

Den statliga lönegarantin
– förekomst av missbruk och
myndigheternas kontrollarbete

RIR 2022:4



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RIR 2022:4

ISBN 978-91-7086-619-7

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Fredrik Persson

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-02-22
Diarienummer: 3.1.1-2020-1166
RiR 2022:4

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Den statliga lönegarantin

– förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete

Riksrevisionen har granskat den statliga lönegarantin. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Domstolsverket, tingsrätter, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket samt länsstyrelser enligt sändlista.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Yvonne Thorsén har varit föredragande. Enhetschef Katarina Richardson, revisionsledare Joakim Hveem och revisor Kristina Lovén Seldén har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Yvonne Thorsén

För kännedom

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet

Berörda myndigheter enligt sändlista

Riksrevisionen

Sändlista

Myndigheter

Domstolsverket
Kammarkollegiet
Kronofogdemyndigheten
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Skatteverket

Tingsrätter

Alingsås tingsrätt
Attunda tingsrätt
Blekinge tingsrätt
Borås tingsrätt
Eksjö tingsrätt
Eskilstuna tingsrätt
Falun tingsrätt
Gotlands tingsrätt
Gällivare tingsrätt
Gävle tingsrätt
Göteborgs tingsrätt
Halmstads tingsrätt
Haparanda tingsrätt
Helsingborgs tingsrätt
Hudiksvalls tingsrätt
Hässleholms tingsrätt
Jönköpings tingsrätt

Kalmar tingsrätt
Kristianstads tingsrätt
Linköpings tingsrätt
Luleå tingsrätt.
Lunds tingsrätt
Lycksele tingsrätt
Malmö tingsrätt
Mora tingsrätt
Nacka tingsrätt
Norrköpings tingsrätt
Norrälje tingsrätt
Nyköpings tingsrätt
Skaraborgs tingsrätt
Skellefteå tingsrätt
Solna tingsrätt
Stockholms tingsrätt
Sundsvalls tingsrätt
Södertälje tingsrätt
Södertörns tingsrätt
Uddevalla tingsrätt
Umeå tingsrätt
Uppsala tingsrätt
Varbergs tingsrätt
Vänersborgs tingsrätt
Värmlands tingsrätt
Västmanlands tingsrätt
Växjö tingsrätt
Ystads tingsrätt
Ångermanlands tingsrätt
Örebro tingsrätt
Östersunds tingsrätt

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	13
1.3 Övergripande bedömningsgrunder	14
1.4 Metod	14
1.5 Genomförande	16
1.6 Rapportens disposition	16
2 Den statliga lönegarantin	17
2.1 Konkurs och företagsrekonstruktion	17
2.2 Vad ersätts av lönegarantin och vilka kan få ersättning?	17
2.3 Finansiering av lönegarantin	23
2.4 Aktörer och roller i lönegarantisystemet	25
2.5 Bedrägerier och annan brottslighet	29
3 Indikationer på missbruk av lönegarantin	33
3.1 Bedömning av förekomst av missbruk	33
3.2 Analys av konkurserna	34
3.3 Analys av skillnader mellan konkurser och företagsrekonstruktioner	41
3.4 Individer med upprepade lönegarantiärenden	42
3.5 Hur stort är det sammanlagda missbruket?	44
4 Myndigheternas arbete mot missbruk	47
4.1 Bedömningsgrund	47
4.2 Kontroll av konkursförvaltare och rekonstruktörer	49
4.3 Fullgoda beslutsunderlag och korrekta beslut	55
4.4 Säkerställa att utbetalningen blir korrekt	61
4.5 Efterkontroll av utbetalningar av lönegaranti	64
4.6 Återkräva felaktiga utbetalningar och straffa missbruk	66
5 Regeringens styrning av lönegarantin	72
5.1 Bedömningsgrund	72
5.2 Myndigheternas och regeringens uppföljning av systemet	73
5.3 Genomförda och föreslagna förändringar av systemet	74

6	Slutsatser och rekommendationer	79
6.1	Tydliga indikationer på att missbruk förekommer	79
6.2	Myndigheterna saknar förutsättningar för att göra effektiva kontroller	81
6.3	Ingen följer upp kostnadsutvecklingen eller systemet i sin helhet	84
6.4	Flera åtgärder och utredningar är aviserade	84
6.5	Rekommendationer	86
	Referenslista	91
	Bilaga 1. Tabeller och figurer	98

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Teknisk bilaga

Bilaga 3. Metod och data

Bilaga 4. Enkät till tingsrätterna – sammanställning av enkätsvar

Bilaga 5. Lönegarantisystemen i Norge, Finland och Danmark

Riksrevisionen

Sammanfattning

Statlig lönegaranti träder in när arbetsgivaren har gått i konkurs eller när ett företag genomgår företagsrekonstruktion. Syftet är att ersätta anställda som inte får ut sin lön. Under 2020 var utgifterna för lönegarantin över 3 miljarder kronor. I granskningen har Riksrevisionen sett indikationer på ett relativt omfattande missbruk av lönegarantin. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna väsentligen har gjort adekvata insatser utifrån sina roller i systemet. Bristerna beror framför allt på att regeringen inte utformat och styrt lönegarantisystemet på ett bra sätt.

Granskningens resultat

Ny analys visar tydliga indikationer på missbruk av lönegarantin

Riksrevisionen har som första myndighet analyserat omfattningen av missbruk i lönegarantin med hjälp av registerdata. De register som har samkörts är Skatteverkets register över löner och länsstyrelsernas register över lönegarantiutbetalningar.

Riksrevisionen bedömer att 6–9 procent av utgifterna för lönegarantin i konkurser kan kopplas till misstänkt missbruk, vilket motsvarar 100–150 miljoner kronor ett genomsnittligt år. Närmare 7 procent av lönegarantimottagarna har ingen registrerad lön från den arbetsgivare som gått i konkurs. Indikationerna på missbruk i företagsrekonstruktioner är dock lägre än i konkurserna.

Det är många aktörer som är involverade i systemet, vilket försvårar upptäckt av missbruk. Sju länsstyrelser och Kronofogdemyndigheten samt konkursförvaltare och rekonstruktörer är de viktigaste aktörerna. Men även Skatteverket, Kammarkollegiet och tingsrätterna är involverade. Trots att så många myndigheter är inblandade är det ingen som har ett övergripande ansvar för att följa upp och utvärdera systemet.

Stora möjligheter att välja konkursförvaltare trots att det är en riskfaktor för bedrägeri

Den vars företag går i konkurs får föreslå vilken konkursförvaltare som tingsrätten ska förordna, och i de flesta fall godkänns förslaget. Det är konkursförvaltare som fattar beslut om lönegaranti. Myndigheter har tidigare varnat för att personer som har för avsikt att missbruka lönegarantin väljer konkursförvaltare som gör mindre noggranna utredningar. I granskningen har Riksrevisionen sett att vissa konkursförvaltare förekommer oftare än andra i lönegarantiärenden som visar tecken på missbruk.

Lagstiftningen ger utrymme för att godkänna utbetalning i tveksamma fall

Lönegarantin ska betalas ut skyndsamt för att anställda inte ska behöva vänta på sin lön. Den anställde ska enligt rättspraxis inte heller krävas på omfattande bevis för att visa att hen har rätt till lönegaranti. Skyndsamhetskravet och de låga beviskraven kan leda till att lönegaranti betalas ut i fall där det är tveksamt om ersättning borde utgå.

Sekretesslagstiftningen gör att konkursförvaltarna har begränsade möjligheter att få tillgång till uppgifter om bland annat arbetstagarnas lön från Skatteverket och subventionerade anställningar från Arbetsförmedlingen. Bristen på information från myndigheter gör att konkursförvaltarna ofta behöver förlita sig på uppgifter från arbetsgivaren och de anställda om vilka som har varit anställda och hur mycket de har jobbat.

Myndigheterna saknar verktyg för att göra effektiva kontroller och stoppa felaktiga utbetalningar

Konkurstillsynen har det huvudsakliga tillsynsansvaret för lönegarantin men de saknar tillgång till ett register över utbetald lönegaranti som kan användas för att upptäcka missbruk. Sekretessregler gör även att de saknar tillgång till information från andra myndigheter.

Länsstyrelserna står för utbetalningarna av lönegaranti, men de har inte mandat stoppa utbetalningar om de upptäcker fel i besluten. I stället får de kontakta konkursförvaltaren. Konkursförvaltaren har dock begränsade möjligheter att rätta ett felaktigt beslut till nackdel för mottagaren. När ersättning har betalats ut felaktigt är det svårt att få tillbaka pengarna, då systemet för återkrav är mycket krångligt.

Rekommendationer

Den statliga lönegarantin behöver reformeras. Tecknen på missbruk, avsaknaden av ett övergripande ansvar och bristen på analys och uppföljning gör sammantaget att förändringar är nödvändiga. Under granskningens gång har regeringen gett Skatteverket i uppdrag att se över delar av systemet.

Riksrevisionen bedömer att reformbehovet är större än vad som anges i direktivet för utredningen och lämnar därför följande rekommendationer till regeringen:

- Gör en större översyn av den statliga lönegarantin
- Ge en myndighet i uppdrag att analysera lönegarantin
- Överväg ändringar av lönegarantilagen eller konkurslagen för att tydliggöra i vilka situationer lönegarantianspråk bör avslås

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Domstolsverket:

- Förändra blanketten för ansökan om egen konkurs så att gäldenären behöver motivera eventuellt förslag på konkursförvaltare

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Den statliga lönegarantin infördes 1971 och fick sin nuvarande form 1992.¹ Statlig lönegaranti är en skyddslagstiftning som träder in när arbetsgivaren har gått i konkurs eller när ett företag genomgår en företagsrekonstruktion. Syftet är att ersätta anställda som inte får ut sin lön.² Det är en konkursförvaltare eller en rekonstruktör som bedömer om den anställda har rätt till lönegaranti och hur stor ersättningen ska vara. Konkursförvaltare och rekonstruktörer utses av tingsrätten. Konkursförvaltare står under Kronofogdemyndighetens tillsyn. För rekonstruktörer står endast deras lönegarantiarbete under Kronofogdemyndighetens tillsyn. Det är sju särskilt angivna länsstyrelser som har i uppgift att betala ut ersättningen till den enskilde utifrån konkursförvaltarens eller rekonstruktörens beslut.³

Utgifterna för den statliga lönegarantin har ökat kraftigt till följd av pandemin. Utgifterna var 3,2 miljarder kronor 2020, vilket är närmare 1 miljard mer än 2019.⁴ Drygt 34 000 personer fick lönegaranti under 2020, varav 62 procent i samband med konkurs och 38 procent i samband med företagsrekonstruktion.⁵ Maxbeloppet för lönegaranti till en anställd är fyra prisbasbelopp.⁶ Under 2020 motsvarade det 189 200 kronor.⁷

Hantering av företag som är på obestånd är en viktig del av ett välfungerande näringsliv. Under senare år har det blivit alltmer uppmärksammat att företag används som brottsverktyg och att brottsupplägget avslutas med att företaget försätts i konkurs.⁸ Kreditupplysningsföretaget UC bedömer att en tredjedel av alla konkurser under 2020 uppvisade tydliga tecken på bedrägerier.⁹

¹ Prop. 1970:201 och prop. 1991/92:139.

² Generellt gäller att fordran ska avse lön eller annan ersättning. I detta innefattas ”i princip allt som utgår till en arbetstagare som ersättning för utfört arbete” se Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt*, s. 397.

³ Se 6 a § lönegarantilagen (1992:497) jämfört med 6 b § lönegarantiförordningen (1992:501).

⁴ Se tabell 1 i avsnitt 2.3.

⁵ Källa Kammarkollegiet, se även tabell 1 i avsnitt 2.3.

⁶ Se 9 § lönegarantilagen.

⁷ Ett prisbasbelopp var 47 300 kronor 2020. Statistiska centralbyrån *Prisbasbelopp*. Hämtad 2021-11-11.

⁸ Se till exempel Brå 2016, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige - Kartläggning och åtgärdsförslag*.

⁹ UC 2021-02-15 Pressmeddelande *Bygg-, bemannings- och fastighetservicebranschen överrepresenterade bland företagsbedrägerier*.

En beståndsdel i brottsupplägg som slutar i konkurs handlar om att anställda eller företrädare för företaget överdriver hur mycket de anställda har arbetat så att de på oriktiga grunder får utbetalningar från lönegarantin. Det kan också handla om att företaget uppger att personer som i verkligheten inte har arbetat i företaget ska ha lönegaranti. Genom att få det att se ut som om företaget har haft många anställda med höga löner månaderna före konkursen kan personer med kopplingar till företaget lura till sig betydande belopp.¹⁰

Det har varit känt under lång tid att det förekommer bedrägerier mot lönegarantin. I en rapport från 2011 bedömdes missbruket uppgå till cirka 150–200 miljoner kronor per år, eller omkring 7–10 procent av anslaget.¹¹ Det finns även flera rättsfall med lönegarantibedrägerier. I januari 2021 dömdes ett fyrtiotal personer för bedrägerier mot lönegarantin. I detta fall betalades 6 miljoner kronor ut på felaktiga grunder.¹²

I en lägesbild över organiserad brottslighet från 2019 anger tolv medverkande myndigheter följande: ”Systematiska bedrägerier mot den statliga lönegarantin har ökat. Det förekommer även att bedrägerier med lönegarantier säljs som crime-as-a-service. Det finns exempel där grupper av personer över tid endast har inkomst från utbetalda lönegarantier.”¹³

Riksrevisionen har valt att granska den statliga lönegarantin då kostnaderna för att ersätta löner vid konkurser och företagsrekonstruktioner är höga och har ökat i spåren av pandemin, samtidigt som myndigheterna vittnar om att bedrägerierna ökar. Bristerna i systemet har varit kända under lång tid, men trots detta har inga väsentliga förändringar gjorts och missbruket har kunnat fortsätta. Det saknas också aktuella analyser av hur omfattande missbruket är, då ingen av de ansvariga myndigheterna har mandat eller uppdrag att analysera de samlade utbetalningarna från lönegarantin och samköra detta med andra register för att upptäcka tecken på oegentligheter.

¹⁰ Se till exempel Polismyndigheten m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*, s. 10.

¹¹ Bedömningen bygger på fallstudier. SAMEB-projekt Stockholms län – *Missbruk av statlig lönegaranti*. 2011.

¹² Stockholms tingsrätts deldom den 21 januari 2021 i mål B 16421-19.

¹³ Polismyndigheten m.fl. *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*. s. 9.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är: *Skyddas den statliga lönegarantin mot missbruk på ett effektivt sätt?*

Delfrågorna är:

- Hur stor är omfattningen av missbruk av lönegarantin?
- Motverkas risker för missbruk av myndigheternas kontroller?
- Har regeringen vidtagit lämpliga åtgärder för att motverka missbruk och säkerställa en god kontroll över kostnadsutvecklingen?

Vi granskar regeringen, Domstolsverket, tingsrätterna, Kronofogdemyndigheten, de sju utbetalande länsstyrelserna och Skatteverket. De år som granskas är huvudsakligen 2017–2020, beroende på att data finns lättillgängligt från 2017 då länsstyrelserna bytte system för utbetalning av lönegaranti.

Den statliga lönegarantin omfattar ersättning till anställda vid både konkurser och företagsrekonstruktioner. Båda dessa typer av ersättningar ingår i granskningen. Granskningen berör emellertid inte övriga delar av konkursförfarandet, till exempel utdelning av borgenärsfordringar i en konkurs. Vi har inte närmare granskat Kronofogdemyndighetens hantering av lönegaranti i gränsöverskridande ärenden då det är en separat process.

Granskningen är inriktad mot att undersöka om lönegarantin skyddas mot missbruk. Det innebär att vi inte granskar andra aspekter av systemet så som handläggningstider och användarvänlighet. Däremot tar vi hänsyn till om syftet med lönegarantin kan nås inom ramen för de kontrollåtgärder som diskuteras.¹⁴

Beslut om lönegaranti fattas vanligtvis av konkursförvaltare eller rekonstruktörer. För gränsöverskridande ärenden fattar Kronofogdemyndigheten beslut och i bevakningskonkurser fattar länsstyrelsen det formella beslutet.¹⁵ För att öka läsbarheten i rapporten använder vi begreppen *konkursförvaltare* eller *förvaltare* när vi beskriver den aktör som beslutar om lönegaranti. I det fall ämnet bara berör rekonstruktörer, Kronofogdemyndigheten eller länsstyrelserna skriver vi ut detta.

¹⁴ Syftet med lönegarantin beskrivs tydligast i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens. Enligt skäl 3 ska arbetstagarna garanteras ett minimiskydd vid arbetsgivarens insolvens, särskilt för att garantera betalning av deras utestående fordringar.

¹⁵ Bevakningsförfarande innebär att den som har en fordran mot bolaget som går i konkurs måste anmäla sina fordringar till tingsrätten, se 9 kap. 1 § i konkurslagen (1987:672). Se även Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt*. 2018. s. 67 och 347 om bevakningskonkurser.

1.3 Övergripande bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera våra iakttagelser. Nedan redogör vi för de övergripande bedömningsgrunderna. I varje kapitel finns bedömningsgrunder som är kopplade till de specifika frågorna.

Riksrevisionens huvudsakliga bedömningsgrund är att den statliga lönegarantin ska skyddas mot missbruk eftersom missbruk innebär ett dåligt hushållande med de statliga medlen och leder till att brottslighet understöds. Enligt budgetlagen ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas inom statlig verksamhet, vilket också gäller för lönegarantin.¹⁶

Missbruk av lönegaranti innebär att ersättning betalas ut till individer i strid med regelverket. Enligt konkurslagen får inte lönefordringar göras gällande i en konkurs om de överstiger vad som kan anses vara skäligt med hänsyn till gjord arbetsinsats, verksamhetens lönsamhet och omständigheterna i övrigt.¹⁷ I lönegarantilagen står det så här: ”En lönefordran ersätts inte om det finns en grundad anledning att anta att en av förutsättningarna för den anställning eller det anställningsvillkor på vilket fordran grundar sig har varit att den skulle betalas helt eller delvis genom lönegarantin.”¹⁸ Det är framför allt dessa två skrivningar som avgör om ett lönegarantianspråk kan ses som ett försök till missbruk.

Socialförsäkringsutskottet har uttryckt att det förekommer bedrägerier mot den statliga lönegarantin och att kontrollen av utbetalningarna behöver utvecklas och förbättras.¹⁹

1.4 Metod

Vi har granskat den statliga lönegarantin med hjälp av olika metoder såsom intervjuer, dokumentstudier och enkät samt inhämtning och bearbetning av statistik och registerdata. Vi har även begärt in skriftligt material och svar på frågor från flera myndigheter samt gått igenom olika typer av dokument för att ta reda på hur myndigheterna arbetar med lönegarantin. Vi har också tagit del av regelverk och styrdokument såsom myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Därtill har vi gått igenom ett antal statliga utredningar, myndighetsgemensamma rapporter och annan litteratur inom området.

¹⁶ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁷ 5 kap. 2 § konkurslagen.

¹⁸ 9 b § lönegarantilagen.

¹⁹ Bet. 2019/20:SfU8 s. 9–10.

Totalt har vi genomfört åtta intervjuer med konkursförvaltare, rekonstruktör och lönegarantihandläggare samt ett femtontal intervjuer med företrädare för myndigheter, Regeringskansliet och andra berörda aktörer, däribland fackliga organisationer och en a-kassa. För att skapa oss en bild av hur missbruk av lönegarantin går till har vi också gått igenom ett antal straffrättsliga domar i mål om lönegarantibedrägerier i tingsrätt och hovrätt under perioden 2012–2021.

Vi har genomfört en enkät till samtliga 48 tingsrätter för att ta reda på hur de utser konkursförvaltare och om förfarandet skiljer sig åt mellan olika tingsrätter.²⁰ Inför framtagandet av enkätfrågorna gjordes intervjuer med konkursdomare och notarier vid tre tingsrätter. En redovisning av enkätens frågor och svar finns i bilaga 4.

Undersökning av förekomsten av missbruk i data

Genom en registerstudie av länsstyrelsernas utbetalning av lönegaranti, tillsammans med Skatteverkets arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI), har vi undersökt förekomsten av missbruk. Lönegarantiutbetalningarna är kopplade till individer men i data har vi även kunnat se vilka företag som individerna har inkomster från och som har gått i konkurs eller genomgått företagsrekonstruktion. Vi har även gjort beräkningar av den uppskattade utgiften för felaktiga utbetalningar.

Genom att gå igenom utbetalningarna går det att få en uppfattning om omfattningen på de olika formerna av missbruk. Uppgifterna utgör dock endast *indikationer* på missbruk och överutnyttjande. För att kunna slå fast att bedrägerier eller annan brottslighet *de facto* har skett krävs en genomlysning av varje enskilt ärende där det finns tecken på oegentligheter, vilket inte ligger i Riksrevisionens uppdrag.

I bilaga 3 redogörs mer utförligt för de empiriska data som använts och vårt tillvägagångssätt när vi granskat regeringens och de ansvariga myndigheternas arbete. Till rapporten hör också en teknisk bilaga (bilaga 2) där vi redogör mer djupgående för resultat från registeranalysen.

²⁰ Svarefrekvensen är 85 procent. 40 svar inkom via Webropol och 1 svar via mejl till Riksrevisionen.

