som sker för närvarande. En förändring av nuvarande ordning skulle därmed ligga i linje med samhällets strävanden att förhindra ekonomisk brottslighet. Motionärerna anför vidare att staten numera bevakar betydligt mindre värden än tidigare och att skatte- och avgiftsfordringar för närvarande uppgår till endast en femtedel av alla fordringar i konkurser. Statens utdelning i konkurs uppgår till ca 200 milj. kr. årligen, vilket är en för staten i det stora sammanhanget mycket liten summa. Med hänsyn till det anförda finns det enligt motionärerna behov av en snar översyn av förmånsrättsordningen i syfte att stärka leverantörernas ställning. Motionärerna erinrar om att riksdagen på lagutskottets initiativ (LU 1981/82:19) redan tidigare hos regeringen begärt en sådan utredning och gör i motionen gällande att skälet till att utredningen inte kommit till stånd knappast kan vara att frågan minskat i aktualitet.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om ett avskaffande av förmånsrätten för skatter prövades ingående under förarbetena till FRL. Argument sänkades inte för ett sådant avskaffande. Sålunda menade lagberedningen (SOU 1969:5 Utsökningsrätt IX, Förmånsrättsordningen m.m.), vars betänkande kom att ligga till grund för ny lagstiftning i ämnet, att förmånsrätten för skatter var av underordnad betydelse för det allmänna, att skatteprivilegiet från de oprioriterade borgenärernas synpunkt innebar en diskriminering som inte var sakligt grundad och att hinder mot dess avskaffande inte kunde anses föreligga av hänsyn till gäldenärerna.

I proposition 1970:142 med förslag till ny förmånsrättslag bibehölls emellertid den allmänna förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter. Chefen för justitiedepartementet framhöll inledningsvis att han godtog utgångspunkten att alla borgenärer i princip skall behandlas lika. Fordringar

borde sålunda ges förmånsrätt till betalning endast om verkligt starka skäl fanns härför. Departementschefen fann sig kunna konstatera att starka skäl alltjämt stödde förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter. Dessa skäl var av både ekonomisk och indrivningsteknisk karaktär. Bl. a. kompenserade skatteprivilegiet det underläge som staten hade vid uppbörd och indrivning jämfört med annan fordringsbevakning. En enskild fordringsägare kunde t. ex. som villkor för leverans kräva kontant betalning eller säkerhet i form av borgen eller inteckningar. Någon motsvarande möjlighet för staten till säkerhet för skattefordringar fanns inte. Skatteprivilegiet hade enligt departementschefen också betydelse som hjälpmedel för utmätningsmannen i hans arbete. Han kunde exempelvis på grund av detta lämna ett företag med god prognos anstånd med skattebetalningen samtidigt som han avstod från att utmäta omsättningstillgångar. Dessutom var förmånsrätten motiverad av hänsyn till skattemoralen.

Beträffande de skäl som åberopats till stöd för skatteprivilegiets slopande konstaterade departementschefen att påståendet att staten vid jämförelse med innehavare av oprioriterade fordringar har betydligt bättre möjligheter till riskutjämning i och för sig var obestriddigt. Påståendet hade emellertid sitt fulla värde endast i en del fall. Vissa oprioriterade fordringsägare hade sålunda ofta själva resurser för en tillfredsställande riskutjämning. Dessa fordringsägare hade i allmänhet, vid sidan av staten, de största ekonomiska anspråken i konkurser. Den omständigheten att staten har möjlighet till stor riskutjämning borde därför inte tillmätas någon avgörande betydelse. När det gäller påståendet att skatteprivilegiet i dess egenskap av tyst förmånsrätt är till särskild olägenhet för kreditgivningen påpekade departementschefen att förmånsrätten inte var så tyst som det kunde förefalla. Sålunda gällde att kronofogdemyndighetens register över alla restförda fysiska och juridiska personer var offentliga. Registren torde också regelmässigt utnyttjas av kreditupplysningsföretagen. Vidare hade efter den då genomförda fastighets- och företagsintektningsreformen skatteprivilegiet inte längre samma negativa effekt som tidigare. Enligt departementschefens mening reducerade dessa omständigheter högst väsentligt värdet av påståendet om olägenheter för kreditgivningen av skatteprivilegiet.