1.5 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Yvonne Thorsén (projektledare), Joakim Hveem och Kristina Lovén Seldén. Erik Danhard, advokat, har varit referensperson och lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Granskningen genomfördes april 2021–februari 2022.

Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet), Kronofogdemyndigheten, Domstolsverket, de sju utbetalande länsstyrelserna och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska ett utkast till granskningsrapport.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel två ger en beskrivning av konkurser, företagsrekonstruktioner och systemet för den statliga lönegarantin. I kapitel tre redogör vi för registeranalysen. I kapitel fyra granskar vi om risker för missbruk motverkas av en tillfredställande kontroll av ansvariga myndigheter. I kapitel fem granskar vi om regeringen har vidtagit lämpliga åtgärder för att motverka missbruk och säkerställa en god kontroll över kostnadsutvecklingen i lönegarantin. Kapitel sex innehåller slutsatser och rekommendationer. Till rapporten hör också fem bilagor, varav fyra är elektroniska bilagor som kan laddas ned från Riksrevisionens webbplats.

2 Den statliga lönegarantin

I detta kapitel ger vi en beskrivning av konkurser, företagsrekonstruktioner och systemet för den statliga lönegarantin.

2.1 Konkurs och företagsrekonstruktion

Företag och enskilda personer kan försättas i konkurs om de inte kan betala sina skulder och det inte handlar om endast tillfälliga betalningssvårigheter.²¹ En konkursförvaltare förvaltar konkursboet och kan besluta om lönegaranti till de anställda. Konkursförvaltarens arvode betalas av konkursboets tillgångar eller av staten.²²

Om ett företag inte kan betala sina skulder men på sikt ändå har en möjlighet att lösa situationen kan företaget ansöka om företagsrekonstruktion. För att tingsrätten ska besluta om företagsrekonstruktion behöver det finnas förutsättningar för att företaget ska kunna ordna upp de ekonomiska problemen och bli lönsamt.²³

Företagsrekonstruktionen sköts av en rekonstruktör som väljs och arvoderas av företaget självt. En central del av företagsrekonstruktioner är skuldavskrivning, så kallat ackord. Ackord innebär att företaget som rekonstrueras bara behöver betala en viss del av sina skulder.²⁴

2.2 Vad ersätts av lönegarantin och vilka kan få ersättning?

Lönegarantin betalas ut till anställda i företag som genomgår konkurs eller företagsrekonstruktion, men det finns begränsningar i rätten till lönegaranti för ägare och närstående till ägarna.²⁵ Lönegarantiersättning räknas som vanlig lön i många välfärdssystem och kan därför kvalificera mottagaren till exempelvis arbetslöshetsförsäkringen.²⁶

²¹ 1 kap. 2 § konkurslagen.

²² 14 kap. 2 § konkurslagen.

²³ Se 2 kap. 6 § lagen om företagsrekonstruktion (1996:764).

²⁴ Se 3 kap. lagen om företagsrekonstruktion.

²⁵ Se 12 § förmånsrättslagen (1970:979) och 5 kap 2 § konkurslagen.

²⁶ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2018:2) om arbetslöshetsförsäkring.

Lönegarantin kan ersätta många olika typer av fordringar som den anställda har på arbetsgivaren.²⁷ Vad gäller konkurser är det vanligt att lönegarantin ersätter: inestående lön som arbetsgivaren inte har betalt på grund av sin ekonomiska situation, semesterersättning, uppsägningslön och andra former av ersättning så som traktamente. Lönegarantin kan ersätta lön som intjänats i upp till tre månader före konkursansökningsdagen, lön mellan konkursansökan och konkursbeslut, lön under en månad efter konkursbeslutet och uppsägningslön i en månad efter uppsägningen eller utifrån den anställdes längre uppsägningstid enligt lagen om anställningsskydd (LAS). Innestående semesterersättning betalas ut för det innevarande och det föregående intjänandeåret. Lönegarantin ersätter maximalt lön under åtta månader och maximalt fyra prisbasbelopp. Lönegarantin kan också ersätta pensionsinbetalningar som arbetsgivaren skulle ha gjort om denne inte hade gått i konkurs.²⁸

Lönegarantiersättningen vid företagsrekonstruktion liknar den vid konkurser. Andra tidsfrister gäller för så kallade tvistiga fordringar.²⁹ En tvistig fordran innebär att arbetsgivaren inte har betalat ut lön till den anställda på grund av att arbetsgivaren inte anser att den anställda har rätt till lönen.

Tiden mellan beslut om konkurs eller företagsrekonstruktion och den första utbetalningen av lönegarantin är oftast cirka 15 dagar för konkurser och 9 dagar för företagsrekonstruktioner.³⁰ Utbetalningarna sker därmed skyndsamt.

2.2.1 Mycket komplext regelverk styr rätten till ersättning och nivån på ersättningen

Lagstiftningen gällande lönegaranti bygger på ett EU-direktiv som ställer krav på att medlemsländerna ska skydda arbetstagare vid arbetsgivares insolvens.³¹ Kraven på skydd för arbetstagares lönefordringar gäller, enligt direktivet, dock bara för konkurser, inte för företagsrekonstruktioner, eftersom det inte finns något krav på

²⁷ Generella bestämmelser om rätt till lönegaranti finns i 5 kap. 2 § konkurslagen, 12 och 12a § förmånsrättslagen samt 7 § lönegarantilagen.

²⁸ 7 § lönegarantilagen.

²⁹ För tvistiga fordringar finns en kompletterande regel i 12 § tredje stycket i förmånsrättslagen som bl.a. beskriver inom vilken tidsgräns kopplat till konkursförfarandet som tvisten behöver ha startat för att den anställda ska ha rätt till lönegaranti.

³⁰ Här syftar vi på medianen. Den genomsnittliga tiden till utbetalning var 25 dagar (konkurs) och 13 dagar (företagsrekonstruktion) efter beslut. Statistiken är baserad på lönegarantibeslut under 2019 och 2020. Se bilaga 2.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens.

insolvens för att få inleda en rekonstruktion. Enligt svensk lag svarar emellertid staten för lönefordringar även vid företagsrekonstruktioner.³²

Huvuddragen av lönegarantin regleras i lönegarantilagen och lönegarantiförordningen. Förmånsrättslagen styr vilken typ av lönefordringar som de anställda kan få lönegaranti för. Konkurslagen styr hur konkurser går till och hur förvaltning ska ske men också vilka anspråk på lön som en anställd kan göra i konkurser. För företagsrekonstruktioner gäller lagen om företagsrekonstruktion. Utöver dessa lagar som specifikt styr lönegaranti, konkurser och företagsrekonstruktioner, behöver förvaltarna även ha god kunskap om arbetsrätt för att kunna bedöma rätten till lönegaranti. Kollektivavtal har också betydelse för hur mycket lönegaranti som ska betalas ut.

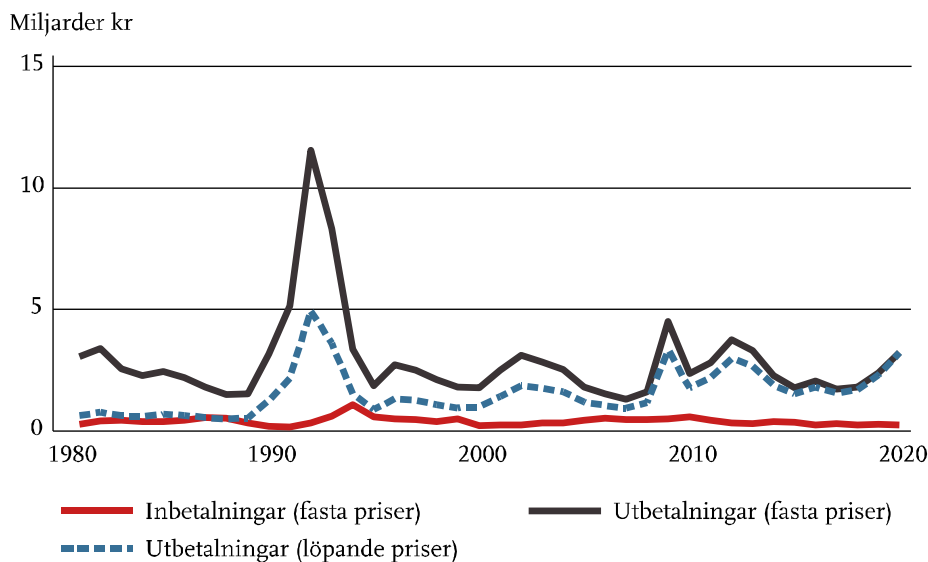
Det komplexa regelverket medför att konkursförvaltare och rekonstruktörer samt deras organisationer behöver omfattande juridisk kompetens för att avgöra hur mycket lönegaranti som ska betalas ut till anställda i en konkurs eller i en företagsrekonstruktion.

2.2.2 Statens utgifter för lönegarantin

Utgifterna för den statliga lönegarantin är starkt kopplade till konjunkturen. I lågkonjunkturer ökar antalet konkurser och företagsrekonstruktioner och därmed också utbetalningarna av lönegaranti till de anställda i företagen. I samband med 1990-tals krisen var utbetalningarna från lönegarantin mycket höga och två andra toppar uppstod i samband med finanskrisen 2009 och pandemin 2020.

³² Se 1 § lönegarantilagen.

Figur 1 Ut- och inbetalningar från lönegarantin 1980–2020



Anm.: Fasta priser beräknad med implicitindex för offentlig konsumtion under basåret 2020. Uppgifter 1980–1991 avser brutna räkenskapsår. Från 1992 finns data på halvårsbasis vilket gör att vi kan konstruera kostnaderna för helår. Före 1992 beräknas uppgifterna genom att ta hälften av föregående brutna räkenskapsår plus hälften av inestående brutna räkenskapsår. Utbetalningarna inkluderar även medel för att täcka arbetsgivaravgifterna.
Källor: Kammarkollegiet och Konjunkturinstitutet (fastprisberäkningen).

Utgiftsökningen 2020 drevs av ett ökat antal lönegarantimottagare i företagsrekonstruktioner och av att den genomsnittliga ersättningen per person i konkurser och företagsrekonstruktioner ökade mot tidigare år. Den genomsnittliga nivån på lönegarantiersättningen är bland annat beroende av hur höga lönenivåerna är i företagen som går i konkurs. I tabell 1 visas att antalet arbetsgivare som genomgick företagsrekonstruktion ökade med 50 procent mellan 2019 och 2020 medan antalet arbetsgivare som genomgick konkurs minskade marginellt. Företag som genomgår företagsrekonstruktioner har oftast betydligt fler anställda än företag som går i konkurs. I genomsnitt omfattade lönegarantibesluten drygt fyra gånger fler anställda i företagsrekonstruktioner jämfört med i konkurser (se sista panelen i tabell 1).

Tabell 1 Lönegaranti i konkurser och företagsrekonstruktioner 2017–2020

		2017	2018	2019	2020
Antal arbetsgivare för vilka lönegaranti betalats ut	Konkurser	2 543	2 285	2 386	2 366
	Rekonstruktioner	238	163	217	328
	Totalt	2 781	2 448	2 603	2 694
Antal personer som fått lönegaranti	Konkurser	17 937	17 215	20 239	21 356
	Rekonstruktioner	8 346	5 648	8 368	12 880
	Totalt	25 973	22 863	28 607	34 336
Genomsnittlig ersättning per person, kr	Konkurser	77 500	83 100	89 900	97 800
	Rekonstruktioner	55 100	56 000	63 400	80 200
	Totalt	68 100	76 400	82 100	91 200
Genomsnittligt antal ersättningsdagar	Konkurser	68	73	74	78
	Rekonstruktioner	53	54	55	64
	Totalt	62	68	68	72
Sammanlagt utbetalt belopp, tkr	Konkurser	1 250 400	1 422 000	1 799 000	2 131 200
	Rekonstruktioner	305 800	280 000	514 600	1 085 900
	Totalt	1 556 200	1 702 100	2 313 600	3 217 100
Genomsnittligt antal anställda per ärende	Konkurser	7,1	7,5	8,5	9,1
	Rekonstruktioner	35	35	39	39
	Kvot: rek/konk	5,0	4,6	4,5	4,3

Anm.: Uppgifterna för sammanlagt utbetalt belopp avser perioden december föregående år till november innevarande år. Därför kan man inte förvänta sig att antal personer gånger genomsnittlig ersättning är lika med sammanlagt utbetalt belopp. Ersättningen inkluderar även arbetsgivaravgiften.

Källa: Kammarkollegiet samt egna beräkningar.

Länsstyrelsen i Stockholms län stod för nästan hälften av alla utbetalningar av lönegarantin, med nästan 17 000 mottagare under 2020, medan Länsstyrelsen i Västernorrland stod för det lägsta antalet utbetalningar, knappt 500 (se tabell 4 i bilaga 1). Branschen med flest lönegarantibeslut i konkurser 2020 var *detaljhandel*, med närmare 3 900 personer med i genomsnitt 74 500 kronor var i lönegaranti. Den näst största branschen var *byggindustri*, med drygt 3 200 personer med i genomsnitt 98 400 kronor var i lönegaranti (se tabell 5 i bilaga 1).³³

³³ Åren före pandemin låg byggindustri högst upp, följt av hotell- och restaurangbranschen.

I granskningen har vi upptäckt att tre länsstyrelser har levererat felaktig statistik till Kammarkollegiet.³⁴ Det påverkar framför allt uppgifter om genomsnittlig ersättning per person samt genomsnittligt antal ersättningsdagar. De uppgifter som finns i tabell 1 kan därför skilja sig från tidigare sammanställningar. Den felaktiga statistiken har inte inneburit att uppgifter om totalt utbetalt belopp blivit felaktiga och har därmed inte fått några budgetmässiga konsekvenser.

2.2.3 Få når upp till maxbeloppet i lönegarantin

Det genomsnittliga lönegarantibeloppet som varje mottagare får ut i samband med konkurs eller företagsrekonstruktion hos en och samma arbetsgivare ligger långt från maxbeloppet på 189 200 kronor. Under 2017–2020 handlade det om knappt 8 procent av mottagarna som fick ut maxbeloppet i samband med en konkurs eller företagsrekonstruktion (se tabell 6 i bilaga 1). Att så få når upp till maxbeloppet har sannolikt att göra med att tidsfristerna för när lönegarantin gäller är relativt strikta. I praktiken kan det leda till att en arbetstagare inte får ut hela den inestående lönen och semesterersättningen då de ligger utanför tidsfristens ramar.

2.2.4 Sverige har högre utgifter för lönegaranti än grannländerna

För EU-länder finns krav på att ha ett system för lönegaranti³⁵ och även Norge har ett lönegarantisystem. I bilaga 5 redogörs för lönegarantisystemen i våra grannländer.

Bland våra grannländer har Finland de lägsta utgifterna för lönegaranti med omkring 300 miljoner kronor per år. Danmarks utgifter är omkring 500–700 miljoner kronor per år medan Norge ligger högre, med omkring 900 miljoner kronor per år.³⁶ Grovt räknat har Sverige dubbelt så många invånare som dessa länder och det är därför rimligt att förvänta sig åtminstone en dubblering av utgifterna i Sverige jämfört med våra grannländer. Sveriges utgifter för lönegaranti har dock uppgått till mer än de dubbla utgifterna i de andra länderna, över 2 respektive 3 miljarder kronor 2019 och 2020. Jämfört med Finland och Danmark är det ett högt belopp. Norge ligger närmare svenska utgiftsnivåer. Norge har dock ett högre löneläge än Sverige vilket också kan förväntas avspeglas i högre utgifter för lönegaranti.

³⁴ Felen har haft olika orsaker hos de olika länsstyrelserna, exempelvis felaktig registrering av enstaka ärenden och handhavandefel vid inrapportering.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens.

³⁶ Se källor och förtydliganden i bilaga 5. Jämförelsen är ungefärlig och tar inte hänsyn till varierande valutakurser.

Ett skäl till Sveriges relativt höga utgifter är att lönegarantin även betalas ut vid företagsrekonstruktioner till skillnad från övriga länder där den bara betalas ut vid konkurser. Finland har haft ett lägre tak för utbetalningar av lönegaranti än Sverige, vilket också kan bidra till lägre utgifter.³⁷

En viktig skillnad mellan Sverige och de övriga länderna är att den enskilda arbetstagaren behöver ansöka om lönegaranti i våra grannländer. I Sverige är det konkursförvaltaren som beslutar om lönegaranti, utan att det först inkommer en formell ansökan från arbetstagaren. I de övriga länderna är det också en myndighet som beslutar om den anställde ska få lönegaranti, i stället för som i Sverige, konkursförvaltaren eller rekonstruktören.

2.3 Finansiering av lönegarantin

Lönegarantin finansieras av arbetsmarknadsavgiften som är en del av socialavgifterna.³⁸ Fram till slutet av 1990-talet finansierades lönegarantin genom en särskild lönegarantiavgift. Den 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.³⁹

2.3.1 Staten får tillbaka viss utbetald ersättning

Staten kan få tillbaka delar av den utbetalda lönegarantin på tre sätt: genom återbetalning av lönegaranti i företagsrekonstruktioner, genom utdelning i konkurser och genom återkrav av utbetalning till enskilda.

I företagsrekonstruktioner ska lönegaranti i regel betalas tillbaka när företaget har kommit på fötter igen. Lönegarantin skrivs dock ofta ner i samband med ackordet och de sociala avgifterna behöver inte betalas tillbaka.⁴⁰

Även i konkurser kan staten ha rätt till återbetalning av utbetald lönegaranti.⁴¹ Det kan till exempel bli konkursutdelning till staten om det finns tillgångar kvar i konkursboet efter att övriga borgenärer som har bättre förmånsrätt fått betalt. Ett annat fall är om företaget är en enskild firma, ett handelsbolag eller ett

³⁷ Det maximala beloppet för fordringar som betalas enligt lönegarantin var tidigare 15 200 euro i Finland. Maxbeloppet har dock höjts till 19 000 euro (se bilaga 5).

³⁸ Dessa beräknas från bruttolönen och betalas in till staten av arbetsgivaren. Se 3. 9 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

³⁹ SOU 2004:93 s. 43.

⁴⁰ Se 28 § i lönegarantilagen (1992:497) jämfört med Skatteverkets rättsliga vägledning 2021 *Lönegaranti vid företagsrekonstruktion*. Hämtad 2021-11-02.

⁴¹ Se 28 § lönegarantilagen (1992:497).

kommanditbolag. Då kan de fysiska personerna som är kopplade till företagen krävas på det utbetalda lönegarantibeloppet i upp till fem år efter konkursen.⁴² För juridiska personer, så som aktiebolag, ses den juridiska personen som upplöst efter konkursen och statens fordran kan inte längre utkrävas.⁴³

Det är länsstyrelsen som har möjlighet att återkräva utbetalt lönegarantibelopp från arbetsgivaren.⁴⁴ Om betalningen uteblir ska länsstyrelsen överlämna fordran till Kronofogdemyndigheten för indrivning.⁴⁵ Statens fordran omfattas inte av förmånsrätt i konkurser, vilket innebär att fordran är oprioriterad.⁴⁶ Därmed är statens utsikter att få tillbaka utbetald lönegaranti ofta små, särskilt i det fall arbetsgivaren är en juridisk person som försatts i konkurs och det rör sig om en konkurs utan tillgångar.⁴⁷

Arbetstagare kan också bli skyldiga att betala tillbaka lönegaranti om de har fått för mycket i ersättning eller om konkursen har upphävts.⁴⁸ Även för arbetstagare är det länsstyrelsen som kan besluta om och hantera återkrav.⁴⁹

Tabell 2 visar inbetalningarna till staten från arbetsgivare och arbetstagare. Hur mycket staten får tillbaka beror huvudsakligen på om det finns tillgångar i företagen som går i konkurs, hur stora nedskrivningar som görs av återbetalningskraven i ackorden i företagsrekonstruktioner samt hur effektivt länsstyrelserna arbetar med återkrav. De ökade utgifterna för lönegaranti 2018 och 2019 har inte genererat högre nivåer på inbetalningar under 2020. Det kan delvis bero på att inbetalningarna inte hunnit ske men också på faktorerna som nämndes ovan. Att inbetalningarna inte har ökat trots att utgifterna har ökat innebär att statens nettoutgifter för lönegaranti har ökat än mer än vad som framkommer då endast utbetalningarna studeras.

⁴² Se Skatteverkets rättsliga vägledning 2021 *Lönegaranti vid konkurs*. Hämtad 2021-06-09.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Se 11 § lönegarantiförordningen. Se även Skatteverkets rättsliga vägledning 2021 *Lönegaranti vid konkurs* om länsstyrelsens roll.

⁴⁵ Se 13 § fordringsförordningen (1993:1138). Se även Skatteverket *Överföring till Skatteverket av utbetalningsansvaret för den statliga lönegarantin* 2018, s. 8. Dessförinnan kan uppgörelser göras om anstånd, nedskrivning etc.

⁴⁶ Se 28 § lönegarantilagen. Bestämmelsen att statens regressrätt inte längre skulle omfattas av förmånsrätt trädde i kraft 2009 enligt prop. 2007/08:161, bet. 2008/09:CU5, rskr. 2008/09:34.

⁴⁷ Skatteverkets rättsliga vägledning *Lönegaranti vid konkurs 2021*, se avsnittet Länsstyrelsens roll.