Sammanfattningsvis konstaterade departementschefen att skälen för ett bibehållande av förmånsrätten för skatter och avgifter enligt hans mening hade betydligt större tyngd än de omständigheter som åberopats för ett slopande av skatteprivilegiet.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen och två med anledning av propositionen väckta motioner med yrkanden om avskaffande av förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter anslöt sig första lagutskottet (ILU 1970:80 s. 47) till departementschefens principiella utgångspunkt för lagstiftningen, nämligen att alla fordringar skulle behandlas lika. I enlighet härmed borde enligt utskottet skatteprivilegiet behållas endast om starka skäl förelåg. Vid frågans övervägande fann utskottet att sådana skäl var för handen. Utskottet hänförde sig därvid till de av departementschefen anförda skälen av ekonomisk, indrivningsteknisk och skattemoralisk natur. Utskottet tillade att det även från exekutionsekonomisk synpunkt kunde anföras skäl för privilegiets behållande. Ett avskaffande av privilegiet kunde

nämligen befaras medföra ett stigande antal konkurser. En sådan utveckling var enligt utskottet uppenbarligen inte önskvärd. Utskottet tillstyrkte i enlighet med det anförda propositionens förslag om skatteprivilegiets behållande.

Frågan om skatteprivilegiet togs åter upp till behandling år 1971 i samband med framläggandet av den proposition (prop. 1971:142) som kom att ligga till grund för den tidigare omnämnda lagen om förmånsberättigade skattefordringar m.m.

Skatteprivilegiet behandlades ånyo under 1975/76 års riksmöte. Bakgrunden till riksdagsbehandlingen var att vid dåvarande tidpunkt löne- och pensionsfordringar hade företräde framför s.k. företagsinteckningar i händelse av konkurs. I proposition (prop. 1975/76:12) föreslog regeringen att den inbördes förmånsordningen mellan de båda fordringslagen skulle vara den omvända. Löntagarna skulle i stället skyddas genom att det maximala beloppet för betalning enligt den statliga lönegarantin vid konkurs höjdes kraftigt. I samband med dessa lagändringar gavs också skatteprivilegiet företräde framför löneprivilegiet. Beträffande sistnämnda fråga uttalade departementschefen att hans förslag om höjning av maximibeloppet för den statliga lönegarantin innebar att löneprivilegiet enligt förmånsrätten kom att sakna betydelse för nästan alla löntagare. Därmed skapades också utrymme för en angelägen förstärkning inte bara av företagsinteckningens ställning utan också av den allmänna förmånsrätt som tillkom skattefordringar. Förslaget i propositionen bifölls av riksdagen (LU 1975/76:5).

Förmånsrätten för skatter förstärktes ytterligare i samband med införandet av institutet betalningssäkring år 1979. Beslut om betalningssäkring medför såsom ovan redovisats (s. 1) förmånsrätt i den egendom vari verkställighet har skett. I den proposition (prop. 1978/79:28) som låg till grund för lagändringen uttalade departementschefen att det allmänna förlorar betydande belopp genom den långa tid som i många fall förflöt från det en skatte- eller avgiftsfordran uppkom och tills den förföll till betalning. Den betalningsoförmåga som uppkommer mellan fordringens uppkomst och förfallodag var många gånger helt avsiktlig. Departementschefen ansåg därför att särskilda regler behövde införas för att säkra det allmännas rätt till betalning för skatte- och avgiftsfordringar. Han ville också understryka vikten av att bestämmelserna i detta hänseende måste utformas så att hänsyn kunde tas till fordringsförhållandets speciella natur och till den massärende-process inom vilken fordringen fastställs och uppbärs.

Departementschefen påpekade att fordran på skatt inte uppkommer genom att avtal träffas mellan det allmänna och den enskilde utan genom dennes faktiska handlande. Det allmänna väljer inte sin gäldenär och dennes kreditvärdighet blir inte föremål för någon prövning. Fordringen bestäms på grundval av gäldenärens egna uppgifter och förutsätter dennes medverkan. Han är vanligtvis den ende som har en fullständig inblick i de förhållanden som grundar fordringsanspråket. Det allmänna som borgenär är sålunda inom beskattningsområdet många gånger i en sämre ställning än fordringsägare i civilrättsliga avtalsförhållanden. Denna omständighet utgjorde enligt departementschefen ett starkt motiv för att ställa särskilda krav på säkerhetsåtgärdernas effektivitet. Fordringen skall vidare tas ut i ett system som är så

utformat att gäldenären medges eller kan skaffa sig kredit under en längre tid. Hans egendom kan under denna tid tas i anspråk för andra borgenärens fordringar med påföljd att gäldenären många gånger är egendomslös när den offentligrättsliga fordringen får drivas in. Genom att det är fråga om massaärendeprocesser är det allmännas möjligheter att i tid upptäcka och ingripa mot gäldenärer som saboterar uppbördssystemet begränsade.

Departementschefen konstaterade vidare att i de sammanhang där betalningssäkring aktualiseras man måste räkna med förekomsten av konstruerade civila fordringar för vilka utmätning söks. Förslaget inte gäldenärens egendom till att täcka båda fordringarna åsamkades det allmänna förluster vid indrivningen. Mot den bakgrunden var det enligt departementschefens mening nödvändigt att betalningssäkringen utrustades med samma förmånsrätt som gäller vid utmätning.

Under riksmötet 1981/82 behandlades frågor om skatteprivilegiet med anledning av en motion vari hade anförts att det förhållandet att skatter och allmänna avgifter är prioriterade medfört att utdelningen till oprioriterade borgenärer blivit mer eller mindre illusorisk. Detta angavs i sin tur ha fått till följd att det blivit allt svårare att genomföra ackord. Ett avskaffande av skatteprivilegiet skulle enligt motionärens uppfattning avsevärt stärka de mindre företagets ställning.

I ärendet inhämtade lagutskottet (LU 1981/82:19) remissyttranden över motionen. De remissinstanser som företrädde det enskilda näringslivet var för ett slopande av förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter medan de remissinstanser som representerade skatteindrivning och skatteuppbörd motsatte sig ett avskaffande av skatteprivilegiet. Löntagarorganisationerna liksom bankinspektionen ansåg att skatteprivilegiet borde bibehållas. Övriga remissinstanser var tveksamma.

Utskottet framhöll för sin del att skattefordringarna i konkurser ökat kraftigt under senare år. I många konkurser utgjordes den största delen av borgenärsfordringarna av skattefordringar. Detta förhållande i förening med den ökade användningen av företagsinteckning och den kraftiga höjningen av kostnaderna för den statliga lönegarantin hade lett till att de oprioriterade fordringarna som regel inte fick någon utdelning i konkurserna eller i varje fall endast med helt obetydliga belopp. Att borgenärer med oprioriterade fordringar i stort sett helt gick miste om betalning drabbade naturligtvis särskilt hårt mindre företag som är underentreprenörer och underleverantörer. Med hänsyn till det anförda förklarade sig utskottet ha förståelse för syftet med motionen. Emellertid saknades underlag för ett slutligt ställningstagande till frågan. Utskottet kunde därför inte tillstyrka motionärernas yrkande att riksdagen skulle begära ett förslag till lagstiftning om slopande av förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter.

Utskottet framhöll vidare att sedan frågan om skatteprivilegiets bibehållande prövades år 1971 flera omständigheter inträffat som kunde inverka på frågans bedömning. Bl.a. hade staten genom andra lagstiftningsåtgärder fått ett ökat skydd för sina fordringar på skatter och allmänna avgifter. Utskottet erinrade i det sammanhanget om betydelsen av betalningssäkringslagen, bestämmelserna i vissa författningar om företrädares personliga betalningsansvar och om förbudet mot återvinning i konkurs av inbetald skatt i vissa

fall. Å andra sidan, fortsatte utskottet, måste man beakta att undanhållanden av skattemedel på senare tid har gällt allt större belopp. Enligt utskottets mening var det av stor betydelse från skattemoralisk synpunkt och av allmänna rättviseskäl att statens fordringar drivs in. Utskottet ville också hänvisa till vad riksskatteverket uppgivit om att ekonomisk brottslighet förekommer i samband med ett stort antal bolagskonstruktioner och upprepade konkurser.