⁴⁸ 34 och 35 §§ lönegarantilagen (1992:497). Se vidare i avsnitt 4.6.

⁴⁹ 11 § lönegarantiförordningen och NJA 2018 s. 114.

Tabell 2 Inbetalningar från arbetsgivare och arbetstagare i lönegaranti

Inbetalningar (tusen kronor)	2017	2018	2019	2020
Konkurser	144 300	162 500	152 300	175 800
Rekonstruktioner	129 600	71 500	110 200	71 000
Totalt	273 900	234 000	262 500	246 800

Källa: Kammarkollegiet.

2.4 Aktörer och roller i lönegarantisystemet

Som framgår av kapitel 1 är flera olika aktörer involverade i lönegarantisystemet. Här är de listade utifrån när i lönegarantiprocessen deras respektive roller vanligtvis aktualiseras.⁵⁰

2.4.1 Tingsrätterna

Tingsrätten mottar ansökan om konkurs, fattar beslut om att försätta gäldenärer i konkurs och utser konkursförvaltare.⁵¹ Det är också tingsrätterna som ansvarar för att avsluta en konkurs och fastställa ersättningen till konkursförvaltare.⁵²

Innan tingsrätten utser en konkursförvaltare ska Kronofogdemyndigheten i egenskap av tillsynsmyndighet höras angående tingsrättens förslag.⁵³ Beslut om konkurs ska fattas snabbt och förvaltare ska utses så fort som möjligt.⁵⁴

Ansökan om företagsrekonstruktion görs också hos tingsrätten som prövar ansökan och utser rekonstruktör. Tingsrättens faktiska inflytande över vem som väljs till rekonstruktör är i praktiken begränsat då det rör sig om ett direkt uppdrag till rekonstruktören från företaget som vill rekonstruera sin verksamhet.⁵⁵

⁵⁰ I det fall lönefordran är otvistlig. Genomgången ska inte ses som heltäckande utan syftar till att ge en översiktlig bild av aktörernas huvudsakliga uppgifter i lönegarantisystemet. För en mer fullständig beskrivning av aktörer och roller, se exempelvis Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt* eller Regionala underrättelsecentret Stockholm, *Strategisk rapport – Samhällshotande bedrägerier mot den stailiga lönegarantin* 2020.

⁵¹ Se 2 kap 1 och 14 §§ och 7 kap 2 § konkurslagen (1987:672).

⁵² Domstolsverket fastställer årligen dessa taxor. Se prop. 2020/21:148, s. 35.

⁵³ Se 7 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672).

⁵⁴ Se 2 kap. 24 § konkurslagen (1987:672) och Skatteverkets rättsliga vägledning *Lönegaranti vid konkurs* 2021.

⁵⁵ Givet att förutsättningarna för beslut om företagsrekonstruktion är uppfyllda. Se lagen om företagsrekonstruktion.

2.4.2 Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens främsta uppgift gällande lönegarantin är att utöva tillsyn över konkursförvaltarnas arbete. Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn, kallad konkurstillsynen, omfattar dels en återkommande uppföljning av förvaltarnas och deras organisationers generella lämplighet för konkursförvaltaruppdrag, och dels en fortlöpande kontroll av samtliga enskilda konkurser.⁵⁶ Innan en person kan anses vara generellt lämplig för konkursförvaltarförordnanden får konkurstillsynen yttra sig om ifall vederbörande når upp till vissa krav.⁵⁷ Konkurstillsynen ska också höras i varje enskild konkurs inför att en förvaltare utses.⁵⁸

Konkurstillsynen kan begära att förvaltare entledigas om de inte uppfyller kraven i konkurslagen eller brister i sina skyldigheter på annat sätt, exempelvis vid jäv.⁵⁹ Med tillsynsuppdraget följer också att konkurstillsynen kan avstyrka nya konkurser, föreslå lägre arvode och anmäla konkursförvaltare till Sveriges advokatsamfund.

Konkurstillsynen har även möjlighet att i efterhand begära att en domstol överprövar förvaltarens lönegarantibeslut om det anses felaktigt.⁶⁰ I det fall återkrav har riktats mot lönegarantimottagare och betalningen uteblivit är det Kronofogdemyndighetens uppdrag att driva in återbetalningen.⁶¹ Konkurstillsynen har även i uppgift att besluta om gränsöverskridande lönegaranti vid internationella konkurser.⁶² Vad gäller företagsrekonstruktioner ska konkurstillsynen enbart granska lönegarantibeslutet och den har ingen tillsyn över rekonstruktionsärendet i övrigt.⁶³

⁵⁶ Konkurstillsynen är alltså benämningen på den verksamhetsprocess inom Kronofogdemyndigheten som ansvarar för tillsyn av konkurser.

⁵⁷ Dessa krav avser bland annat den sökandes kompetens, erfarenhet och kontorsorganisation vilka alla är viktiga kriterier för att en sökande ska kunna upptas på tingsrättens förvaltarlista. En ursprunglig idé med förvaltarlistan var att begränsa förvaltaruppdragen till en liten krets och på så vis upprätthålla förvaltarnas kompetens i och med att var och en därmed var garanterad tillräckligt med uppdrag, se vidare i Ivarsson och Lind, (2018) *Konkurslagens brister avseende utseende och entledigande av konkursförvaltare*, s. 32f.

⁵⁸ Se 7 kap. 3 § konkurslagen.

⁵⁹ Se 7 kap. 5 § 2 st., 7 kap 1 § och 7 kap. 8 § i konkurslagen.

⁶⁰ Enligt 30 § lönegarantilagen (1992:497).

⁶¹ Skatteverket, *Överföring till Skatteverket av utbetalningsansvaret för den statliga lönegarantin* 2018, s. 8f. Dessförinnan kan uppgörelser göras om anstånd, nedskrivning etc.

⁶² 21 § lönegarantilagen.

⁶³ 20 a § lönegarantilagen. Se även *Handbok för konkurstillsyn* 5 uppl. 2021 s. 180.

2.4.3 Konkursförvaltare och rekonstruktörer

En konkursförvaltare är en särskild utsedd person som förvaltar ett konkursbo enligt konkurslagen.⁶⁴ En konkursförvaltare ska ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver, samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget.⁶⁵ Det finns inget formellt krav i lagstiftningen som kräver att konkursförvaltaren ska vara jurist. Men det har utvecklats en rättsnorm avseende konkursförvaltares kvalifikationer och kompetens som innebär att det i realiteten oftast är advokater som är specialiserade på konkursförvaltning, alternativt specialister hos Ackordscentralen, som kan bli aktuella för uppdraget som konkursförvaltare.⁶⁶ Konkursförvaltaren står under Kronofogdemyndighetens tillsyn, och de som är advokater står även under tillsyn av Advokatsamfundet.⁶⁷ Totalt finns cirka 400 konkursförvaltare i Sverige.⁶⁸

Rekonstruktörer utses tillika som konkursförvaltare av tingsrätten.⁶⁹ Samtidigt skiljer sig förhållandena åt i företagsrekonstruktioner och konkursförvaltning. Rekonstruktörskapet grundar sig på ett civilrättsligt uppdrag från gäldenären och rekonstruktörer står inte under samma tillsyn som konkursförvaltare. Det finns heller inget krav på att rekonstruktörer ska vara konkursförvaltare eller kunniga inom obeståndsrätt.

Vid handläggning av lönegarantiärenden ägnar sig konkursförvaltaren (och rekonstruktören) åt uppgifter som inbegriper myndighetsutövning. I handläggningen ingår även att kontrollera att brott inte begåtts i konkursen och att anmäla eventuella brottsmisstankar till åklagare.⁷⁰

⁶⁴ Se Mellqvist, (2021) *Obeståndsrätten. En introduktion*, s. 10.

⁶⁵ Enligt 7 kap. 1 § första stycket konkurslagen. Kronofogden har också utifrån lagstiftningen och förarbeten utarbetat mer specifika krav på vad som krävs i form av erfarenhet och organisation för att verka som konkursförvaltare. Se Kronofogdemyndighetens ställningstagande Nr 2/18/TSM.

⁶⁶ Se Wallin, (2017) *Hur utses en konkursförvaltare? En jämförelse mellan den teoretiska och praktiska regleringen* s. 18f.

⁶⁷ Se Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt* s. 605. Vidare anger 7 kap. 1 § konkurslagen att konkursförvaltaren ska pröva sitt eget jäv och underrätta konkurstillsynen om omständigheter som kan medföra jäv.

⁶⁸ Enligt uppskattning från Kronofogdemyndigheten. Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige (Rekon) har ungefär 400 medlemmar enligt Rekons webbplats. Hämtad 2022-01-18.

⁶⁹ Se 1 kap 2 § lagen om företagsrekonstruktion. Se även Mellqvist, (2021) *Obeståndsrätten. En introduktion*, s. 12.

⁷⁰ Se 7 kap 16–17 § konkurslagen.

2.4.4 Länsstyrelserna

Det är sju länsstyrelser som hanterar utbetalningen av lönegarantin.⁷¹ Länsstyrelserna får konkursförvaltarens beslut om lönegaranti via en e-tjänst, mejl eller brev. De träder in i arbetsgivarens ställe när det gäller skatteavdrag, och beslut om löneutmätning samt för att lämna individuppgifter eller kontrolluppgifter för inkomsttaxeringen och lämna uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer.⁷² I uppdraget ingår också att hantera återkrav av felaktigt utbetald lönegaranti som är riktade mot enskilda lönegarantimottagare. Länsstyrelsens uppgift är även att återkräva statens fordran på lönegaranti vid konkurs för enskild firma, handelsbolag och kommanditbolag samt vid företagsrekonstruktion.⁷³

2.4.5 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet disponerar anslaget för lönegarantin och länsstyrelserna rekviderar medel från Kammarkollegiet för utbetalningar enligt lönegarantilagen.⁷⁴ Kammarkollegiet kan också på länsstyrelsens uppdrag företräda staten i återkravsärenden i domstol.⁷⁵

2.4.6 Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

En konkursförvaltare är skyldig att anmäla misstanke om bland annat brott mot borgenärer till åklagare.⁷⁶ Om en konkursförvaltare misstänker ekonomisk brottslighet såsom skattebrott eller bokföringsbrott ska detta anmälas till Ekobrottsmyndigheten (EBM).⁷⁷ I samband med förundersökningen kan misstanke om lönegarantibedrägeri uppstå och den utreds då av EBM. EBM har dock inte specifikt i uppgift att utreda bedrägerier.⁷⁸ Om en brottsmisstanke endast rör lönegarantibedrägerier kommer brottet därför troligtvis utredas av polisens bedrägeriutredare under ledning av Åklagarmyndigheten.⁷⁹

⁷¹ Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län. Se 6 c § lönegarantiförordningen.

⁷² 7 §, 9 § andra stycket och 11 § lönegarantiförordningen. Se även Skatteverkets rättsliga vägledning *Lönegaranti vid konkurs 2021*. Hämtad 2021-12-29.

⁷³ Se 13 § lönegarantiförordningen.

⁷⁴ Se 12 § lönegarantiförordningen.

⁷⁵ Se 13 § fordringsförordningen (1993: 1138) om processbehörighet.

⁷⁶ 17 § 7 kap. konkurslagen.

⁷⁷ Regionala underrättelsecentret Stockholm, *Strategisk rapport – Samhälshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin 2020*.

⁷⁸ I 9 § i förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten anges vilka mål som handläggs av EBM.

⁷⁹ Regionala underrättelsecentret Stockholm, *Strategisk rapport – Samhälshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin 2020* s.15.

2.4.7 Skatteverket

I både konkurser och företagsrekonstruktioner är det Skatteverket som är borgenärsföreträdare och därmed bevakar statens regressfordringar gällande utbetald lönegaranti.⁸⁰ Skatteverket företräder även staten när det gäller att besluta om att sätta ner statens krav på fordringar i ett ackord.⁸¹

2.4.8 Gälldenär

En gälldenär är en fysisk eller juridisk person som har en skuld till någon (borgenär). En gälldenär som är på obestånd ska försättas i konkurs. Det gäller både fysiska och juridiska personer. Enligt konkurslagen definieras obestånd eller insolvens som att gälldenären icke rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga ej endast är tillfällig.⁸²

2.4.9 Borgenär

En borgenär som har en fordran på en gälldenär kan ansöka om att gälldenären ska försättas i konkurs om inte fordringen betalas. Förmånsrättslagen anger vilka lönefordringar som lönegarantin täcker vid en konkurs och borgenärernas inbördes rätt till betalning.⁸³ Avgörande för i vilken ordning som borgenärerna får betalt är vilken typ av förmånsrätt de har för sina respektive fordringar.

Enligt förmånsrättslagen ska borgenärer med *särskild* förmånsrätt först få betalt ur den egendom som den särskilda förmånsrätten avser, och därefter borgenärer med *allmän* förmånsrätt, följt av *oprioriterade fordringar*. Sist ska *efterställda fordringar* ersättas.⁸⁴

2.5 Bedrägerier och annan brottslighet

Det finns flera rättsfall som rör lönegarantibedrägerier i konkurser. Missbruk av lönegaranti ser olika ut i konkurser och företagsrekonstruktioner.

⁸⁰ Skatteverkets rättsliga vägledning *Lönegaranti vid konkurs* och *Lönegaranti vid företagsrekonstruktion*, 2020. Hämtade 2012-12-28. Jämför med återkrav riktade mot enskilda lönegarantimottagare som sköts av länsstyrelserna utan inblandning av Skatteverket.

⁸¹ Skatteverket har befogenhet att besluta om ackord för alla skatter, avgifter, böter eller andra fordringar som tillkommer staten och som handläggs som allmänna mål. Se Skatteverkets rättsliga vägledning *Vad är ett ackord?* Hämtad 2021-12-28.

⁸² 1 kap. 2 och 3 § andra stycket konkurslagen.

⁸³ Se 1 § förmånsrättslagen. Se även 12 § 1–2 st. förmånsrättslagen och 11 § lagen om anställningsskydd och 7 § 1 st. lönegarantilagen.

⁸⁴ Se 15 och 18 § förmånsrättslagen.

2.5.1 Flera fällande domar för lönegarantibedrägerier

Under perioden 2012–2021 har vi identifierat elva domar där missbruk av den statliga lönegarantin har föranlett att åtal väckts.⁸⁵ I flera av fallen är brottsrubriceringen bedrägeri eller grovt bedrägeri, alternativt försök till bedrägeri eller grovt bedrägeri.⁸⁶ Andra vanliga åtalspunkter är brukande av falsk urkund, penningtvåttbrott och bokföringsbrott. Ett av målen sticker ut i och med att konkursförvaltaren i ett skede var under utredning av EBM, misstänkt för att ha godkänt bedrägliga lönegarantianspråk.⁸⁷

Utmärkande för lönegarantibedrägerier, eller försök till lönegarantibedrägeri, i de domar som vi har gått igenom är dels förekomsten av sammanflätade bolagsengagemang, dels förgreningar i form av släktskap eller vänskapsband mellan de tilltalade.⁸⁸ I ett par fall rör det sig om enskilda personer som otillbörligt tillskansat sig, eller försökt tillskansa sig, medel från lönegarantin.⁸⁹

2.5.2 Konkursrelaterad brottslighet utgörs av olika typer av brott

Rättsfall rörande lönegarantibedrägerier ger en bild av hur ekonomisk brottslighet i samband med konkurser kan gå till. Bedrägerierna kan inledas med förvärv av ett befintligt bolag med avsikten att sätta bolaget i konkurs. Kort inpå konkursen byts styrelsemedlemmarna i bolaget ut. Som företrädare för bolaget kan en målvakt användas. Antalet anställda ökar och befintliga anställda kan få högre löner än vad de har haft tidigare. En annan variant av lönegarantibedrägeri går ut på att företrädare för ett befintligt bolag bestämmer sig för att försätta bolaget i konkurs och samtidigt sko sig på utbetalningar av lönegarantin. Det görs främst genom att antalet anställda och deras löner ökar innan bolaget försätts i konkurs. I detta fall är inte konkursen iscensatt för att begå ett bedrägeri utan företrädare för bolaget, de

⁸⁵ Av totalt 11 genomgångna domar under den aktuella perioden är 10 fällande och 1 friande (se Vänersborgs tingsrätt dom den 8 oktober 2015 i mål nr B 2247–14). De aktuella domarna har identifierats genom sökningar i Bisnode Infotorg Juridiks rättsbank på sökorden "lönegaranti" och "bedrägeri". Domarna återfinns i referenslistan till den här rapporten.

⁸⁶ Även medhjälp avseende dessa brottskategorier förekommer, se t.ex. Malmö tingsrätt dom den 6 augusti 2021 i mål B 1828–21.

⁸⁷ Konkursförvaltaren avskrevs senare från misstanke om grovt bedrägeri, men har inte längre konkurstillsynens förtroende och får därför inte några nya uppdrag. Se slutliga domen, Stockholms tingsrätt dom den 27 januari 2021 i mål nr B 16421–19.

⁸⁸ Se t.ex. Malmö tingsrätt dom den 29 februari i mål nr B 10018–15, Malmö tingsrätt dom den 14 juli 2014 i mål nr B9479-13, Malmö tingsrätt dom den 6 augusti 2021 i mål nr B 1828–21, Västmanlands tingsrätt dom den 13 april 2017 i mål nr B 2276–16 och Stockholms tingsrätt dom den 27 januari 2021 i mål nr B 16421–19.

⁸⁹ Se Nyköpings tingsrätt dom den 30 april 2021 i mål nr B 4104–20 och Östersunds tingsrätt dom den 11 juni 2015 i mål nr B 799–15.

anställda och eventuellt bekanta som anställs i bolaget före konkursen, passar på att berika sig när bolaget ändå försätts i konkurs.

I konkurser kan bolagets bokföring vara i oordning och administrationen eftersatt. Det gör att det kan vara svårt för konkursförvaltaren att bedöma vilka anställda som har rätt till lönegaranti och hur mycket ersättning de ska ha. Det har också förekommit minst ett fall då personer med anknytning till arbetsgivaren efter konkursen har försökt lägga beslag på de anställdas lönegaranti.⁹⁰

I konkurser kan olika typer av brottslighet förekomma, utöver lönegarantibedrägerier. Ofta handlar det om någon form av borgenärsbrott.⁹¹ Det kan till exempel handla om att en företagare gör sig av med värdefull egendom eller flyttar egendomen utomlands så att den inte ska tillfalla borgenärerna i samband med en konkurs.⁹²

2.5.3 Lägre bedrägeririsk i företagsrekonstruktioner än i konkurser

Sedan 2005 betalas lönegaranti även ut vid företagsrekonstruktion, inte bara vid konkurs.⁹³ Tanken med förändringen var att skapa neutralitet mellan konkurser och företagsrekonstruktioner, så att inte gäldenären skulle välja konkurs före företagsrekonstruktion för att konkursen berättigar till lönegaranti.⁹⁴

Vi har inte kunnat hitta några rättsfall där det förekommer lönegarantibedrägerier i företagsrekonstruktioner. Flera faktorer talar för att risken för missbruk av lönegaranti är lägre i företagsrekonstruktioner än i konkurser. En faktor är att företaget blir återbetalningsskyldig för delar av lönegarantin. Företrädarna för företaget bör därmed vara noga med att de anställda inte får mer lönegaranti än vad de har rätt till. En annan aspekt som minskar risken för missbruk är att företagsrekonstruktionen bara ska genomföras om det finns anledning att tro att företaget kommer att överleva och att rekonstruktören kan få betalt. Det medför att rekonstruktören bör ställa krav på att bokföringen håller en tillfredsställande nivå.⁹⁵ Det medför i sin tur att det bör finnas relativt goda underlag att fatta beslut om lönegaranti på, såsom lönespecifikationer och anställningsbevis. En annan faktor som talar för att det är mer ordning på bokföringen i företagsrekonstruktioner än i

⁹⁰ Fallet rörde skogsarbetare från Kambodja. Arbetstagarna fick hjälp av ett fackförbund och fick till slut ut sin lönegaranti. LO-TCO Rättsskydd, 2016. Detta fall räknas inte in i de elva domar som vi har gått igenom.

⁹¹ *Borgenärsbrott*, Skatteverkets rättsliga vägledning 2021. Hämtad 2021-11-05.

⁹² Avser brottet *oredlighet mot borgenär* enligt 11 kap. 1 § i brottsbalken (1962:700).

⁹³ 1 § 2. lönegarantilagen. Se även prop. 2004/05:57, bet. 2004/05:LU28, rskr. 2004/05:234.

⁹⁴ Prop. 2004/05:57, s.19.

⁹⁵ Det är inte fastslaget i lag att det bör ställas krav på ordnad bokföring för att genomgå företagsrekonstruktion. Detta föreslås emellertid i SOU 2021:12 s. 261.

konkurser är att företagen som genomgår företagsrekonstruktioner är betydligt större än företag som går i konkurs. I de företag där anställda fick lönegaranti 2020 var antalet lönegarantimottagare i genomsnitt 9 i konkurser och 39 i företagsrekonstruktioner (se tabell 1).