Utskottet tog också upp frågan om vilken inverkan skatteprivilegiet har på möjligheterna att få till stånd ackord. Enligt motionärerna och flera remissinstanser försvårade skatteprivilegiet ackordsförhandlingar. Från kronofogdemyndigheternas sida hade däremot framhållits att skatteprivilegiet underlättade möjligheterna att lämna anstånd med indrivning av skatten och att gå in för ackord. Utskottet ville för sin del understryka vikten av att indrivningsverksamheten kunde bedrivas på sådant sätt att ackordsförhandlingar underlättades.

Mot bakgrund av det anförda ansåg utskottet att det fanns skäl att ånyo förutsättningslöst pröva frågan huruvida förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter borde bibehållas eller om den kunde avskaffas. Enligt utskottets mening var det angeläget att man därvid noga analyserade vilka effekter ett slopande av förmånsrätten skulle få för oprioriterade fordringar. Med hänsyn till att användningen av företagsinteckning ökat och till löneprivilegiets kraftiga utveckling var det nämligen inte säkert att ett slopande av skatteprivilegiet skulle innebära några mer betydande fördelar för de oprioriterade fordringarna. Utskottet ville även hänvisa till vad Stockholms tingsrätt hade anförut om att ett slopande av skatteprivilegiet kunde leda till högre konkurskostnader. Utskottet ville också understryka vikten av att ett slopande av skatteprivilegiet inte får leda till en försämrad skatteindrivning eller till att kampen mot ekonomisk brottslighet eftersätts. Av vikt var att sambandet mellan skatteprivilegiet och möjligheten att få till stånd ackord noggrant analyserades. I utredningsarbetet borde också erfarenheter som i Danmark och Norge vunnits av skatteprivilegiets avskaffande belysas och värderas i förhållande till de olikheter i lagstiftningen som i övrigt rådde mellan de olika länderna. Därest skatteprivilegiet befanns inte helt kunna avskaffas borde övervägas om det kunde inskränkas till att avse endast vissa grupper av skatter och avgifter. I vilken form utredningsarbetet borde bedrivas fick ankomma på regeringen att bestämma.

Mot utskottets ställningstagande reserverade sig en minoritet (s) av utskottsledamöterna. Reservanterna konstaterade inledningsvis att samtliga remissinstanser med undantag för dem som företrädde det enskilda näringslivet antingen uttryckligen motsatt sig förslaget eller också varit tveksamma till detta. RSV hade i sitt yttrande framhållit bl.a. att ett avskaffande av skatteprivilegiet skulle medföra ett betydande bortfall av statens inkomster. Med hänsyn till det statsfinansiella läget borde enligt reservanternas mening åtgärder som kunde få en sådan effekt få företas endast om mycket starka skäl talade härför. Några sådana skäl hade enligt reservanternas mening inte förebragts i ärendet. Reservanterna ville också understryka att det från

skattemoralisk synpunkt och av allmänna rättviseskäl var av stor betydelse att statens fordringar drevs in. Något slopande av skatteprivilegiet borde därför inte ske.

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1986 ersattes lagen om företagsinteckningar av en ny lag om företagshypotek (prop. 1983/84:128, LU 1983/84:36). I samband med riksdagsbehandlingen av lagstiftningsärendet hade lagutskottet att ta ställning till en motion om en översyn av förmånsrättsordningen vid konkurs, syftande till att företagshypotek skulle ges en sämre förmånsrätt än fordran på lön eller pension. Enligt motionärernas mening skulle en sådan ändring i förmånsrättsordningen föranleda att banker och kreditgivare fick ett ökat incitament att nära följa och ingripa i utvecklingen hos ett företag på nedgång. Lagutskottet avstyrkte motionsyrkandet och anförde (s. 13) att en förändring av förmånsrätten i enlighet med motionärernas förslag skulle innebära att företagshypoteket fick förmånsrätt först efter såväl skatter och avgifter som löner och pensioner. En sådan ordning skulle enligt utskottets mening allvarligt försämra företagshypotekets kreditvärde och således stå i klar strid med de syften som låg bakom propositionen. En förändring i förmånsrättsordningen skulle vidare medföra mycket besvärliga övergångsproblem. Enligt utskottets mening borde det inte komma i fråga att vidta sådana ändringar i förmånsrättslagen som förordats i motionen.