Det finns emellertid även några omständigheter gällande företagsrekonstruktioner som kan skapa risker för missbruk av lönegarantin. Det kan vara problematiskt att rekonstruktören ska besluta om huruvida de anställda ska få lönegaranti samtidigt som rekonstruktören är anlita och får betalt av företaget. Om rekonstruktören nekar lönegaranti till de anställda, trots att företaget önskar det, skulle företaget kunna avsluta rekonstruktörens uppdrag. Av detta skäl finns det incitament för rekonstruktören att godkänna lönegaranti även i tveksamma fall.⁹⁶

Lönegarantin kan också överutnyttjas om företagsrekonstruktioner startas i företag som har låg chans till överlevnad och där konkurs sker kort inpå företagsrekonstruktionen.⁹⁷ För staten innebär det att lönegaranti betalas ut flera gånger i ett och samma företag. Om det dröjer en längre tid mellan företagsrekonstruktionen och konkursen kan företaget ha hunnit återbetala delar av lönegarantin. Om konkursen däremot sker kort inpå företagsrekonstruktionen återbetalas inte lönegarantin utan staten får stå för dubbla lönegarantier.⁹⁸

Ett annat problem som är kopplat till företagsrekonstruktioner är att det inte finns några formella kunskapskrav på rekonstruktörer vilket gör att kunskapen om lönegaranti kan vara lägre hos rekonstruktörer än hos konkursförvaltare. En granskning av rekonstruktörer genomförd av Kronofogdemyndigheten visade att rekonstruktörer som inte är konkursförvaltare mer sällan hade lönegarantibeslut i sina företagsrekonstruktioner jämfört med rekonstruktörer som också var konkursförvaltare. De som bara verkade som rekonstruktörer hade också färre lyckade företagsrekonstruktioner än konkursförvaltare.⁹⁹ Om rekonstruktionen misslyckas och företaget går i konkurs uppstår problemet med att dubbla lönegarantier utbetalas.

⁹⁶ Se en diskussion om skillnaden mellan rekonstruktörens och konkursförvaltarens roll i Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt*. s. 493, 425 ff.

⁹⁷ I avsnitt 3.4.3 visar vi att ca 40 procent av företagsrekonstruktionerna med lönegarantibeslut leder till en konkurs inom ett år.

⁹⁸ I utredningen som föregick att lönegaranti betalas ut i företagsrekonstruktioner föreslogs att det inte skulle vara möjligt att få dubbel lönegaranti, Ds 2003:17 s. 43. Regeringen gick emellertid emot utredningens förslag och det blev därmed tillåtet med dubbla lönegarantier. Regeringen menade dock att det skulle kunna bli aktuellt att ändra i lagstiftningen om det skulle visa sig att systemet missbrukas. Prop. 2004/05:57 s. 26–28.

⁹⁹ För konkursförvaltare saknades lönegarantibeslut i 10 procent av rekonstruktionerna, för rekonstruktörer 26 procent. Konkursförvaltare lyckades med 50 procent av sina rekonstruktioner medan rekonstruktörer lyckades med 7 procent. SOU 2021:12 s. 601.

3 Indikationer på missbruk av lönegarantin

I detta kapitel undersöker vi hur omfattande missbruket av lönegarantin är med hjälp av registerdata. Vi gör det genom att ta fram ett antal indikatorer på missbruk baserade på länsstyrelsernas utbetalningar av lönegaranti och uppgifter över lönegarantimottagarnas löner som arbetsgivare deklarerat till Skatteverket. Riksrevisionens bedömning är att missbruket är i storleksordningen 6–9 procent av det utbetalda lönegarantibeloppet i konkurser för 2020. Det motsvarar 100–150 miljoner kronor ett genomsnittligt år.

Detta är Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser:

- Indikatorerna över uppskattat missbruk visar att närmare 7 procent av dem som fick lönegaranti under 2020 inte hade någon tidigare registrerad lön från arbetsgivaren som gått i konkurs.
- Ytterligare närmare 9 procent av lönegarantimottagarna i konkurser fick mer i lönegaranti än vad de hade fått i lön under sin anställningsperiod.
- Drygt 3 procent av lönegarantimottagarna fick kraftiga lönehöjningar kort inpå konkursen.
- Indikationerna på missbruk i företagsrekonstruktioner är betydligt lägre än i konkurser.

3.1 Bedömning av förekomst av missbruk

I lagstiftningen anges att lönegaranti ska betalas ut till anställda i företag som genomgår konkurs eller företagsrekonstruktion, med begränsningar för ägarna eller närstående till ägarna.¹⁰⁰ Lagstiftningen anger också att lönegaranti inte ska betalas ut om lönefordran har upprättats i syfte att få lönegaranti eller om lönefordran är oskälig.¹⁰¹

Vi söker efter tecken på missbruk i lönegarantiutbetalningarna genom att konstruera olika indikatorer som vi bedömer samvarierar med missbruk. Våra indikatorer kan även fånga upp fall som inte är missbruk. För att avgöra om det är

¹⁰⁰ Se 12 § förmånsrättslagen och 5 kap 2 § konkurslagen.

¹⁰¹ Enligt 5 kap. 2 § konkurslagen får inte lönefordringarna i en konkurs överstiga vad som kan anses vara skäligt med hänsyn till gjord arbetsinsats, verksamhetens lönsamhet och omständigheterna i övrigt. I 9 b § lönegarantilagen anges att en lönefordran inte ska ersättas om det finns en grundad anledning att anta att en av förutsättningarna för den anställning eller det anställningsvillkor på vilket fordran grundar sig har varit att den skulle betalas helt eller delvis genom lönegarantin.

missbruk i varje enskilt fall behövs en granskning av varje enskilt ärende. Men det kan också finnas missbruk som inte fångas upp av indikatorerna. Sammantaget måste resultaten av vår analys därför tolkas med viss försiktighet.¹⁰²

3.2 Analys av konkurserna

I det här avsnittet koncentrerar vi oss på indikationer på missbruk av lönegaranti i konkurser. Risken för missbruk är större i konkurser än i företagsrekonstruktioner.¹⁰³ Konkursernas andel av lönegarantiutbetalningarna är också betydligt större, ungefär 66 procent av den utbetalda lönegarantin är kopplad till konkurser under den undersökta perioden.¹⁰⁴

Data som analysen bygger på

Vi har analyserat utbetalningar av lönegarantin från länsstyrelserna för företag som gick i konkurs under 2020 och där minst en anställd fått lönegaranti. Vi har samkört dessa utbetalningar med Statistiska centralbyråns uppgifter om Skatteverkets Arbetsgivardeklarationer på Individnivå (AGI) för 2019 och 2020. I AGI finns uppgifter om individernas månatliga inkomster från olika arbetsgivare och socialförsäkringsinkomster. Dessutom har vi begärt in företagsekonomisk data från Statistiska centralbyrån.

Vi har också begärt in datum för de tre senaste förändringarna av bolagsstyrelsen hos bolagen som gått i konkurs från Bolagsverket. Dessa uppgifter kan ge en indikation på om ägarbyte har skett före konkursen.

Totalt berörs 18 252 personer i 18 497 anställningar fördelade på 1 728 företag som gått i konkurs.

För att uppskatta storleken på missbruket av lönegaranti i konkurser har vi konstruerat olika indikatorer på missbruk utifrån hur lönegarantilagen är formulerad. Tabell 3 redovisar tre centrala indikatorer.¹⁰⁵

¹⁰² Känslighetsanalyser med alternativa indikatorer redovisas i bilaga 2.

¹⁰³ Se avsnitt 2.6.2. och 2.6.3.

¹⁰⁴ För de tre föregående åren utgjorde konkurser cirka 80 procent av de utbetalda lönegarantiersättningarna.

¹⁰⁵ Den undersökta populationen är alltid densamma, dvs. 18 497 anställningar (där vissa individer förekommer i flera ärenden). I bilaga 2 finns betydligt fler grupper definierade.

Tabell 3 Indikatorer för missbruk av lönegarantin i konkurser

	Andel (%)	Antal	Genomsnittlig total lönegaranti (kronor)
G1 = Saknar registrerad lön från arbetsgivaren.	6,6	1 220	40 200
G2 = Samlad lön överstiger inte totalt utbetalt lönegarantibelopp.	8,5	1 578	65 300
G3 = Lönen i konkursmånaden eller i någon av de två föregående månaderna var mer än dubbelt så hög som individens tidigare medianlön.	3,3	607	45 900
G23 = G2 + G3	11,5	2 119	59 600
G4 = Fått lönegaranti vid tre eller fler konkurser.	0,03	54	57 900

Anm.: G2 och G3 kan överlappa men de är alltid ömsesidigt uteslutande mot G1. G23 är summan av G2 och G3 när vi har beaktat överlappningen. Lönegarantibeloppet inkluderar inte arbetsgivaravgifter.

Källor: Länsstyrelserna, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2.1 Många har fått lönegaranti utan tecken på tidigare lön av arbetsgivaren i konkurs

Vi bedömer att den starkaste indikatorn för att lönegaranti betalats ut på felaktiga grunder är att lönegarantimottagaren inte har någon registrerad lön från arbetsgivaren som gått i konkurs. Vi har undersökt om det finns registrerad lön för lönegarantimottagaren under minst ett år före konkursen.¹⁰⁶ Andelen lönegarantimottagare som inte hade någon registrerad lön från arbetsgivaren dit lönegarantiärendet var kopplat (G1) var 6,6 procent, motsvarande 1 220 personer.¹⁰⁷ I genomsnitt har de fått cirka 40 000 kronor var i lönegarantiersättning. Lönegarantimottagarna utan registrerad lön är inte jämnt fördelade mellan företagen. Vi finner en grupp av företag som har en avvikande hög andel G1 bland lönegarantimottagarna. Alla dessa företag har färre än 70 anställda (se figur 3 i bilaga 1).

¹⁰⁶ Om företaget gick i konkurs i januari 2020 har de hela 2019 på sig att uppvisa någon löneinkomst från företaget i konkurs. Gick företaget i konkurs i december 2020 har de både 2019 och 2020 på sig att visa på en löneinkomst från det aktuella bolaget.

¹⁰⁷ Kronofogden står som konkurshandläggare på 195 lönegarantibeslut där inkomstuppgifter saknas. När Kronofogden står som konkursförvaltare rör det sig om gränsöverskridande utbetalningar och dessa antas vara korrekta.

Den vanligaste typen av inkomst tre månader före konkursen bland de som fått lönegaranti utan att ha någon registrerad lön var lön från en annan arbetsgivare. Mindre vanligt var ersättningar från socialförsäkringen. 11 procent av gruppen hade ingen registrerad inkomst eller ersättning alls tre månader innan konkursen (se tabell 8 i bilaga 1).

Indikatorn kan rymma både under- och överskattning av det verkliga missbruket

Indikatorn G1 (6,6 procent) kan i viss mån underskatta andelen individer som fått lönegaranti trots att de inte fått lön av arbetsgivaren. Underskattningen uppstår om vi inte kan fånga upp bedrägeriupplägg där arbetsgivaren har registrerat löneutbetalningar hos Skatteverket som aldrig har genomförts. Då ser det ut som om lön har betalats ut men i själva verket har transaktionen inte genomförts och de anställda har inte fått någon lön. Syftet med sådana falska registreringar är att dölja lönegarantibedrägerier eller annan ekonomisk brottslighet. Våra analyser tyder dock inte på att detta är vanligt förekommande.

Det kan finnas legitima förklaringar till att anställda har rätt till lönegaranti trots att de inte har någon registrerad lön från arbetsgivaren i konkurs. Alla individer i grupp G1 kan därför inte klassas som fall av missbruk. Det kan framför allt handla om fall med nyanställda som inte har hunnit få ut någon lön innan företaget gick i konkurs. Om dessa personer har arbetat kan de ha rätt till den inestående lön som de inte har hunnit få ut via lönegarantin. Vi bedömer emellertid att detta borde röra sig om ett fåtal personer, eftersom företag under normala omständigheter inte borde nyanställa om de är i en så dålig ekonomisk situation att de går i konkurs en kort tid därefter. Det kan också finnas fall då arbetsgivaren har missat att registrera lön hos Skatteverket, eller enstaka fall där lön har betalats ut från ett systerbolag.¹⁰⁸

Lönegarantimottagare utan registrerad lön får mer sällan uppsägningslön

Det är stora skillnader mellan gruppen G1 och övriga lönegarantimottagare avseende vilken typ av lönegarantiersättning de har fått. Ungefär 60 procent av de individer som inte har någon registrerad lön har endast fått lönegaranti för inestående lön och semesterersättning och inte för uppsägningslön. För de som inte klassats som G1 var motsvarande andel 40 procent, en skillnad på 20 procentenheter. Inestående lön och semesterersättning betalas ut utan att

¹⁰⁸ När vi kontrollerar med Statistiska centralbyråns koncernregister framkommer att 20 personer har fått lön från ett systerbolag till bolaget som gick i konkurs.

mottagaren behöver identifiera sig hos länsstyrelsen. För att få ut uppsägningslön behöver mottagaren däremot identifiera sig med bank-id på länsstyrelsens webbplats, alternativt sända in en sanningsförsäkran med namnunderskrift via post. De stora skillnaderna mellan grupperna kan bero på att det är svårare att begå ett lönegarantibedrageri om man behöver legitimera sig. Skillnaderna mellan grupperna avseende uppsägningslön stärker vår bild av att indikatorn G1 fångar in fall av missbruk av lönegarantin.

Två illustrerande exempel på företag där missbruk av lönegarantin kan misstänkas

Exempel 1

I ett tjänsteföretag som gick i konkurs fanns 52 mottagare av lönegaranti. Av dessa återfanns endast 14 personer i AGI med tidigare inkomster från det aktuella bolaget. Året före konkursen omsatte bolaget 7,4 miljoner kronor och hade personalkostnader på 3,8 miljoner kronor. Knappt 2,3 miljoner kronor betalades ut i lönegaranti.

Exempel 2

Ett bolag som var verksamt inom bemanningsbranschen hade 14 mottagare av lönegaranti varav endast 3 personer återfanns i AGI med tidigare inkomster från det aktuella bolaget. Året före konkursen omsatte bolaget 600 000 kronor och hade 400 000 kronor i personalkostnader. Vinsten för samma år var endast 3 000 kronor. Lönegarantibeloppet i detta ärende uppgick till 1,7 miljoner kronor, dvs. 1,3 miljoner kronor mer än personalkostnaderna från året före konkursen.

3.2.2 Vanligt med högre utbetald lönegaranti än intjänad lön från arbetsgivaren

Vår andra indikator (G2) fångar in fall där individer fått mer i lönegaranti än vad de totalt tjänat in i lön från arbetsgivaren som gått i konkurs.¹⁰⁹ Denna kategori utgjorde 8,5 procent av lönegarantimottagarna och de fick i genomsnitt 65 000 kronor var i lönegarantiersättning.

Det är dock inte givet att utbetalningarna till alla individer i G2 skulle klassas som missbruk. Även här kan det handla om nyanställda som har arbetat och har rätt till lönegaranti, men som inte har hunnit få så mycket utbetald lön från arbetsgivaren

¹⁰⁹ Omfattar en period på 12–24 månader beroende på vilken månad konkursen beslutades. Notera att G2 och G3 kan överlappa men de är alltid ömsesidigt uteslutande mot G1. G23 är summan av G2 och G3 när vi har beaktat överlappningen.

som de har rätt till. Enligt EU-direktivet om lönegaranti är det inte tillåtet att ha någon minsta kvalifikationsperiod för hur länge en anställd ska ha arbetat i ett företag för att få lönegaranti.¹¹⁰ Indikatorn kan också fånga mycket långdragna tvister om lön.¹¹¹ Vi bedömer ändå att det är en anmärkningsvärt hög andel av lönegarantimottagarna som fått mer i lönegaranti än vad de fått i samlad lön från den aktuella arbetsgivaren.

3.2.3 Flera fall där lönegarantiutbetalningar är höga jämfört med redovisade personalkostnader

Vi finner 74 företag där lönegaranti har betalats ut men där företaget uppger 0 kronor i personalkostnader eller vars resultaträkning saknas för året före konkursen.¹¹² Lönegaranti utgick till 571 anställda som var kopplade till dessa företag, och de anställda fick sammanlagt 55 miljoner kronor.

Av de närmare 1 700 företag som vi har företagsekonomiska uppgifter om var det 84 bolag som fick större lönegaranti utbetald i sitt ställe än vad bolaget haft i personalkostnader under räkenskapsåret före konkursen.

Exempel 3 i faktarutan nedan beskriver ett företag där stora lönegarantibelopp har betalats ut trots att företaget inte redovisade några personalkostnader året före konkursen. Avsaknaden av redovisade personalkostnader kan vara tecken på att företag agerar vårdslöst och anställer många personer utan att vara säkra på att kunna betala deras löner, då företrädarna bedömer att lönegarantin ersätter de anställda vid en konkurs. Det kan också vara fråga om regelrätt missbruk av lönegarantin där företaget inte haft några anställda utan genomfört ett lönegarantibedrageri.

¹¹⁰ Artikel 2.3, Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens.

¹¹¹ Ett tecken på detta är att cirka 5 procent hade sin senaste löneutbetalning från arbetsgivare 10 månader eller mer före konkursen, vilket är 4 procentenheter mer än de som inte tillhör gruppen (en statistiskt säkerställd skillnad).

¹¹² Uppgifterna gäller för 2019 och företagen gick i konkurs under 2020.

Tre illustrerande exempel på där allt för hög utbetalning av lönegarantin kan misstänkas

Exempel 1

I ett tjänsteföretag fick 9 av 13 anställda en lönegaranti som översteg deras registrerade inkomster från det aktuella företaget. Resultaträkning för de två tillgängliga åren 2019 och 2018 visar 0 kronor i nettoomsättning och personalkostnader. För båda åren redovisas även en förlust på 12 000 respektive 14 000 kronor. Trots detta har företagets anställda fått 1,6 miljoner kronor i lönegaranti.

Exempel 2

I ett transportföretag fick 15 av 24 anställda en lönegaranti som översteg deras registrerade inkomster från det aktuella företaget. De resterande 9 personerna återfinns inte i AGI med aktuell arbetsgivare. Bolaget omsatte 6 miljoner kronor räkenskapsåret 2019 och hade 1,4 miljoner kronor i personalkostnader. Total utbetald lönegaranti summeras till 2,3 miljoner kronor. Det är betydligt högre än personalkostnaden för 2019, 2018 eller 2017. En ytterligare detalj i ärendet är att en förändring gjordes i styrelsen 14 dagar före konkursen. Det kan tyda på att bolaget köpts upp i syfte att gå i konkurs och begå lönegarantibedrägeri.

Exempel 3

I ett byggbolag återfinns samtliga av de 43 lönegarantimottagarna i AGI tillsammans med den aktuella arbetsgivaren, men årsredovisning finns endast för räkenskapsåret 2019. Enligt den årsredovisningen omsatte företaget under 100 000 kronor och hade inte några personalkostnader. Vinsten för samma år blev under 10 000 kronor.¹¹³ Sammanlagt betalades 3,6 miljoner kronor ut i lönegaranti, trots bolagets korta livslängd, mycket låga omsättning och obefintliga personalkostnad året före konkursen.

3.2.4 För vissa ökade lönen kraftigt kort inpå konkursen

Ett ytterligare sätt att fånga in indikationer på missbruk är att se om lönen för en anställd ökar kraftigt inför en konkurs, indikator G3 i tabell 3. En kraftig löneökning nära tidpunkten för konkursen kan indikera att arbetsgivaren försöker öka utbetald lönegaranti till arbetstagaren. Enligt lönegarantilagen skulle det kunna ses som att lönefordran har upprättats i syfte att arbetstagaren ska få lönegaranti.¹¹⁴

¹¹³ Vi finner totalt 74 bolag som uppger 0 kronor i personalkostnader eller där resultaträkning saknas året före konkursen 2020. Lönegaranti utgick till 571 anställda som var kopplade till dessa företag vilket motsvarar 54,5 miljoner kronor. Av dessa 74 bolag fanns det personalkostnader för 2018 bland 17 företag, där medianen låg på 150 000 kronor.

¹¹⁴ Detta kan vara en grund för att en lönefordran inte ersätts via lönegaranti, se 9 b § lönegarantilagen.

Indikatorn G3 fångar in dem som fick en registrerad löneutbetalning i konkursmånaden, eller i någon av de två föregående månaderna, som var mer än dubbelt så hög som sin tidigare medianlön i samma företag. Denna kategori omfattade 3,3 procent av lönegarantimottagarna (607 personer). I genomsnitt ökade månadslönen från cirka 13 000 kronor till cirka 24 000 kronor för denna grupp.¹¹⁵ Nedan beskrivs två företag där vi kan se tecken på kraftiga löneökningar kort inpå konkursen.

Två illustrerande exempel på företag som låtit lönen öka kraftigt strax före konkursen

Exempel 1

I ett bolag som var verksamt inom försäljning fick 4 av 8 anställda minst det dubbla i löneutbetalningar 0–2 månader före konkursen jämfört med deras tidigare medianlön. Nettoomsättningen för 2019 låg på 500 000 kronor och personalkostnaderna på 30 000 kronor för 2019 och drygt 400 000 kronor för 2018. Totalt utbetalt lönegarantibelopp till de anställda uppgick till 900 000 kronor.