I en till betänkandet fogad reservation (m) anfördes att vid bedömningen av motionsspörsmålet hänsyn inte kunde tas bara till förmånsrätten för löner. Av vikt var också den företrädesrätt till betalning som tillkommer skatter och allmänna avgifter. Reservanterna erinrade om att riksdagen tidigare beslutat hemställa om en utredning om skatteprivilegiet. Reservanterna anförde att det fanns övervägande skäl för ett avskaffande av detta privilegium och att det var naturligt att utredningen i fråga – som ännu ej hade kommit till stånd – tog ställning även till övriga förmånsrätter och deras inbördes sammanhang. Vidare framhöll reservanterna att den av riksdagen begärda utredningen snarast borde komma till stånd och att förmånsrätten för företagsinteckningar därvid borde utredas med hänsyn till bl.a. hur den statliga lönegarantin kommit att utnyttjas.

Pågående arbete m.m.

Statens industriverk (SIND) har i en rapport (SIND 1985:7) Konkursutredningen kommit fram till att det finns ett behov bl.a. av ett nytt rekonstruktionsförfarande, alltså ett förfarande som syftar till att återställa livskraften hos ett företag som hamnat i ekonomisk kris. Enligt rapporten är det inte ovanligt att nybildade företag hamnar i ekonomisk kris trots att den affärsidé eller produkt som företaget bygger sin verksamhet på har en marknad och kan utgöra grund för en stabil rörelse. Problemen kan ha sitt ursprung i olika omständigheter såsom för litet eget kapital, okunnighet hos företagsledningen i ekonomiska frågor eller bristande erfarenhet av företagande i allmänhet. En konkurs kan i och för sig ofta medverka till en rekonstruktion av företaget. Den medför emellertid ofta stora kapitalförluster och försvagar den drabbade företagarens möjligheter att få nödvändiga krediter hos

banker och leverantörer. Konkursen drabbar också ofta leverantörer och andra borgenärer med oprioriterade fordringar på ett sätt som hade gått att undvika med en annan form av rekonstruktion. Ackordsinstitutet har – i sin nuvarande utformning – enligt rapporten inte heller fått den praktiska betydelse som man kunde önska. Beträffande omfattningen av det allmännas fordringar på skatter och avgifter i konkurser refererar SIND bl.a. till studier utförda av brottsförebyggande rådet, enligt vilka dessa fordringars andel av de sammanlagda fordringsbeloppen på senare år avsevärt minskat, särskilt vid jämförelse med det sammanlagda värdet av leverantörsfordringarna. Sålunda uppgick skatte- och avgiftsfordringar i år 1983 inträffade företagskonkurser till omkring en femtedel av samtliga fordringar.

I november 1987 behandlade lagutskottet fem riksdagsmotioner vari hade tagits upp frågor om skuldsanering för fysiska personer och rekonstruktionsformer för företag i ekonomisk kris. Beträffande den sistnämnda frågan anförde lagutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1987/88:12, s. 25) inledningsvis att ett konkursförfarande i sig ofta ger goda möjligheter till rekonstruktion av företag som är på obestånd men som på sikt kan vara livskraftiga. Konkurs som instrument för företagsrekonstruktioner innebär emellertid vissa nackdelar. En sådan är att konkurs regelmässigt innebär värdeförstöring samt kan leda till sysselsättningsproblem och svårigheter för underleverantörer och legotillverkare. Till bilden hör också att det kan vara svårt för ett konkursdrabbat företag att fortsätta sin verksamhet eftersom möjligheterna att få erforderliga krediter från banker och leverantörer är små. Mot denna bakgrund fanns det enligt utskottets mening anledning att närmare överväga om man inte lagstiftningsvägen kan införa en ordning som medger att företag i kris får rådrum för att lösa sina problem. Rekonstruktionsförsök skulle därmed kunna påbörjas på ett tidigt stadium och utsikterna till en ändamålsenlig återuppbyggnad av livskraftiga företag kunna öka. På anförda skäl förordade utskottet att riksdagen gav regeringen till känna att frågan om nya former för rekonstruktion av företag borde bli föremål för en allsidig och förutsättningslös utredning.