Exempel 2

I ett serviceföretag fick 3 av 8 anställda minst det dubbla i löneutbetalningar 0-2 månader före konkursen jämfört med deras tidigare medianlön. Bolagets enda årsredovisning avser räkenskapsåret 2019. Personalkostnaderna var 3 miljoner kronor. De redovisade en förlust på flera miljoner kronor. Totalt utbetalt lönegarantibelopp till de anställda uppgick till 630 000 kronor.

3.2.5 Högt nivå när indikatorer på missbruk summeras

Ovan har vi redogjort för tre indikatorer som vi bedömer i hög grad samvarierar med missbruk. Samma individer kan dock omfattas av fler än en indikator och därför kan indikatorernas värde inte summeras rakt av. Om vi tar överlappning med i beräkningen är det drygt 11 procent som antingen fick högre lönegaranti än totalt intjänad lön, eller hade löner som steg kraftigt kort inpå konkursen (se G23 i tabellen).¹¹⁶ Läger vi även till dem som inte hade någon utbetald lön från arbetsgivaren (G1) är det totalt drygt 18 procent av lönegarantimottagarna som omfattas av någon av våra tre indikatorer.

¹¹⁵ Se teknisk bilaga figur 9 och 10.

¹¹⁶ Dvs G2 och G3 där eventuell överlappning är beaktad.

3.2.6 Vem som är konkursförvaltare samvarierar med indikationer på missbruk

Vår analys visar att det finns systematiska skillnader mellan olika konkursförvaltare i hur vanligt det är att de godkänner utbetalningar till personer som inte har någon redovisad lön från arbetsgivaren. Vi kan konstatera att vissa konkursförvaltare har betydligt fler fall där individer får lönegaranti trots att de inte har en registrerad lön från arbetsgivaren i konkurs. Ungefär 12 procent av variationen i indikatorn G1 kan förklaras av vilken konkursförvaltare som hanterat ärendet. Vi har även undersökt om tecken på missbruk påverkas av vilken advokatbyrå, länsstyrelse eller tingsrätt som varit inblandad i ett lönegarantiärende i konkurser. Men här finns inte alls en lika hög förklaringsgrad.¹¹⁷

3.3 Analys av skillnader mellan konkurser och företagsrekonstruktioner

I förra avsnittet analyserade vi indikationer på missbruk i konkurser. I detta avsnitt undersöker vi om det finns liknande tendenser till missbruk av lönegaranti i företagsrekonstruktioner. Det gör vi genom att jämföra förekomsten av våra indikatorer på missbruk mellan lönegarantiärenden i konkurser och lönegarantiärenden i företagsrekonstruktioner. Tabell 7 i bilaga 1 visar storleken på olika grupper där definitionen indikerar att de inte har rätt till hela eller delar av lönegarantin.

Data som analysen bygger på

Vi jämför lönegarantiärenden i konkurser, som beskrevs i avsnitt 3.2, med lönegarantiärenden i företagsrekonstruktioner. Företagen genomgick företagsrekonstruktion under 2020. Totalt omfattas 11 645 personer som har fått 11 742 lönegarantiutbetalningar i företagsrekonstruktioner. De har arbetat i 281 företag som genomgick företagsrekonstruktion.

¹¹⁷ Förklaringsgraden (R2) för advokatbyrå är 4 procent, tingsrätt 2 procent och länsstyrelse 0,4 procent. Resultatet håller även för beräkningen av justerat R2 (straffar antalet förklarande variabler): förvaltare 10 procent, advokatbyrå 3 procent, tingsrätt 1 procent, länsstyrelse 0,3 procent. Se avsnitt 4.7 i teknisk bilaga för fler resultat.

3.3.1 Betydligt vanligare att redovisad lön saknas i konkurser

Vår första jämförelse handlar om fall då arbetstagarna saknar registrerad lön från arbetsgivaren. I företagsrekonstruktioner saknas detta hos 2,2 procent av lönegarantimottagarna. Det är betydligt lägre än i konkurser, där motsvarande andel var 6,6 procent. Att det finns betydligt starkare indikationer på missbruk av lönegaranti i konkurser stämmer med våra förväntningar.¹¹⁸ De 2,2 procent av fallen där vi inte finner redovisad lön för arbetstagaren inom företagsrekonstruktioner kan ha legitima förklaringar, till exempel nyanställningar eller fel i registreringen hos arbetsgivaren.

3.3.2 Vanligare med relativt hög lönegaranti i konkurser

Det är också en lägre andel lönegarantimottagare i företagsrekonstruktioner som fick mer i lönegarantiersättning än vad de tjänat i lön hos arbetsgivaren, jämfört med vad vi ser i konkurser. I företagsrekonstruktioner var andelen 6,3 procent medan den var 8,5 procent i konkurser.¹¹⁹

3.3.3 Inga skillnader gällande misstänkta löneökningar

Andelen vars löner ökade kraftigt kort inpå beslut om konkurs eller företagsrekonstruktion var lika stor i båda fallen, 3,3 procent. Det är möjligt att arbetsgivare genomför medvetna löneökningar för att öka de anställdas lönegarantiutbetalningar före företagsrekonstruktioner. Även om lönegarantin ska betalas tillbaka sker ofta nedskrivningar i samband med ackordet. Om företaget går i konkurs kort inpå företagsrekonstruktionen behöver lönegarantin för företagsrekonstruktionen i regel inte betalas tillbaka.

3.4 Individer med upprepade lönegarantiärenden

I tidigare rapporter om missbruk av lönegarantin har det framkommit att vissa individer får upprepade utbetalningar av lönegaranti från olika konkurser.¹²⁰ Här har vi analyserat utbetalningar under fyra års tid för att upptäcka om det förekommer upprepade lönegarantiutbetalningar. En sammanfattande tabell av resultaten finns i bilaga 1 tabell 6.

¹¹⁸ Se avsnitt 2.6.3.

¹¹⁹ Skillnaden är relativt sett mindre men fortfarande signifikant på en 5-procentsnivå.

¹²⁰ Se t.ex. Polismyndigheten m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*.

Data som analysen bygger på

I detta avsnitt använder vi endast data från länsstyrelserna, vilket gör att analysen kan göras för hela perioden maj 2017 till mitten av februari 2021 för både företagsrekonstruktioner och konkurser. Totalt berörs 82 002 personer i 90 953 anställningar. De har arbetat i 7 020 företag som gick i konkurs eller genomgick företagsrekonstruktion.

3.4.1 Relativt få personer med många lönegarantiärenden under perioden

Vår analys visar att färre än 10 procent av lönegarantimottagarna förekom i två eller fler lönegarantiärenden under de fyra år som ingår i mätningen. Ungefär 1 procent, eller 900 personer, har fått lönegaranti vid tre eller fler tillfällen (olika konkurser). Det är svårt att bedöma om upprepade lönegarantiärenden är resultatet av missbruk. För personer som arbetar i branscher där det förekommer konkurser relativt ofta, till exempel restaurang och bygg, kan sannolikheten för att råka ut för två konkurser vara högre. Vi har inte haft möjlighet att undersöka om individer i konkursdrabbade branscher drabbas oftare av upprepade konkurser.

3.4.2 Överlappande lönegarantiperioder förekommer men är sällsynt

En liten grupp, omkring 450 personer eller 0,5 procent av lönegarantimottagarna, har under perioden fått utbetalningar från två pågående lönegarantiärenden samtidigt (konkurser eller företagsrekonstruktioner). En möjlig förklaring skulle kunna vara att individerna har arbetat i två olika företag som påbörjat företagsrekonstruktion eller konkurs ungefär samtidigt eller att arbetstagaren varit deltidsanställd i två företag med ungefär lika stor konjunkturkänslighet. Det är också möjligt att vissa av ärendena handlar om missbruk där personer falskeligen har angett att de varit anställda i företag som gått i konkurs.

Betydligt fler, omkring 3 200 personer (3,8 procent), har fått lönegaranti för två lönegarantiärenden som pågått med mindre än 90 dagars mellanrum. Även här kan det tänkas att lönegarantimottagarna har haft otur och samtidigt arbetat i flera företag som gått i konkurs med mindre än tre månaders mellanrum eller att en konkurs inträffade kort efter företagsrekonstruktionen. Men det är också möjligt att det rör sig om missbruk, där lönegarantimottagaren är del av systematiska bedrägeriupplägg.

3.4.3 Vanligt att en konkurs följer på en företagsrekonstruktion – hälften av de anställda är kvar vid konkursen

Under den tidsperiod som vi undersöker är det inte särskilt vanligt att lönegaranti betalas ut i både företagsrekonstruktion och konkurs till samma individer. Knappt 10 procent av de som fått lönegaranti i en konkurs har tidigare även fått lönegaranti för en företagsrekonstruktion i samma företag.¹²¹

Om man i stället tittar på personer som någon gång fått lönegaranti i en företagsrekonstruktion får 16 procent lönegaranti i samma företags konkurs inom ett år. Om vi i stället analyserar data på företagsnivå finner vi att knappt 40 procent av företagen som fått lönegarantibeslut i en företagsrekonstruktion påbörjar en konkurs med lönegaranti inom ett år (se figur 2). Sett till de bolag som genomgick både rekonstruktion och konkurs var det 54 procent av de anställda som genomgick en rekonstruktion med lönegaranti som senare även fick lönegaranti i samma företags konkurs.

3.5 Hur stort är det sammanlagda missbruket?

Vi redovisar tre överslagsberäkningar på hur stort det sammantagna missbruket i lönegarantin kan tänkas vara, baserat på våra indikatorer. Det är värt att återigen påpeka att indikatorerna både fångar fall av missbruk och fall som har legitima förklaringar. Men det kan också finnas missbruk som inte fångas upp av indikatorerna.

Vi gör tre bedömningar med hjälp av olika antaganden. Om inget annat anges avser kostnadsberäkningarna lönegaranti utbetald under 2020. De olika beräkningarna resulterar i ett spann på misstänkt missbruk av lönegaranti i konkurser med 6,1–9,2 procent av totalt utbetald lönegaranti.

Vi har valt att endast skatta storleken på missbruk i konkurser på grund av osäkerheten avseende om resultaten för företagsrekonstruktioner ska ses som misstänkt missbruk eller rimliga nivåer på fel, se avsnitt 3.3 ovan.

Kostnadsberäkning 1: Kostnaden för missbruk inom konkurser uppskattas till 7,2 % av lönegarantibeloppet

Kostnadsberäkningen utgår från de tre indikatorer som redovisades i kapitlet. De individer som inte hade några registrerade löneutbetalningar från arbetsgivaren i konkurs, som inlemmas under indikator G1, fick sammanlagt 49 miljoner kronor i

¹²¹ Beräknat på konkurser från 2019 och framåt. Det innebär att den kortaste uppföljningshorisonten är maj 2017–januari 2019.

lönegarantiutbetalningar. De individer som omfattas av indikator G2, vars lönegarantibelopp överskred de totala löneutbetalningarna från det konkursade bolaget, fick sammanlagt 103 miljoner kronor. Under antagandet att det utbetalda lönegarantibeloppet som översteg den intjänade lönen är en felaktig utbetalning var kostnaden för denna grupp cirka 46 miljoner kronor. Slutligen ingår individer som omfattas av indikator G3, vars lön fördubblades före konkursen. Dessa fick totalt 28 miljoner kronor. Vi gör ett antagande att individerna inom G3 var berättigade till cirka hälften av lönegarantibeloppet, det vill säga 14 miljoner kronor. De sammanlagda kostnaderna för missbruk av lönegaranti blir enligt dessa antaganden 107 miljoner kronor¹²², motsvarande 7,2 procent av det totala lönegarantibeloppet kopplat till konkurser.

Kostnadsberäkning 2: Kostnaden för missbruk inom konkurser uppskattas till 6,1 % av lönegarantibeloppet

Det går även att göra en kostnadsberäkning av missbruket i konkurser där vi försöker ta hänsyn till att det kan finnas legitima förklaringar till åtminstone en del av fallen som indikatorerna fångar upp. Ett sätt att försöka göra detta är att anta att alla de fall som indikatorn G1 fångar upp i företagsrekonstruktioner har legitima förklaringar och alltså inte utgör ett missbruk. Det är dock sannolikt ett starkt antagande.

Indikatorn G1 för konkurser utgjorde 6,6 procent medan samma indikator för företagsrekonstruktioner utgjorde 2,2 procent. Andelen av utbetalningarna med misstänkt missbruk i konkurser skulle då bli 4,4 procent under antagandet att 2,2 procent är en korrekt skattning av andelen utbetalningar i konkurser som har legitima skäl.

De två andra indikatorerna på missbruk (G2 och G3) bedömer vi som rimliga indikationer inom såväl konkurser som företagsrekonstruktioner. Således behåller vi dessa kostnader (från kostnadsberäkning 1) för konkurser i beräkningen. Den tidigare uppskattningen 107 miljoner minskar då till 91 miljoner kronor (6,1 procent).

¹²² Här beaktar vi även eventuellt överlapp mellan G2 och G3, utan justering för överlapp blir summan 109 miljoner kronor.

Kostnadsberäkning 3: Kostnaden för missbruk inom konkurser uppskattas till 9,2 % av lönegarantibeloppet

Denna kostnadsberäkning utgår från kostnadsberäkning 1, där uppskattad kostnad för missbruk är 107 miljoner kronor. Till dessa adderas kostnader för följande individer:

- lönegarantimottagare med fler än 2 tidigare konkurser¹²³
- lönegarantimottagare där summan av lönegarantin överstiger den senaste registrerade personalkostnaden i företaget.¹²⁴

Efter att justeringar för eventuella överlappningar av indikatorerna gjorts summeras allt till 136 miljoner kronor (9,2 procent).

3.5.1 Utgifter för missbruk ett genomsnittligt år

Mellan 2016 och 2020 betalades knappt 1,6 miljarder ut i lönegaranti kopplat till konkurser, i genomsnitt. Kostnadsberäkning 2 gav den lägsta nivån på skattat missbruk och visade att 6,1 procent av totalt utbetalt belopp i konkurser kan uppskattas vara felaktiga. Det ger ett årligt genomsnittligt belopp på 100 miljoner kronor. Kostnadsberäkning 3 gav den högsta skattade nivån på missbruket med 9,2 procent felaktigt utbetalt belopp. Översatt till en genomsnittlig summa per år visar det på drygt 150 miljoner kronor i skattat missbruk för konkurserna. Dessa utgifter inkluderar arbetsgivaravgifter och inkomstskatt som länsstyrelsen drar av innan individen mottar ersättningen.

Vi gör därmed den sammantagna bedömningen att 6–9 procent av utbetald lönegaranti i konkurser kan antas betalas ut på felaktiga grunder vilket ger en årlig utgift på 100–150 miljoner kronor. Här ingår inte eventuellt missbruk i företagsrekonstruktionerna.

¹²³ Inkluderar endast lönegarantibeloppet från den tredje konkursen och framåt.

¹²⁴ Endast överskjutande beloppet av lönegarantin jämfört med personalkostnaden används.

4 Myndigheternas arbete mot missbruk

I detta kapitel besvarar vi frågan om risker för missbruk motverkas av de ansvariga myndigheternas kontroller. Det gör vi genom att gå igenom fem steg som vi bedömer bör fungera för att lönegarantisystemet på ett effektivt sätt ska skyddas mot missbruk. Riksrevisionens bedömning är att myndigheterna väsentligen har gjort adekvata insatser utifrån sina roller i systemet, men att de saknar förutsättningar för att göra effektiva kontroller på grund av hur systemet är utformat.

Detta är Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser:

- Konkurstillsynens förutsättningar för att upptäcka missbruk av lönegaranti är begränsade, vilket har att göra med hur systemet är utformat.
- Det finns stora möjligheter för gäldenären att välja konkursförvaltare vilket innebär en risk för lönegarantibedrägerier men även andra former av brottslighet kopplad till konkurser.
- Sekretessregler försvårar förvaltarnas bedömning av rätt till lönegaranti och leder till att beslut riskerar att fattas på otillräckliga underlag.
- Beviskraven är låga för att arbetstagare ska ha rätt till ersättning.
- Länsstyrelsen arbetar aktivt för att motverka att lönegaranti betalas ut vid falska beslut men saknar mandat att stoppa utbetalningar.
- Efterkontroll av lönegarantibeslut sker i liten omfattning även om särskilda insatser har gjorts under senare tid.
- Reglerna och processerna för när lönegarantimottagare ska betala tillbaka ersättning är krångliga.

4.1 Bedömningsgrund

Kontrollen av lönegaranti bör vara utformad på ett sätt som gör att missbruk kan förebyggas och upptäckas. Kontrollåtgärder kan vara kostsamma och därför bör åtgärdernas omfattning vara väl avvägda mot deras potential att upptäcka missbruk och säkerställa korrekta utbetalningar. Kontrollåtgärderna bör också vara tidseffektiva då det finns krav på en skyndsam hantering av utbetalningarna.¹²⁵

¹²⁵ Enligt ett beslut från JO (2007-10-30, dnr 766-2006) ska utbetalningar av lönegaranti hanteras skyndsamt.

Med kontroll menar vi förebyggande kontroller, kontroller under beslutsprocessen och efterföljande kontroller.¹²⁶ I processen för att säkra korrekta utbetalningar av lönegaranti menar vi att följande steg bör uppfyllas.

4.1.1 Kontroll av konkursförvaltare och rekonstruktörer

Beslut om lönegaranti fattas av konkursförvaltare eller rekonstruktörer. En del i det förebyggande arbetet mot missbruk är att myndigheterna kontrollerar att konkursförvaltaren har de kunskaper som krävs för uppdraget och att konkursförvaltaren inte är jävig i den konkurs som lönegarantiärendena gäller.¹²⁷

4.1.2 Det bör finnas fullgoda beslutsunderlag och besluten ska vara korrekta

En förutsättning för att utbetalningarna av lönegaranti ska bli korrekta är att det finns fullgoda underlag att fatta beslut på.¹²⁸ Det är konkursförvaltaren eller rekonstruktören som begär in och kontrollerar underlag såsom anställningsbevis och lönespecifikationer. Riksrevisionen anser att det bör vara tydligt för förvaltarna vilka underlag som krävs för utbetalningen av lönegaranti och vilken information dessa underlag bör innehålla. Konkursförvaltarna bör även ha god tillgång till information som krävs för att fatta välgrundade beslut.

4.1.3 Myndigheterna bör kontrollera att utbetalningarna är korrekta

Utifrån lönegarantibesluten från konkursförvaltare ska det göras utbetalningar till individen som stämmer överens med beslutets innehåll. Myndigheterna bör kontrollera så att beslutet kommer från en förordnad konkursförvaltare för att undvika att falska beslut genererar lönegaranti. Det bör finnas goda möjligheter att stoppa felaktiga utbetalningar i detta steg.

¹²⁶ Här lutar vi oss mot definitionen av kontroll som beskrivs i SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Se s. 99.

¹²⁷ I 7 kap. 1 § konkurslagen står att en konkursförvaltare ska ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver och även i övrigt vara lämplig för uppdraget. Det står också att den som står i ett sådant förhållande till gäldenären, en borgenär eller någon annan att det är ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i konkursen inte får vara förvaltare. Detsamma gäller om det i övrigt finns någon omständighet som medför att förtroendet för hans opartiskhet kan rubbas.

¹²⁸ I SOU 2017:37 menar författarna att undermåliga beslutsunderlag, t.ex. intyg, är en avgörande riskfaktor för felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen.

4.1.4 Utbetalningarna bör följas upp vid en löpande efterkontroll

Alla felaktiga utbetalningar kan sannolikt inte upptäckas i beslutsskedet. Det kan bero på att brottslingar blir skickligare då de genomför bedrägerier eller att handläggare hos konkursförvaltare och länsstyrelser missar tecken på missbruk. Av det skälet bedömer Riksrevisionen att det är viktigt med efterkontroller av utbetalda ersättningar. Då det inte är kostnadseffektivt att kontrollera alla lönegarantibeslut i efterhand bör en riskanalys föregå ett efterföljande urval av ärenden för granskning.¹²⁹

4.1.5 Felaktiga utbetalningar bör återkrävas och missbruk bör lagföras

Det sista steget i en fungerande kontroll av lönegarantisystemet är att felaktiga utbetalningar som upptäcks bör återkrävas. I de fall som de felaktiga utbetalningarna beror på bedrägerier bör de skyldiga lagföras.

4.2 Kontroll av konkursförvaltare och rekonstruktörer

Kontrollen av konkursförvaltare kan delas upp i två steg. Ett första steg handlar om godkännande och löpande kontroll av konkursförvaltare och deras organisation. Ett andra steg handlar om godkännandet av en konkursförvaltare i en specifik konkurs. Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn och tingsrätterna har ett gemensamt ansvar för kontrollerna.

Rekonstruktörer beslutar om lönegaranti vid företagsrekonstruktioner men står inte under Kronofogdemyndighetens eller någon annan myndighets direkta tillsyn. Därför är vårt fokus framför allt på konkursförvaltare i detta avsnitt.

4.2.1 Konkurstillsynen har ett stort fokus på att granska blivande konkursförvaltare

Lagstiftningen anger generellt vad som krävs för att vara konkursförvaltare. En konkursförvaltare ska ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver och även i övrigt vara lämplig för uppdraget.¹³⁰ Utifrån lagstiftningen och förarbeten har konkurstillsynen utarbetat mer specifika krav på vad som krävs i form av erfarenhet och organisation för att få verka som konkursförvaltare.¹³¹ Både tingsrätten och konkurstillsynen deltar i bedömningen avseende vem som ska få verka som konkursförvaltare. De personer som godkänns tas i regel upp på tingsrätternas förvaltarlistor.

¹²⁹ I SOU 2017:37 menar författarna att det är viktigt att myndigheterna har väl utvecklade system för efterkontroll för att mer effektivt kunna använda statens resurser. Se s. 376.

¹³⁰ Enligt 7 kap. 1 § första stycket konkurslagen.

¹³¹ Kronofogdemyndighetens ställningstagande Nr 2/18/TSM, Dnr 840-14104-18/121.

Konkurstillsynen gör en omfattande utredning innan en person förordnas som konkursförvaltare för första gången. Det krävs en gedigen erfarenhet av att ha handlagt konkurser under en konkursförvaltare för att en person själv ska bli godkänd som konkursförvaltare. Det krävs också betydande erfarenhet av personal- och lönegarantifrågor. Konkursförvaltaren ska förfoga över en egen kontorsorganisation vilket innebär att denna inte får sköta konkurser på egen hand utan måste ha anställda som kan hantera bland annat lönegaranti.¹³²

Riksrevisionen bedömer att kravet på att konkursförvaltare ska ha en kontorsorganisation till sin hjälp är viktigt ur perspektivet att motverka missbruk av lönegarantin. En större kontorsorganisation har möjlighet att utarbeta fungerande rutiner för hur utredningar om lönegaranti ska göras, medan i en liten organisation riskerar utredningar att göras ad hoc. Genom att flera personer på en advokatbyrå är involverade i lönegarantibeslut ökar insynen, och risken för bedrägerier kopplat till enskilda individer hos konkursförvaltaren bör minska.

4.2.2 Det sker en löpande uppföljning av verksamma konkursförvaltare

Konkurstillsynen har olika sätt att följa upp de konkursförvaltare som är upptagna på förvaltarlistan. Den huvudsakliga uppföljningsmetoden är strategiska förvaltargenomgångar som genomförs två gånger per år.¹³³ Vid den strategiska förvaltargenomgången görs en övergripande bedömning av respektive förvaltares prestationer under den senaste perioden, med fokus på upprepade förseelser, större organisatoriska förändringar, förseningar med mera. Denna genomgång kan föranleda en uppföljande dialog med förvaltaren i fråga. Förvaltargenomgången läggs sedan till grund för hur ingående konkurstillsynens granskning behöver vara för den enskilda förvaltaren under kommande period. Kronofogdemyndigheten gör även olika typer av fördjupade granskningar; ett exempel är att de har granskat de konkursförvaltare som har gjort det minsta antalet brottsanmälningar i konkurser.¹³⁴ Under 2011–2014 gjordes en granskning av konkursförvaltarnas personal- och lönegarantihantering där närmare 90 procent av alla förvaltare granskades. Endast en förvaltare fick allvarlig kritik i granskningen och nio av tio bedömdes ha en bra verksamhet.¹³⁵

¹³² Kronofogdemyndighetens ställningstagande Nr 2/18/TSM, Dnr 840-14104-18/121, s. 9.

¹³³ Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor, 2021-05-25.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Kronofogdemyndigheten *Kvalitetssäkring av konkursförvaltarnas personal- och lönegarantihantering* 2014.

Sammantaget har konkurstillsynen enligt Riksrevisionen tillfredställande rutiner för att följa upp konkursförvaltare, både inför att de får sitt första uppdrag och genom löpande granskning. En utökad tillsyn är kostsam och skulle sannolikt inte löna sig i perspektivet att minska risken för missbruk av lönegarantin. Det beror främst på att det på förhand är mycket svårt att avgöra om en förvaltare kommer att missköta lönegarantihandläggningen.

4.2.3 Stora möjligheter att föreslå konkursförvaltare trots att detta är en riskfaktor för bedrägeri

Ovan beskrevs den löpande tillsynen av konkursförvaltare. Det sker också en granskning inför att en konkursförvaltare utses att ansvara för en ny konkurs. Här är både tingsrätterna och konkurstillsynen involverade.

En konkurs kan initieras av företaget självt (gäldenären) eller av de som har en obetald fordran mot företaget (borgenären). I båda dessa fall kan ansökan göras via en blankett på tingsrättens webbplats.¹³⁶ På denna blankett finns en rad där den sökande kan fylla i eventuellt namn på önskad konkursförvaltare.¹³⁷

Riksrevisionen har skickat en enkät till tingsrätterna för att få reda på hur de utser konkursförvaltare.¹³⁸ I enkäten uppger drygt en tredjedel av tingsrätterna att det är ganska vanligt eller mycket vanligt att gäldenärer föreslår ett namn på en konkursförvaltare vid ansökan om konkurs.¹³⁹

Tingsrätterna bestämmer själva om de ska godkänna gäldenärens förslag på konkursförvaltare eller inte.¹⁴⁰ En klar majoritet av tingsrätterna godkänner vanligtvis den konkursförvaltare som gäldenären föreslagit, förutsatt att konkursförvaltaren godkänns av konkurstillsynen.¹⁴¹ Två tingsrätter är emellertid mycket restriktiva med att godkänna gäldenärsförslag och tillåter det endast i undantagsfall.

¹³⁶ Blanketten är framtagen av Domstolsverket.

¹³⁷ *Ansökan om egen konkurs*. Hämtad 2021-11-08. Blanketten tas fram av Domstolsverket.

¹³⁸ Svaren på enkäten (fritextsvar undantagna) finns i bilaga 4.

¹³⁹ Ganska vanligt har i enkäten definierats som ca 50 procent av ansökningarna. Mycket vanligt har definierats som ca 75 procent av ansökningarna eller mer.

¹⁴⁰ Högsta domstolen för en diskussion om huruvida rätten ska ta hänsyn till personförslag av en enskild borgenär när förvaltare i konkurs ska utses i NJA2007 s. 471.

¹⁴¹ Knappt 70 procent av tingsrätterna uppger att de kan acceptera förslaget, även om konkursförvaltaren inte finns upptagen på listan, så länge konkurstillsynen godkänner valet. Drygt 10 procent av tingsrätterna uppger att de godkänner förslaget om förvaltaren i fråga finns upptagen på deras lista över godkända förvaltare. Ca 7 procent uppger att de i stor sett alltid godkänner gäldenärens val av konkursförvaltare.

En fördel med att kunna föreslå konkursförvaltare som har förts fram vid våra intervjuer är att gäldenären ofta väljer en konkursförvaltare som hen har haft kontakt med före konkursen. Ofta har gäldenären sökt sig till en advokatbyrå för rådgivning inför beslutet om konkurs, och vid konkursansökan har konkursförvaltaren redan kännedom om företaget, vilket gör att processen kan gå smidigare.

Regionala underrättelsecentret¹⁴² i Stockholm har skrivit en rapport om lönegarantibedrägerier och uppger där att gäldenärens möjlighet att påverka vem som utses till förvaltare är en av de viktigaste framgångsfaktorerna i bedrägerier mot lönegarantin.¹⁴³ Framför allt handlar det om att gäldenären kan föreslå en konkursförvaltare som denne vet är mindre noggrann i sin granskning av lönegarantiärenden, konkursförvaltaren behöver inte vara involverad i upplägget. Men det har också funnits fall då myndigheterna har misstänkt att konkursförvaltare har varit inblandade i lönegarantibedrägerier.¹⁴⁴ Konkursförvaltares handläggning av lönegarantiärenden skiljer sig åt, och det finns därmed risk att det sprider sig bland personer som har för avsikt att missbruka lönegarantin vilka förvaltare som inte gräver djupare i bedrägeriupplägg.¹⁴⁵

Det är inte bara den som tänker genomföra ett lönegarantibedrägeri i en konkurs som kan tänkas vilja ha en mindre noggrann konkursförvaltare. Det finns många olika brottstyper kopplade till konkurser som gäldenären kan vilja undanhålla från myndigheternas kännedom. Det kan handla om olika typer av brott mot borgenärer, eller bokförings- eller skattebrott. Att gäldenären får föreslå konkursförvaltare kan därmed skapa risker för många olika typer av ekonomisk brottslighet.

I det fall gäldenären eller borgenären inte har angett någon önskad konkursförvaltare väljer tingsrätten en förvaltare. Merparten av tingsrätterna utser då konkursförvaltare utifrån förvaltarlistan.¹⁴⁶ De flesta tingsrätterna i Riksrevisionens enkät uppger att de har rutiner för att säkerställa att det blir en jämn fördelning av

¹⁴² De regionala underrättelsecentrumen (Ruc) är regionala noder för underrättelsesamverkan på regional och lokal nivå för de myndigheter som ingår i den nationella myndighetsöverskridande satsningen för att bekämpa organiserad brottslighet. Ruc tar bland annat fram rapporter om myndighetsöverskridande frågor såsom lönegarantin.

¹⁴³ Regionala underrättelsecentret Stockholm, *Strategisk rapport – Samhällshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin 2020* s. 8.

¹⁴⁴ *Ibid.* s. 6.

¹⁴⁵ Se vidare i 4.3.1 om hur konkursförvaltares handläggning skiljer sig åt.

¹⁴⁶ Enligt Riksrevisionens enkät använder omkring 80 procent av tingsrätterna en lista specifikt för den egna tingsrätten medan 5 procent (två tingsrätter) delar lista med närliggande tingsrätter.

uppdrag mellan konkursförvaltare på listan, i de fall det saknas gäldenär- eller borgenärsförslag.¹⁴⁷ Det kan till exempel gå till så att tingsrätten har en rullande lista där den konkursförvaltare som fått ett uppdrag hamnar längst ned på listan. Ett par tingsrätter anger att de väljer konkursförvaltare slumpvis från listan.

Enligt Riksrevisionen är det problematiskt att nästan alla tingsrätter ger gäldenärer möjlighet att få sitt förslag av konkursförvaltare godkänt. Det skapar inte bara en risk för lönegarantibedrägerier utan det finns också risk för andra former av brottslighet som är kopplad till konkurser. Det finns ingen reglering eller sammantagen strategi för hur gäldenärsförslag ska hanteras, utan beslutet ligger hos varje tingsrätt.

4.2.4 Svårt för konkurstillsynen att upptäcka otillbörliga kopplingar mellan gäldenär och konkursförvaltare

Oavsett om det finns ett förslag på förvaltare eller om tingsrätten utser förvaltare i en konkurs, ska Kronofogdemyndigheten lämna synpunkter på förslaget i en process som kallas *hörande*.¹⁴⁸ Syftet med hörandet är att konkurstillsynen ska få möjlighet att framföra invändningar mot det föreslagna valet av förvaltare. Hörandet går till så att tingsrätten skickar ett mejl till konkurstillsynen med uppgifter om konkursen och förslag på förvaltare. Hela processen ska genomföras skyndsamt.¹⁴⁹

Kronofogdemyndigheten uppger att de vanligtvis tillstyrker den tilltänkte förvaltaren. I de fall de har invändningar kan det handla om en liten konkurs där förvaltaren befinner sig geografiskt långt bort ifrån gäldenären, vilket inte motiverar de merkostnader som då uppstår.¹⁵⁰ Av våra intervjuer med konkursförvaltare framgår att Kronofogdemyndigheten ofta avstyrker ett förordnande av en stor eller komplicerad konkurs till en ny konkursförvaltare eller en konkursförvaltare med en liten organisation.

Kronofogdemyndigheten beslutade i januari 2021 om en ny rutin för höranden.¹⁵¹ Enligt den nya rutinen ska konkurstillsynen bland annat kontrollera konkursgäldenärens verksamhet och om den tilltänkte förvaltaren eller dennes

¹⁴⁷ Drygt 80 procent av tingsrätterna uppger att de har den typen av rutiner.

¹⁴⁸ 7 kap. 3 § konkurslagen (1987:672).

¹⁴⁹ Konkurstillsynen svarar oftast på ett hörande inom 10–15 minuter och har som ett internt mål att alltid svara inom en timme. I komplicerade fall, där konkurstillsynen behöver vidta utredningsåtgärder, kan svaret dröja mer än en timme. Mejl från Kronofogdemyndigheten, 2022-01-13. Kravet på skyndsamt bottenar bland annat i att bolaget inte ska hinna tömmas på tillgångar.

¹⁵⁰ Mejl från Kronofogdemyndigheten, 2021-03-22.

¹⁵¹ Enhetliga rutiner för höranden enligt 7 kap. 3 § konkurslagen KFM 13322-2020, beslutad 2021-01-22.

byråkollega varit rekonstruktör eller likvidator i gäldenärsbolaget. Om det finns någon särskild anledning att misstänka att ett förvaltarförslag har lämnats i otillbörligt syfte ska dessa misstankar utredas innan hörandet besvaras.

Konkurstillsynen har tidigare testat olika sätt att göra fördjupade kontroller i samband med att konkursförvaltare utses i en specifik konkurs. Dessa kontroller har dock inte resulterat i att otillbörliga kopplingar mellan konkursförvaltare och gäldenärer har upptäckts.¹⁵² Det beror sannolikt på att det är svårt att upptäcka denna typ av koppling vid en övergripande granskning. Även om det är samma person som vid upprepade tillfällen står bakom företag som går i konkurs kan företrädaren som står angiven som gäldenär vara en målvakt. Därmed är det svårt för konkurstillsynen att upptäcka mer sofistikerade bedrägeriupplägg genom en granskning i samband med hörandet.

Riksrevisionen bedömer att konkurstillsynens granskning i samband med hörandet är tillfredsställande i perspektivet att motverka missbruk av lönegarantin. Det vore troligtvis inte kostnadseffektivt att öka resurserna för granskning i samband med hörandet då möjligheterna att ytterligare förebygga missbruk i detta steg är små. Processen ska dessutom ske skyndsamt, vilket begränsar möjligheterna till djupare, tidskrävande kontroller.

4.2.5 Olämpliga rekonstruktörer förekommer

Flera tingsrätter som har svarat på enkäten har upplevt problem med rekonstruktörernas arbete. Till skillnad från vid tillsättning av konkursförvaltare har tingsrätten väldigt lite att säga till om när rekonstruktörer utses, så länge de har borgenärernas förtroende. I betänkandet till rekonstruktionsutredningen hänvisar man till uppgifter om att rekonstruktioner på senare tid har använts på ett olämpligt sätt. Det kan till exempel handla om brister i lönegarantihanteringen eller att rekonstruktören har tagit för lång tid på sig att fatta beslut. Utredaren menar att det därför finns skäl att skärpa kraven på rekonstruktörer.¹⁵³

Drygt 7 av 10 tingsrätter uppger samtidigt i Riksrevisionens enkät att de *inte* har erfarenhet av oegentligheter eller några andra problem som är kopplade till val av vare sig konkursförvaltare eller rekonstruktör.¹⁵⁴

¹⁵² Intervju vid Kronofogdemyndigheten, 2021-09-20.

¹⁵³ SOU 2021:12 s. 605f. Regeringen har aviserat att kraven på rekonstruktörer ska skärpas i prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2 s. 97.

¹⁵⁴ Närmare 20 procent av tingsrätterna (motsvarande åtta tingsrätter) säger sig dock ha erfarenhet av oegentligheter eller andra problem kopplat till val av rekonstruktör eller kopplat till val av både rekonstruktör och konkursförvaltare. I frisvar lyfts bristande kompetens eller olämplighet fram som exempel på problem som tingsrätterna erfarit.

Rekonstruktörer har samma befogenhet som konkursförvaltare att besluta om lönegaranti. Konkursförvaltarna genomgår omfattande kontroller innan de förordnas medan myndigheterna inte gör några kontroller av rekonstruktörernas kompetens gällande bland annat lönegaranti. Riksrevisionen bedömer att det finns starka skäl att ha motsvarande kontroll av rekonstruktörer som den som finns av konkursförvaltare för att dessa ska få fatta beslut om lönegaranti.

4.3 Fullgoda beslutsunderlag och korrekta beslut

I detta avsnitt granskar vi om konkursförvaltare och rekonstruktörer har goda möjligheter att utreda och bedöma om en individ har rätt till lönegaranti. För detta krävs det vägledning avseende hur utredningsarbetet ska gå till och god tillgång till information om gäldenären och de anställda.

4.3.1 Det finns vägledning för hur utredning ska göras vid misstanke om brott men inte för ordinarie handläggning

Konkursförvaltarens roll i lönegarantiprocessen är central, men styrningen av *hur* konkursförvaltarna ska gå till väga för att granska lönegarantiärenden är begränsad. Det är inte reglerat i lag vilket underlag en konkursförvaltare behöver för att fatta sitt beslut och det finns inte heller något krav på att vissa specifika handlingar ska ha presenterats.¹⁵⁵ Det finns en tillsynshandbok för anställda på konkurstillsynen och den ska till viss mån även kunna fungera som stöd för konkursförvaltare.¹⁵⁶

En förklaring till att det inte finns någon tydlig vägledning för hur utredningar ska gå till är att konkursförvaltaren har en självständig roll i konkursen och har ett personligt ansvar för de beslut som fattas.¹⁵⁷ En ytterligare anledning till att det inte finns någon tydlig vägledning är att konkursförvaltare har en skyldighet att i viktigare frågor höra konkurstillsynen, exempelvis om de misstänker brott i samband med konkursen.¹⁵⁸ I de fall där det finns misstanke om brott kan förvaltaren diskutera vilka utredningsåtgärder som är lämpliga i den enskilda

¹⁵⁵ Kronofogdemyndigheten, *PM Missbruk av statlig lönegaranti 2014*.

¹⁵⁶ Kronofogdemyndigheten, *Handbok för konkurstillsyn 5:e upplagan 2021*, s. 1.

¹⁵⁷ Kronofogdemyndigheten beskriver i sin tillsynshandbok att konkurstillsynen aldrig får agera på ett sätt som kan uppfattas som att myndigheten i praktiken är medförvaltare i konkursen. *Handbok för konkurstillsyn 5:e upplagan 2021* s. 21.

¹⁵⁸ Enligt 7 kap. 10 § konkurslagen ska förvaltaren höra tillsynsmyndigheten i viktigare frågor. Enligt Kronofogdemyndighetens *Handbok i konkurstillsyn 5:e uppl. 2021* s 27, är fördjupad brottsefterforskning ett område där konkurstillsynen ska kontaktas.

konkursen med konkurstillsynen.¹⁵⁹ År 2014 tog Kronofogdemyndigheten fram en rapport riktad till konkursförvaltare som utförligt beskriver hur konkursförvaltare kan agera vid misstanke om missbruk av lönegaranti.¹⁶⁰ Rapporten innehåller bland annat en beskrivning av vilken information som kan hämtas ut från olika myndigheter och förslag på frågor som kan ställas till anställda för att utreda om de har arbetat på företaget. Av våra intervjuer med konkursförvaltare framkommer att de tycker att rapporten fungerar väl som ett stöd i lönegarantiutredningar då det finns misstanke om missbruk.

Risk för skillnader mellan olika konkursförvaltares beslut om ersättning

I kapitel 3 visades att indikationer på missbruk av lönegaranti samvarierar med vilken konkursförvaltare som handlagt ärendet.¹⁶¹ Av våra intervjuer med konkursförvaltare framkommer det också att utredningarna skiljer sig åt mellan de olika förvaltarna. Några förvaltare prenumererar till exempel på tjänster som ger företagsinformation och på så sätt kan de få uppgifter över omsättning och antal anställda, andra har dock inte tillgång till den typen av prenumerationstjänst. Det skiljer sig även åt avseende om konkursförvaltare väljer att träffa de anställda eller inte i samband med konkursen.

Av våra intervjuer framgår också att det i praktiken sällan är konkursförvaltaren själv som gör utredningen om rätt till lönegaranti. Arbetet utförs av lönegarantihandläggare eller administratörer på advokatbyråerna. Flertalet av de konkursförvaltare som vi har intervjuat uppger att handläggarna utgår från företagets bokföring och lönespecifikationer när de ska besluta om lönegaranti till de anställda. Hur utredningen går till skiljer sig åt mellan förvaltare men också mellan samma förvaltare i olika konkurser. Det beror på att gäldenären kan ha bättre eller sämre ordning på sina handlingar. Konkursförvaltare som vi har intervjuat uppger att det i vissa konkurser kan vara mycket svårt att ta reda på vilka som har varit anställda i företaget och hur mycket de har arbetat. I dessa företag saknas i vissa fall bokföring, gäldenären kan vara svår att komma i kontakt med och det kan saknas skriftliga anställningsavtal.

¹⁵⁹ Se mer om samrådsförfarandet i 7 kap. 10 § konkurslagen. Se även 7 kap. 16 § konkurslagen som säger att om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för något brott ska han omedelbart underrätta allmän åklagare om det och ange grunden för misstanken.

¹⁶⁰ Kronofogdemyndigheten, PM *Missbruk av statlig lönegaranti* 2014.

¹⁶¹ Se avsnitt 3.2.6.

Eftersom konkursförvaltarna agerar självständigt och det saknas instruktioner för hur utredningarna ska gå till saknas det en gemensam praxis för hur utredningar ska göras. I stället får varje byrå upprätta ett system för hur utredningarna går till. Så som vi beskrev i 2.2.1 är regelverket rörande rätt till lönegaranti mycket komplext.