Justitiedepartementet anordnade i december 1987 en hearing över ämnet Konkursrätten inför 1990-talet. Vid hearingen diskuterades bl.a. frågor om rehabilitering och rekonstruktion av företag på obestånd och den därmed sammanhängande frågan om förmånsrättsordningens betydelse då det gäller borgenärernas intresse av att ta initiativ till åtgärder när de ser att gäldenären hamnat i en besvärlig ekonomisk situation. Enligt vad utskottet erfarit övervägs för närvarande inom departementet frågan om tillsättandet av en utredning rörande vissa övergripande obeståndsrättsliga frågor.

Ett betänkande (SOU 1987:75) med förslag till ändringar i betalningssäkringslagen har i januari 1988 lagts fram av betalningssäkringsutredningen.

Lönegarantiutredningen lade år 1986 fram ett förslag till ny lönegarantilag (SOU 1986:9). Utredningen beräknas under våren 1988 presentera sitt slutbetänkande. Enligt vad utskottet inhämtat är utredningens ansträngningar för närvarande inriktade mot ett förslag som innebär att vad som kallas produktiva löner får bästa förmånsrätt. Med produktiva löner avses i sammanhanget sådana som utgör ersättning för arbete som lagts ned på företagshypoteksgendom.

Kommissionslagskommittén väntas under hösten 1988 överlämna sitt slutbetänkande. Kommittén utreder bl.a. frågor om leverantörers möjlighet att åtnjuta säkerhet i levererat gods. Utskottet har erfarit att kommitténs slutbetänkande kommer att innehålla överväganden och förslag som berör förmånsrättsordningen i konkurs.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet en motion vari begärs en översyn av förmånsrättsordningen i syfte att stärka leverantörernas ställning.

När konkurs inträffat skall, om medel finns i konkursboet, betalning först utgå för konkurskostnaderna och för annan skuld som konkursboet ådragit sig (s.k. massagäld). Av boets återstående medel sker därefter utdelning till borgenärerna i en viss ordning, den s.k. förmånsrättsordningen. Bestämmelser om i vilken ordning olika fordringar skall betalas finns i förmånsrättslagen (1970:979). Förmånsrättslagen (FRL) skiljer mellan särskilda och allmänna förmånsrätter. De särskilda förmånsrätterna (4–8 §§) belastar endast viss egendom och har i princip förmånsrätt före de allmänna förmånsrätterna. Särskild förmånsrätt följer bl.a. med företagshypotek och inteckning i fast egendom. Vidare ger betalningssäkring förmånsrätt i den egendom som har tagits i anspråk.

De allmänna förmånsrätterna (10–13 §§) avser all egendom som ingår i gäldenärens konkursbo. Enligt 10 § FRL har till en början vissa fordringar, som står de egentliga konkurskostnaderna nära, allmän förmånsrätt. Hit hör exempelvis borgenärs kostnad för att sätta gäldenären i konkurs. I 11 § FRL regleras därefter allmän förmånsrätt för fordran på skatt och allmän avgift, det s.k. *skatteprivilegiet*. De skatter och avgifter som omfattas av skatteprivilegiet är bl.a. de viktigaste direkta skatterna, mervärdesskatt och socialavgifter. Slutligen regleras i 12 och 13 §§ den förmånsrätt som arbetstagare har i arbetsgivares konkurs för sin fordran på lön eller pension, det s.k. *löneprivilegiet*.

Fordringar utan förmånsrätt har inbördes lika rätt och får betalt i förhållande till fordringsbeloppet i den mån egendomen i konkursboet räcker till.

Nära samband med förmånsrättsordningen har reglerna om statlig lönegaranti vid konkurs. Bestämmelserna innebär i korthet att staten svarar för betalning av arbetstagarens lönefordran hos arbetsgivare som försatts i konkurs. I fråga om utbetalt belopp inträder staten i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären vilket innebär att statens fordran för lönegarantin har förmånsrätt enligt löneprivilegiet. Lönegarantin finansieras genom arbetsgivaravgifter.