Riksrevisionen bedömer att det är problematiskt att handlingsutrymmet för hur rätt till lönegaranti ska bedömas är så brett. Det riskerar att leda till att bedömningarna om rätt till ersättning skiljer sig åt betydligt mellan konkursförvaltare, särskilt i de konkurser där gäldenären har bristfällig bokföring. Att det finns skillnader i hur lönegarantiutredningarna görs på olika byråer, i kombination med att gäldenären kan föreslå förvaltare, skapar en risk för att gäldenärer söker sig till den konkursförvaltare som är minst noggrann i sina bedömningar.

4.3.2 Sekretessregler försvårar konkursförvaltarnas arbete och leder till att beslut riskerar att fattas på otillräckliga underlag

Förutom vägledning avseende hur utredningarna bör genomföras behöver konkursförvaltare och rekonstruktörer även tillgång till information för att kunna bedöma om en individ har rätt till lönegaranti eller inte.

Av våra intervjuer framgår att konkursförvaltare i huvudsak använder gäldenärens bokföring, bankutdrag och andra företagsinterna dokument för att avgöra vilka som har varit anställda och hur mycket de har arbetat. När dessa uppgifter är osäkra kan förvaltarna behöva tillgång till uppgifter från andra myndigheter för att kunna få ett gott underlag att fatta beslut om lönegaranti på. Det handlar framför allt om Skatteverkets arbetsgivardeklaration där det finns uppgifter över utbetalda ersättningar, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter per individ och månad. Skatteverket uppger att de i vissa fall kan lämna ut dessa uppgifter till konkursförvaltare men det ska göras en bedömning i varje enskilt fall om det finns skäl att bryta sekretessen.¹⁶²

I kapitel 3 kunde vi med hjälp av Skatteverkets register se att det är närmare 7 procent av lönegarantimottagarna som inte har någon registrerad lön från den aktuella arbetsgivaren. Det är troligt att en del av dessa utbetalningar skulle kunna undvikas om förvaltarna fick bättre tillgång till Skatteverkets registeruppgifter.

¹⁶² Skatteverket kan lämna ut individuppgifter om de är intagna i ett borgenärsärende eller om uppgifterna finns i en skatterevision. Om så inte är fallet finns ingen sekretessbrytande bestämmelse att tillämpa. Mejl från Skatteverket, 2021-11-04.

Förvaltaren kan också behöva uppgifter från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inför sitt beslut om lönegaranti. Uppgifter från Försäkringskassan behövs till exempel för att se i vilken utsträckning en anställd har varit sjukskriven och därmed inte har rätt till ersättning från lönegarantin under denna period. För de anställda som har någon form av bidrag från Arbetsförmedlingen kan förvaltare behöva tillgång till exempel anställningskontraktet och information om nivån på bidraget. I dagsläget blir konkursförvaltare ofta nekade att ta del av uppgifter från Arbetsförmedlingen. Vad gäller Försäkringskassan uppger förvaltare att de i vissa fall får de uppgifter de efterfrågar, och i andra fall inte.¹⁶³

Konkursförvaltare kan också vilja veta om anställda hos gäldenären har fått lönegaranti tidigare. Upprepade lönegarantiutbetalningar kan vara tecken på ett systematiskt missbruk. Konkursförvaltare vänder sig, enligt länsstyrelserna, relativt ofta till dem för att få reda på om anställda har tidigare lönegarantiutbetalningar. Länsstyrelserna kan dock bara lämna ut uppgifter för den egna länsstyrelsen; alltså behöver förvaltarna kontakta flera länsstyrelser om de vill få en heltäckande bild av om individen har fått lönegarantiutbetalningar någonstans i landet.

Riksrevisionen bedömer att det finns stora behov av att förbättra konkursförvaltarnas tillgång till information från andra myndigheter inför beslut om lönegaranti. Informationsöverföringen till konkursförvaltarna skulle underlättas om det bara var en utbetalande myndighet att inhämta information om tidigare lönegarantiutbetalningar ifrån. Om lönegarantimottagaren själv skulle behöva göra en formell ansökan om lönegaranti skulle en möjlighet kunna vara att den enskilde får efterfråga uppgifter om sig själv från de olika myndigheterna och bifoga till ansökan.

4.3.3 Låga krav på bevis på anställning och utbetald lön

En utmaning i förvaltarnas utredningar om rätt till lönegaranti är att det är svagt reglerat hur ett anställningsbevis ska se ut. Ett anställningsbevis kan vara skriftligt, i vilken form som helst, men även muntliga avtal gäller. Det finns heller inga krav på att lönen ska gå att spåra via ett bankkonto, utan lönen kan ha betalats ut kontant och ändå godkännas som ett underlag för utbetalning av lönegaranti.¹⁶⁴ Så länge som det går att på något sätt bevisa att de anställda har arbetat i det

¹⁶³ Detta baserar vi i huvudsak på intervjuer med konkursförvaltare. Vi har även tagit del av ett beslut från Arbetsförmedlingen om avslag på utlämnande av information till en konkursförvaltare.

¹⁶⁴ Arbete där det inte varit för avsikt att betala sociala avgifter eller skatt ger dock inte rätt till lönegaranti, se Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt* s. 243.

konkursade bolaget kan de anställda ha rätt till lönegaranti. Det leder till att konkursförvaltaren kan vara skyldig att godkänna lönegarantiersättning trots att det saknas skriftliga bevis för att en person har varit anställd hos gäldenären.¹⁶⁵

Flera konkursförvaltare vi intervjuat menar på att de ”hellre friar än fäller” då lönegarantin är en skyddslagstiftning och hanteringen ska ske skyndsamt. Det innebär att de, om de är osäkra på om de ska bifalla eller avslå lönegaranti, oftare beslutar till den anställdes fördel. Förvaltarna har stöd för att agera på detta sätt från en tidigare dom, där hovrätten pekat på att lönegarantin är en social skyddslagstiftning och att kraven som ställs på att arbetstagaren ska bevisa sina lönekrav inte ska vara för höga.¹⁶⁶

För att avslå lönegarantiersättningen behöver konkursförvaltaren slå fast att det saknas en lönefordran¹⁶⁷, eller försöka leda i bevis att lönefordran har upprättats i syfte att få lönegaranti eller att lönefordran är oskälig.¹⁶⁸ Att leda i bevis att anställda i ett mindre nogräknat företag har varit införstådda med att lönegarantin skulle missbrukas är svårt. Vad som vid en första anblick kan se ut som missbruk, att det inte finns någon registrerad lön för den som begär lönegaranti, kan också handla om att anställda utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Arbetsgivaren tjänar då pengar på de anställdas arbete men betalar inte ut hela eller delar av lönen och försätter därefter bolaget i konkurs.

Lönegarantisystemet är heller inte utformat på ett sådant sätt att mottagaren av lönegarantin själv ansöker om ersättning, och i och med det intygar att de uppgifter som hen lämnar är korrekta. De problem som svaga intyg kan leda till uppmärksammas i *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37). Utredningen föreslår bland annat att det ska krävas ett standardiserat anställningsbevis för att få tillgång till välfärdssystemen.

De låga beviskraven för att arbetstagaren ska ha rätt till ersättning och förhållningssättet att ”hellre fria än fälla” kan vara en viktig förklaring till de höga nivåerna på misstänkt missbruk som visades i kapitel 3.

¹⁶⁵ Se en diskussion om bevisbörda i lönegarantianspråk i Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt* s. 384–390.

¹⁶⁶ RH 1984:98, se vidare i Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt* s. 389–390.

¹⁶⁷ En lönefordran kan t.ex. saknas om den som ansöker om lönegaranti inte har varit anställd i företaget.

¹⁶⁸ Se 5 kap. 2 § konkurslagen och 9 b § lönegarantilagen.

4.3.4 Det finns en tröskel för att utreda missbruk

Det finns flera aspekter som gör att det finns en tröskel för förvaltare att göra fördjupade utredningar och anmäla misstänkta bedrägerier till myndigheterna.

En faktor handlar om att det innebär en ökad kostnad för förvaltaren att göra en fördjupad utredning. När en förvaltare misstänker att det kan vara fråga om brott i en konkurs bör förvaltaren kontakta konkurstillsynen och motivera varför det bör göras en fördjupad utredning.¹⁶⁹ Det kräver merarbete av konkursförvaltarna även om konkursförvaltarna vi intervjuat uppger att de allt som oftast får klartecken från konkurstillsynen att gå vidare med utredningen. Detta klartecken ökar chansen för att konkursförvaltarna ska kunna begära ett höjt arvode för arbetet med lönegarantin.¹⁷⁰ I genomsnitt är ersättningen för att utreda personalfrågor och rätt till lönegaranti omkring 2500 kronor per anställd.¹⁷¹

En annan tröskel som kan motverka djupare utredningar i lönegarantiärenden handlar om kravet på skyndsamhet i handläggningen. Skyndsamhetskravet kan medföra att konkursförvaltarna kan känna sig tveksamma till att göra en fördjupad utredning. Enligt konkurstillsynen har man dock uppmanat konkursförvaltarna att när så krävs sätta behovet av fördjupad kontroll framför kravet på skyndsamhet. De flesta konkursförvaltare antas vara införstådda med det.¹⁷²

Sammanfattningsvis finns det en risk för att konkursförvaltare undviker att gräva djupare i ärenden där det finns tecken på missbruk av lönegaranti eftersom det innebär en högre tidsåtgång och kostnad för merarbete med konkursen. Förvaltarna kan inte vara helt säkra på att få ett godkännande för efterforskningen av konkurstillsynen. Risken för att förvaltarna inte gräver djupare i konkurserna kan tänkas öka i tider med många konkurser, då konkursförvaltarna är högt belastade och kan ha svårt att lägga utökade resurser på varje konkurs.

¹⁶⁹ Enligt 7 kap. 10 § konkurslagen.

¹⁷⁰ Om förvaltaren i efterhand kan påvisa att det förelåg behov av utredningen ska dock inte förvaltaren drabbas av nedsatt arvode oavsett om de har hört tillsynen eller inte, enligt mejl från Kronofogdemyndigheten, 2022-01-17.

¹⁷¹ Riktvärdet påverkas av hur många anställda konkursgäldenären haft. Ifall det funnits många anställda sjunker kostnaden per anställd. Snittkostnaden kan även påverkas av om handläggningen har varit särskilt komplicerad eller utredningskrävande, t.ex. om förvaltaren funnit indikationer på missbruk av lönegarantin. Mejl från Kronofogdemyndigheten, 2021-12-15.

¹⁷² Intervju med tjänstemän på Kronofogdemyndigheten, 2021-09-20.

4.4 Säkerställa att utbetalningen blir korrekt

Nästa steg handlar om att göra en kontroll innan ersättningen betalas ut till den enskilde. När förvaltarna har fattat beslut om utbetalning av lönegaranti skickar de besluten till arbetstagaren, konkurstillsynen och den länsstyrelse som ska ha hand om utbetalningarna. Innan utbetalning sker gör länsstyrelserna vissa kontroller.

4.4.1 Länsstyrelsernas kontroller skiljer sig åt

Kontrollerna skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser beroende på att de har olika rutiner med regional anpassning.¹⁷³ Länsstyrelsernas kontroller är vanligtvis översiktliga och handlar till exempel om att se över så att datum stämmer och ersättning inte ges för längre perioder än vad lagstiftningen tillåter. Det beror på att länsstyrelserna har en verkställande, snarare än kontrollerande, funktion. Men det förekommer ändå att länsstyrelserna kontakter konkursförvaltare om de upptäcker avvikelser, såsom en hög nivå på utbetalningen i förhållande till löneläget i branschen.¹⁷⁴ Vår analys visar inte på någon samvariation mellan förekomsten av missbruk och vilken länsstyrelse som betalat ut lönegaranti (se 3.2.6).

4.4.2 Länsstyrelserna arbetar aktivt för att motverka att lönegaranti utgår vid falska beslut

Länsstyrelsen är den instans som har möjlighet att stoppa förfalskade beslut om lönegaranti.¹⁷⁵ Länsstyrelserna upptäcker löpande denna typ av försök till bedrägerier och arbetar numera aktivt för att upptäcka falska beslut.¹⁷⁶ En central del i detta arbete är att förmå förvaltare att skicka in lönegarantibeslut via länsstyrelsernas e-tjänst i stället för via mejl eller brev. En länsstyrelse uppger att de arbetar aktivt för att förmå förvaltarna att skicka in beslut via e-tjänsten och att andelen beslut som inkommer via mejl har minskat.¹⁷⁷ För att kunna skicka in beslut via e-tjänsten krävs det att den som skickar in beslutet legitimerar sig med hjälp av bank-id, vilket gör att det går att spåra den som skickat in beslutet.¹⁷⁸

¹⁷³ Intervju med samtliga sju länsstyrelser, 2021-02-12.

¹⁷⁴ Mejl från samtliga sju länsstyrelser, 2022-01-17.

¹⁷⁵ Falska beslut innebär att individer skickar förfalskningar av lönegarantibeslut. Det finns ofta inget företag med namnet i beslutet och beslutet kommer via en mejladress som är snarlik en advokatbyrås adress.

¹⁷⁶ Intervju med samtliga sju länsstyrelser, 2021-02-12.

¹⁷⁷ Intervju med länsstyrelsen i Skåne, 2021-02-17.

¹⁷⁸ För att kunna använda e-tjänsten krävs även att förvaltarna har köpt in programvaran som krävs. Flera mindre konkursförvaltare har valt att inte införskaffa denna. Mejl från samtliga sju länsstyrelser, 2022-01-19.

Handläggare hos länsstyrelserna har även möjlighet att kontrollera de beslut som inkommer via mejl och brev noggrannare då en allt större andel av besluten inkommer via e-tjänsten. En riskfaktor i kedjan när beslutet ska gå från advokatbyrån till länsstyrelsen är att det sällan är konkursförvaltaren själv som skickar in beslutet till länsstyrelsen, utan en handläggare eller administratör hos byrån. Dessa personer finns inte namngivna i konkursbeslutet på samma sätt som konkursförvaltare vilket kan skapa osäkerhet avseende vem avsändaren är. Länsstyrelserna uppger att de begär in en bekräftelse från förvaltaren om ärendet kommer från en handläggare som de inte känner igen.¹⁷⁹

4.4.3 Möjlighet att kontrollera tidigare utbetalningar kan ha begränsat upprepade utbetalningar till samma person

Länsstyrelserna införde under 2017 ett nytt ärendehanteringssystem. Systemet gör det bland annat möjligt att se om individer som ska få utbetalningar av lönegaranti har fått utbetalningar vid tidigare tillfällen. Länsstyrelserna har därmed möjlighet att upptäcka om en och samma individ har satt i system att missbruka lönegarantin. Den enskilda länsstyrelsen kan dock bara få detaljerade uppgifter om utbetalningar från den egna länsstyrelsen. Om individen fått utbetalningar från en annan länsstyrelse syns enbart en markering om de söker på individens personnummer.

Vår genomgång av utbetalningar från lönegarantin i kapitel 3 visade att det är relativt få personer som har fått upprepade utbetalningar från lönegarantin. Länsstyrelsernas möjlighet till kontroll av tidigare utbetalningar kan vara en anledning till att det är svårt få utbetalningar från lönegarantin vid upprepade tillfällen.

4.4.4 Bristfälligt system för att kontrollera om lönegarantimottagaren står till arbetsmarknadens förfogande

Lönegaranti kan betalas ut under den anställdes uppsägningstid. Ersättningen betalas dock bara ut om den anställda inte har fått ett nytt arbete.¹⁸⁰ Den som vill ha ut sin fulla lönegarantiersättning för uppsägningstiden behöver därför skicka in en försäkran till länsstyrelsen om att hen inte har arbetat i konkursbolaget eller någon

¹⁷⁹ Mejl från samtliga sju länsstyrelser, 2022-01-17.

¹⁸⁰ Se 7 a § lönegarantilagen. Lönegarantin kan också täcka upp för mellanskillnaden om lönegarantimottagaren får ett nytt arbete med lägre lön.

annanstans under perioden som lönegarantiersättningen ska betalas ut för.¹⁸¹ Det är konkursförvaltarna som ska stå för kontrollen av om mottagaren står till arbetsmarknadens förfogande. De har dock inte tillgång till uppgifter från Skatteverket som skulle kunna visa om den anställde har haft andra inkomster under perioden. Vid våra intervjuer med konkursförvaltare uppger flera att de ibland misstänker att de anställda arbetar under tiden som de får lönegaranti. De uppger också att det ofta kan röra sig om arbete för samma ställföreträdare som startat ett nytt bolag med liknande verksamhet, men det kan också vara en ny anställning i ett annat bolag.

I lönegarantilagen föreskrivs att en arbetstagare har en skyldighet att visa att hen varit anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att få ersättning från lönegarantin under uppsägningstiden.¹⁸² Detta krav är dock inte förenligt med EU:s lönegarantidirektiv.¹⁸³ Dagens system för att följa upp om den anställde har rätt till lönegaranti för uppsägningslönen är därmed vare sig effektivt eller i enlighet med EU:s lönegarantidirektiv. Det talar för att en ny modell för uppföljning behöver utvecklas. I Danmark har man ett system där lönegarantimottagaren ska rapportera sina aktiviteter till den fond som betalar ut lönegaranti. Det är ett sätt att kontrollera så att lönegarantimottagaren inte arbetar samtidigt som denne får lönegaranti för uppsägningstiden.¹⁸⁴

4.4.5 Länsstyrelsen saknar mandat att stoppa utbetalningar

Länsstyrelsen har möjlighet att upptäcka flera former av bedrägerier men de saknar mandat att stoppa utbetalningar. Om de upptäcker ett misstänkt fel ska de i första hand kontakta konkursförvaltaren eller rekonstruktören för att be denna kontrollera sitt beslut. Om konkursförvaltaren eller rekonstruktören inte ändrar beslutet är länsstyrelsen skyldig att betala ut ersättningen till den enskilde.¹⁸⁵ Länsstyrelserna har inte heller mandat att kontrollera om bankkontonumret som uppges på

¹⁸¹ Innan ersättningen betalas ut ska arbetstagaren lämna en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden till länsstyrelsen, enligt 25 § lönegarantilagen.

¹⁸² 7 a § andra stycket lönegarantilagen.

¹⁸³ Enligt EU-domstolen ska lönegarantidirektivet tolkas så att det utgör hinder för nationell lagstiftning att föreskriva att en arbetstagare, för full rätt till ersättning för utestående lönefordringar vid en arbetsgivares insolvens, är skyldig att registrera sig som arbetssökande. Prövningen gällde konkurs, och det är oklart vad som gäller vid företagsrekonstruktion. Danhard (2018) *Konkursarbetsrätt* s. 300 ff., 346. Se även referens till EU-domstolens dom i van Ardenne, C-435/10, EU: C:2011:751.

¹⁸⁴ Se bilaga 5.

¹⁸⁵ För mer om länsstyrelsens verkställande uppgift, se JO 2007-10-30, dnr 766-2006. Se även Danhard, (2018) *Konkursarbetsrätt*, s. 348.

lönegarantibeslutet tillhör rätt person, utan för det krävs en polisanmälan.¹⁸⁶ Länsstyrelserna får inte heller del av uppgifter från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan som skulle kunna användas för att kontrollera om utbetalningarna är korrekta.¹⁸⁷ Länsstyrelsens möjligheter att agera för att stoppa missbruk har därmed allvarliga begränsningar.

4.5 Efterkontroll av utbetalningar av lönegaranti

Efterkontroller handlar om att i efterhand följa upp utbetalningar för att se om utbetalningarna varit korrekta. För lönegarantin har vi granskat om det sker efterkontroller i enskilda ärenden och om det sker någon samlad kontroll av alla utbetalningar, så som registeranalyser.

4.5.1 Kronofogdemyndigheten fångar inte upp lönegarantibedrägerier vid konkurstillsyn

Kronofogdemyndighetens konkurstillsyn har i uppdrag att kontrollera att förvaltningen av konkurser bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och i överensstämmelse med lagstiftningen.¹⁸⁸ Kronofogdemyndigheten granskar samtliga konkurser men merparten av konkurserna granskas endast i efterhand.¹⁸⁹ Granskningarna går olika djupt beroende på hur riskfyllda konkurserna anses vara. Alla konkurser omfattas av en bastillsyn men då ingår inte granskning av lönegarantibeslut. Konkurser kan också prioriteras upp till en utökad tillsyn där granskning av lönegarantibeslut kan ingå men inte nödvändigtvis gör det. Utökad tillsyn koncentreras framför allt till konkurser som innehåller stora värden och konkurser med svåra eller ovanliga förhållanden.¹⁹⁰

Enligt tjänstemän på Kronofogdemyndigheten har konkurstillsynen har inte några sätt att fånga upp misstänkt lönegarantimissbruk om förvaltarna inte aktivt uppmärksammar myndigheten på det. Detta leder till att de flesta konkurser med misstänkt lönegarantimissbruk är prioriterade som bastillsyn, där granskningen

¹⁸⁶ Intervju med samtliga sju länsstyrelser, 2021-02-12.

¹⁸⁷ Mejl från samtliga sju länsstyrelser, 2022-01-17.

¹⁸⁸ 7 kap 27 § konkurslagen.

¹⁸⁹ Kronofogdemyndigheten *Handbok för Konkurstillsyn* 4:e upplagan 2019, s. 13.