I motion L301 (m) kritiseras det förhållandet att det allmännas fordran på skatter och avgifter har företräde framför fordringar som tillkommer företagets kunder och andra oprioriterade fordringsägare. Förhållandet leder enligt motionärerna till att leverantörerna får bära huvuddelen av förlusterna i händelse av konkurs. Enligt motionärerna kan det starkt ifrågasättas om det är rimligt att staten genom lagstiftningsåtgärder stärker sin egen situation och övervältrar förlusterna på varufordringsägarna.

Motionärerna anför vidare att ett slopande av skatteprivilegiet skulle vara till fördel för såväl samhället som för enskilda fordringsägare. Enligt motionärerna finns det därför behov av en snar översyn av förmånsrättsordningen i syfte att stärka leverantörernas ställning. Motionärerna erinrar också om att riksdagen redan tidigare hos regeringen begärt en sådan utredning.

Frågan om vilken förmånsrätt som skall tillkomma olika fordringar i händelse av konkurs har prövats av riksdagen vid åtskilliga tillfällen under 1970- och 1980-talen. Som en följd härav har flera ändringar gjorts i förmånsrättsordningen. Sålunda förbättrades genom lagstiftning år 1975 förmånsrätten för fordringar med säkerhet i företagsinteckning (numera företagshypotek) och för skatter och avgifter på så sätt att dessa fordringar gavs företräde framför löne- och pensionsfordringar. År 1978 beslutades att särskild förmånsrätt skulle gälla i egendom som varit föremål för betalnings-säkring.

Som närmare redovisats behandlade utskottet vid 1981/82 års riksmöte en motion vari hade begärts att förmånsrätten för skatter och avgifter skulle avskaffas. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1981/82:19) framhöll utskottet att det fanns skäl för en förutsättningslös prövning av frågan huruvida förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter borde bibehållas i oförändrad form. Enligt utskottet var det angeläget att man därvid noga analyserade vilka effekter ett slopande av förmånsrätten skulle få för oprioriterade fordringar. Med hänsyn till att användningen av företagsinteckningar ökat och till löneprivilegiets kraftiga utveckling var det nämligen inte säkert att ett slopande av skatteprivilegiet skulle innebära några mer betydande fördelar för de oprioriterade fordringarna. Utskottet underströk samtidigt vikten av att ett upphävande av skatteprivilegiet inte fick leda till en försämrad skatteindrivning eller till att kampen mot ekonomisk brottslighet eftersattes. Vad utskottet anfört gavs regeringen till känna.

Utskottet vill vidare påpeka att den nu aktuella frågan har samband med spørsmålet om nya former för rekonstruktion av företag i ekonomisk kris. Sistnämnda spørsmål behandlade utskottet hösten 1987 med anledning av motioner i ärendet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1987/88:12) anförde utskottet att frågan om nya former för rekonstruktion av företag bör bli föremål för översyn. På det underlag som fanns i ärendet ansåg sig utskottet inte kunna ta ställning till om ett nytt rekonstruktionsförfarande bör införas eller hur det i så fall bör utformas. Utskottet förordade därför en allsidig och förutsättningslös översyn av frågan. Vid översynen borde enligt utskottet också spørsmålet om sanering av fysiska personers skulder övervägas. Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Justitiedepartementet anordnade i december 1987 en hearing angående bl.a. rekonstruktion av företag som befinner sig på obestånd, varvid också förmånsrättsordningens betydelse diskuterades. Enligt vad utskottet inhämtat pågår för närvarande inom departementet arbete med riktlinjer för en mera omfattande utredning rörande obeståndsfrågor varvid man även överväger behovet av en översyn av förmånsrättsordningen. Med hänsyn till det samband som finns mellan företagsrekonstruktioner och förmånsrätten utgår utskottet från att den av riksdagen begärda utredningen på området

kommer att avse jämväl förmånsrättsordningen. Utskottet vill också i sammanhanget erinra om att frågor om förmånsrätten vid konkurs aktualiserats i samband med både lönegarantiutredningens och kommissionslagskommitténs arbete. LU 1987/88:21

Med hänsyn till det anförda anser utskottet att någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av motion L301 inte är påkallad.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1987/88:L301.

Stockholm den 15 mars 1988

På lagutskottets vägnar

Lennart Andersson

Närvarande: Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olsson (fp), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Hans Rosengren (s), Ewy Möller (m) och Håkan Stjernlöf (m).