¹⁹⁰ Utökad tillsyn ska bedrivas om: 1. tillgångarna är värda mer än 300 000 kr eller är av sådan art att en högre grad av tillsyn är motiverad, 2. konkursbolaget har minst 20 anställda eller verkar i en bransch där man kan förvänta sig att särskilda frågeställningar beträffande anställningar eller lönegaranti kan uppkomma, 3. konkursförvaltaren beslutar om fortsatt drift, 4. avvecklingsåtgärder kan förväntas bli omfattande eller svårhanterliga, 5. andra förhållanden är komplicerade eller ovanliga, 6. konkursförvaltaren anses behöva mer stöd än brukligt. Enligt s. 3 i *Planering av tillsyn i konkurser* Kronofogdemyndigheten 2018.

sker mer översiktligt och huvudsakligen i efterhand. Det finns dock möjlighet att prioritera konkurser för utökad tillsyn om det finns misstankar om brott.¹⁹¹

4.5.2 Efterkontroll av lönegarantibeslut sker i liten omfattning men särskilda insatser har gjorts under senare tid

Kronofogdemyndighetens granskning av beviljad lönegaranti i konkurser är i praktiken begränsad. Det görs inga löpande stickprov eller någon registeranalys av utbetalningarna. Kronofogdemyndigheten har möjlighet att föra ett lönegarantiregister för statistikändamål.¹⁹² Att det endast får användas för statistikändamål innebär att det inte kan användas för att upptäcka enskilda fall av missbruk genom registeranalys eller stickprov.

Vad gäller tillsynen av lönegaranti i företagsrekonstruktioner gjorde dock konkurstillsynen en särskild satsning under 2020 som innebär att alla lönegarantibeslut i företagsrekonstruktioner med rekonstruktörer som inte är konkursförvaltare, eller med konkursförvaltare som har brustit i sin handläggning, har granskats. Under hösten 2020 utökades uppdraget och samtliga lönegarantibeslut i företagsrekonstruktioner granskades. Det gjordes även en granskning av lönegarantibeslut i konkurser inom riskbranscherna bygg, restaurang, taxi och städ.¹⁹³ Satsningen är en del av ett lönegarantiprojekt som finansieras via tillfälliga medel som regeringen gett Kronofogdemyndigheten för att motverka ekonomisk brottslighet.¹⁹⁴

Lönegarantiprojektet har lett till att Kronofogdemyndigheten har förhindrat att 4,2 miljoner kronor betalades ut felaktigt under 2020.¹⁹⁵ Kronofogdemyndigheten har i samband med granskningen upptäckt fall då individer i samband med konkursbeslut uppgett en kraftigt överdriven inkomst till Skatteverket. Genom denna upptäckt förhindrade Kronofogdemyndigheten, genom samverkan med Skatteverket, 1,1 miljoner kronor från att felaktigt betalas ut som överskjutande skatt.¹⁹⁶ Genom samverkan med Länsstyrelsen har Kronofogdemyndigheten bidragit till att Länsstyrelsen kan initiera återkrav på närmare 9 miljoner mot olika företag och drygt 7 miljoner kronor mot lönegarantimottagare.¹⁹⁷ Det är dock än så

¹⁹¹ Mejl från Kronofogdemyndigheten, 2022-02-03.

¹⁹² Enligt förordning (1994:1283) om lönegarantiregister.

¹⁹³ Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor, 2021-05-25.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2020, s. 38.

¹⁹⁶ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2020, s. 38 och mejl från Kronofogdemyndigheten, 2022-03-02.

¹⁹⁷ Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2020, s. 38.

länge oklart hur stor del av dessa summor som i praktiken kommer att återbetalas. Sammantaget bedömer tjänstemän på Kronofogdemyndigheten att insatserna har varit relativt resurskrävande sett till resultatet.¹⁹⁸

Riksrevisionen bedömer att det uppstår samma typ av svårigheter med efterkontroller som vid kontroll av konkursförvaltare som beskrevs i 4.2.4. Konkurstillsynen är i stort sett hänvisade till att granska det underlag som konkursförvaltarna skickar in till myndigheten eller offentliga uppgifter om gäldenären, vilket gör det svårt att upptäcka missbruk av lönegarantin. Det finns därmed inte möjlighet att genomföra effektiva efterkontroller av lönegarantibeslut i dagens system.

4.6 Återkräva felaktiga utbetalningar och straffa missbruk

Det sista steget i ett effektivt kontrollsystem är att kunna ändra felaktiga beslut och få tillbaka lönegaranti från den som har fått det på felaktiga grunder. När det handlar om bedrägerier bör den som missbrukat lönegarantin anmälas och lagföras. I detta steg har länsstyrelserna, Kronofogdemyndigheten och Ekobrottsmyndigheten olika ansvarsområden.

4.6.1 Olika sätt att ompröva eller överpröva beslut

Om en lönegarantimottagare har fått lönegaranti på felaktiga grunder finns olika sätt att ompröva beslutet. Konkursförvaltaren har viss möjlighet att ompröva beslut och Kronofogdemyndigheten kan i sin tur väcka talan mot arbetstagaren om myndigheten anser att förvaltarens beslut är felaktigt. Den enskilde kan begära omprövning av konkursförvaltarens beslut om denne tycker att beslutet är felaktigt. Om förvaltaren trots detta inte ändrar sitt beslut kan arbetstagaren väcka talan mot staten.

4.6.2 Svårt för konkursförvaltare att ändra beslut till lönegarantimottagarens nackdel

Att fatta beslut om lönegaranti är bland det första en konkursförvaltare gör i en konkurs eftersom de anställda skyndsamt ska få ut sina löner. Förvaltaren kan i efterhand upptäcka att anställda har fått lönegaranti på felaktiga grunder. Om konkursförvaltaren redan har fattat ett beslut om lönegaranti till de anställda är det

¹⁹⁸ Intervju med tjänstemän vid Kronofogdemyndigheten, 2021-09-20.

rättsliga utrymmet för att ompröva beslutet till arbetstagarnas nackdel litet.¹⁹⁹ Undantagen är om beslutet innehåller ett uppenbart fel till följd av ett skriv- eller räknepel eller om den enskilde lämnat oriktiga uppgifter.²⁰⁰ Det går även att ompröva beslutet om en person fått ersättning för uppsägningslönen men det visar sig att personen arbetat.²⁰¹ Även om det rättsliga läget anger att omprövning inte ska vara till den enskildes nackdel, sker rättelser av beslut och påföljande återkrav emellertid i praktiken.²⁰²

4.6.3 Mycket ovanligt att konkurstillsynen överprövar konkursförvaltarens beslut

Om konkurstillsynen bedömer att konkursförvaltarens beslut är felaktigt finns möjlighet att överpröva beslutet. Konkurstillsynen kan väcka talan mot den enskilde arbetstagaren och begära överprövning av beslutet hos tingsrätten.²⁰³ Denna typ av överprövning är mycket ovanlig. Kronofogdemyndigheten har bara väckt talan mot en enskild arbetstagare vid ett tillfälle under perioden 2017–2020.²⁰⁴

Intervjuer med tjänstemän vid Kronofogdemyndigheten indikerar att överprövning är ett trubbigt verktyg som främst används för att få till stånd prejudikat.²⁰⁵ Reglerna om överprövning och återkrav är inte samordnade. Därför är det inte givet att ett ärende som överprövats, och där utfallet visar att den enskilde har fått för mycket ersättning, också leder till att den enskilde ska betala tillbaka ersättning till staten.²⁰⁶

¹⁹⁹ Det beror framför allt på att konkursförvaltarens ska följa förvaltningslagen i sin myndighetsutövning. 37 § i förvaltningslagen anger att ett gynnande beslut endast får ändras till den berördas nackdel om denna lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Se vidare i Danhard, (2018) *Konkursarbetsrätt* s. 358.

²⁰⁰ Enligt 20 § lönegarantilagen (1992:497) får förvaltarens och rekonstruktörens beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av skrivfel, räknepel eller liknande förbiseende. Enligt 34 § ska återbetalning ske om någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att garantibelopp har betalats ut obehörigt eller med för högt belopp. Jämför även 37 § förvaltningslagen 2 st. Se vidare i Danhard, (2018) *Konkursarbetsrätt* s. 357–359.

²⁰¹ Enligt 18 § lönegarantilagen.

²⁰² Enligt Länsstyrelsen i Stockholm (2021-10-28) är det relativt vanligt att konkursförvaltare skickar in rättelser. Konkursförvaltare som vi har intervjuat uppger också att de brukar skicka in rättelser till Länsstyrelsen om de i efterhand upptäcker att beslutet blivit fel, även om de vet att det rättsliga utrymmet för att göra rättelser är begränsat.

²⁰³ 30 § lönegarantilagen (1992:497).

²⁰⁴ Konkurstillsynens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2021-05-25.

²⁰⁵ Intervju med tjänstemän på Kronofogdemyndigheten, 2021-09-20.

²⁰⁶ Se ett djupare resonemang om detta i Danhard, (2018) *Konkursarbetsrätt* s. 353.

4.6.4 Vanligare att missnöjda arbetstagare stämmer staten och får rätt

En arbetstagare som inte är tillfreds med det beslut som konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören fattat kan å sin sida överpröva beslutet hos tingsrätten och därigenom väcka talan mot staten, inte sällan med rättshjälp från en arbetstagarorganisation.²⁰⁷ Under senare år har det handlat om ett femtiotal ärenden per år.²⁰⁸ Dessa ärenden leder ofta till förlikning, det vill säga att konkurstillsynen och arbetstagaren kommer överens om en nivå på ersättning.²⁰⁹ Det är alltså relativt vanligt att enskilda begär överprövning av konkursförvaltarens beslut och får rätt.

4.6.5 Komplicerat system för återkrav

En arbetstagare som har fått ut ett för stort belopp från lönegarantin eller fått lönegaranti utbetalad på felaktig grund kan bli återbetalningsskyldig.²¹⁰ Det är den länsstyrelse som har betalat ut lönegarantibeloppet som kan besluta om och hantera återkrav mot arbetstagaren.²¹¹ Det krävs inte att ärendet har överprövats för att länsstyrelsen ska kunna kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning.²¹² De återkrav som inte betalas skickas ofta vidare till Kammarkollegiet som agerar som individer.²¹³ Högsta domstolen har påtalat att regelverket för när lönegarantimottagare ska betala tillbaka ersättning är komplicerat och oklart och det finns anledning att se över och förenkla det.²¹⁴

Kommunikationen mellan myndigheter har varit bristfällig, vilket medfört att länsstyrelserna inte alltid vetat om att de ska göra återkrav mot lönegarantimottagare.²¹⁵ Ett exempel är att vissa länsstyrelser inte krävt tillbaka

²⁰⁷ Tvister om lönegaranti handläggs på olika sätt beroende på om det finns ett bevakningsförfarande i konkursen eller inte. Det vanligaste, när det inte är ett bevakningsförfarande är att den missnöjde arbetstagaren inom tre veckor från beslut väcker talan mot staten i tingsrätten. Se 29 § lönegarantilagen. Se även Kronofogdemyndigheten, *Handbok för Konkurstillsyn 4:e upplagan 2019*, s. 180f.

²⁰⁸ Under 2017–2020 handlade det om 31–72 ärenden per år. De flesta ärendena rörde konkurser, en handfull ärenden rörde företagsrekonstruktioner. Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor, 2021-05-25.

²⁰⁹ Under 2020 var det 43 av 55 ärenden som ledde till förlikning. Mejl från Kronofogdemyndigheten, 2021-12-15.

²¹⁰ Se 34–36 § lönegarantilagen. Arbetstagaren kan också bli återbetalningsskyldig om konkursbeslutet blivit upphävt. Undantag kan göras om särskilda skäl föreligger.

²¹¹ 11 § lönegarantiförordningen och NJA 2018 s. 114.

²¹² NJA 2018 s. 114.

²¹³ Intervju med tjänstemän vid Länsstyrelsen i Stockholm, 2021-10-28.

²¹⁴ NJA 2018 s. 114.

²¹⁵ Intervju med tjänstemän vid Kronofogdemyndigheten, 2021-09-20.

lönegaranti i företagsrekonstruktioner som varken avslutats med ackord eller konkurs. Det medför en risk för att företagen får lönerna till de anställda betalade av lönegarantin vid upprepade rekonstruktioner utan att behöva återbetala detta.²¹⁶ Länsstyrelserna får inte heller någon signal om att göra återkrav i samband med fällande domar för lönegarantibedrägerier. Länsstyrelsen i Stockholm uppger att de har drivit återkrav utifrån uppgifter från medier eller då andra myndigheter tipsat om fallen.²¹⁷

Över tid har informationsutbytet mellan framför allt Skatteverket och länsstyrelserna utvecklats. Därmed har förutsättningarna för att göra återkrav mot lönegarantimottagare förbättrats.²¹⁸ Systemet för återkrav är dock fortfarande krångligt och kostsamt för de inblandade myndigheterna. Det leder sannolikt till att staten får in färre återkrav än vad som vore möjligt i ett enklare system med färre inblandade aktörer.

Om den felaktiga utbetalningen handlar om ett bedrägeri är det troligt att mottagaren har flyttat pengarna från utbetalningskontot som kan tillhöra en mellanhand. Detta faktum kan göra det extra svårt att få tillbaka felaktigt utbetald lönegaranti.

4.6.6 Många sätt att agera när konkursförvaltare gör fel

Kronofogdemyndigheten har möjlighet att begära att en konkursförvaltare inte får behålla sitt uppdrag eller att dennes arvode sänks i det fall förvaltaren agerat oskickligt eller försumligt. Enligt Kronofogdemyndighetens egna uppgifter förordade man en nedsättning av arvoden i 2 procent av de avslutade ärendena under 2020. Det är dock tingsrätten som fattar beslut om arvoden och i 76 procent av fallen gav domstolen bifall till den förordade nedsättningen.²¹⁹ Vid fem tillfällen under 2017–2020 begärde konkurstillsynen en konkursförvaltare entledigad. Grunden till begäran var vid samtliga dessa tillfällen att konkurstillsynen ansåg att det förekom jäv.²²⁰

Sveriges Advokatsamfund kan också vidta åtgärder mot konkursförvaltare som är advokater i det fall de fattat felaktiga beslut om lönegaranti, exempelvis genom att ge en erinran. Advokatsamfundet har kontaktades av konkurstillsynen vid totalt tre

²¹⁶ Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor, 2021-05-25.

²¹⁷ Intervju med tjänstemän vid Länsstyrelsen i Stockholm, 2021-10-28.

²¹⁸ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2020, s.38. Se även Länsstyrelsen i Stockholms län årsredovisning för 2020 s. 36.

²¹⁹ Se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2020, s. 38. Antalet avslutade ärenden uppgick till 8 613 stycken.

²²⁰ Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor, 2021-05-25.

tillfällen 2017–2020 gällande brister hos konkursförvaltare.²²¹ Även Justitieombudsmannen och Justitiekanslern har fattat beslut i ärenden gällande konkursförvaltares lönegarantihantering vid några tillfällen.²²²

Det finns alltså många myndigheter och organisationer som kan agera när en konkursförvaltare brister i sin handläggning. Ingen myndighet har dock rätt att begära en rekonstruktör entledigad.²²³ Konkurstillsynen uppger att de vid flera tillfällen sett behov av att begära en olämplig rekonstruktör entledigad men saknar möjligheter att agera.²²⁴

4.6.7 Konkursförvaltare anmäler ofta brott

Om konkursförvaltare misstänker brott i en konkurs eller företagsrekonstruktion ska detta anmälas till EBM.²²⁵

Konkursförvaltare står för den största andelen av samtliga brottsanmälningar till EBM, 42 procent.²²⁶ Merparten av de inkomna brottsmisstänkarna avser skattebrott och bokföringsbrott.²²⁷ EBM kan inte få fram hur många av dessa anmälningar som gäller lönegarantibedrägerier på grund av att det inte finns någon brottskod för lönegarantibrott.²²⁸ Det gör att det inte går att säga hur vanligt det är att konkursförvaltare anmäler misstanke om lönegarantibedrägeri till EBM.

Kronofogdemyndigheten kan också anmäla enskilda för missbruk av lönegaranti. Under 2017–2020 gjorde konkurstillsynen dock bara en anmälan avseende lönegarantibedrägeri till EBM.²²⁹ Även länsstyrelserna anmäler misstänkta brott inom lönegarantin till EBM.²³⁰

²²¹ Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor, 2021-05-25.

²²² Se t.ex. JO 2007a och JK 2000.

²²³ Det är endast rekonstruktören, gäldenären eller borgenären som kan ta upp frågan om entledigande av en rekonstruktör enligt 2 kap. 11 § lagen om företagsrekonstruktion.

²²⁴ Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor, 2021-05-25.

²²⁵ Konkursförvaltare är skyldiga att omedelbart underrätta åklagare då gäldenären kan misstänkas för brott mot borgenär eller om näringsförbud kan komma i fråga enligt 7 kap. 16 § konkurslagen.

²²⁶ Se Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 21

²²⁷ Sammanlagt 92 procent av samtliga anmälningar. Se EBM:s årsredovisning 2020, s.23.

²²⁸ EBM har lämnat in en skrivelse till Brå om behov av förändrade brottskoder, även för lönegarantin. Intervju med EBM, 2021-05-12.

²²⁹ Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor, 2021-05-25.

²³⁰ Mejl från samtliga sju länsstyrelser, 2022-01-17.

4.6.8 Anmälningarnas karaktär kan leda till att lönebedrägerier inte utreds

Åklagaren hos EBM utgår i sina beslut från vad som anmälts av konkursförvaltaren samt övriga omständigheter i anmälan. Om det inte framgått misstanke om lönegarantibedrägerier och inget annat i anmälan tyder på att sådant brott begåtts, är åklagaren förhindrad att inleda förundersökning om brott mot lönegarantin. Konkursförvaltarens utredning styr därför i hög grad möjligheten till att lönegarantier upptäcks, anmäls och utreds. Enligt EBM kan det av detta skäl finnas projektärenden som anmälts som bokföringsbrott men där brott mot lönegarantin i själva verket också begåtts, men som då inte utreds.²³¹

4.6.9 Samverkan leder till återkrav och större kunskap

Myndighetssamverkan är en förutsättning för att effektivt kunna bekämpa lönegarantibedrägerier. Kronofogdemyndigheten lyfter i sin årsredovisning för 2020 särskilt fram samverkan med Länsstyrelsen i Stockholm om återkrav av lönegaranti i företagsrekonstruktioner som ett lyckat exempel. I det fallet bidrog samverkan till att länsstyrelsen fått möjlighet att rikta återkrav om 9 miljoner kronor mot olika bolag.²³²

Rubicon (Rutiner för brottsutredningar i konkurs) är ett annat exempel på samverkan mellan myndigheter och konkursförvaltare för att bekämpa konkursrelaterad brottslighet. Rubicon har varit aktivt sedan mitten av 1990-talet och samverkar bland annat gällande signalfångst, omvärldsbevakning och rutiner för anmälningar.²³³

²³¹ Mejl från EBM, 2022-02-08.

²³² Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2020, s. 38.

²³³ Årsrapporten för Rubicon för 2020.

5 Regeringens styrning av lönegarantin

I det här kapitlet besvarar vi frågan om regeringen har vidtagit lämpliga åtgärder för att motverka missbruk och säkerställa en god kontroll över kostnadsutvecklingen i lönegarantin. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte utformat och styrt systemet för den statliga lönegarantin på ett ändamålsenligt sätt.

Detta är Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser:

- Ingen myndighet har ett övergripande ansvar för lönegarantisystemet eller gör någon djupare analys av det.
- Regeringens analys i budgetpropositionerna är mycket kortfattad och kunskapen om vad som driver kostnadsutvecklingen är mycket begränsad.
- Trots återkommande varningar om organiserat missbruk av lönegarantin har systemets huvuddrag inte förändrats på trettio år.

5.1 Bedömningsgrund

Enligt budgetlagen ska regeringen noggrant följa hur statens utgifter utvecklas och förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.²³⁴ Det innebär, enligt Riksrevisionen, att regeringen gällande lönegarantin bör:

- se till att en myndighet eller annan aktör följer upp och analyserar anslagets utveckling
- redogöra för anslagets utveckling och vad utgiftsökningar beror på, i budgetpropositioner eller på annat sätt.

Regeringen är ansvarig för att utforma systemet för den statliga lönegarantin. Riksrevisionen anser att systemet bör vara utformat på ett sätt som gör att risker för missbruk begränsas, samtidigt som kravet på skyndsamhet och effektivitet respekteras. Om det finns tecken på att systemet missbrukas bör regeringen agera för att säkerställa att regelverket ger goda möjligheter för ansvariga aktörer att motverka missbruk.

²³⁴ Se 9 kap. 1 § budgetlagen.

5.2 Myndigheternas och regeringens uppföljning av systemet

Utgifterna för den statliga lönegarantin uppgick under 2020 till 3 miljarder kronor. Ett system med utgifter i den storleken bör följas upp både av ansvariga myndigheter och i budgetpropositionen. Genom uppföljning får regeringen och myndigheterna kunskaper om svagheter i systemet som behöver åtgärdas och vad det beror på om kostnaderna för lönegarantin ökar.

5.2.1 Ingen myndighet gör någon djupare analys av lönegarantisystemet

Ingen av de myndigheter som hanterar lönegarantin har något uttalat uppdrag att analysera eller följa upp systemet. Det saknas också ett övergripande ansvar för att samordna de olika myndigheterna på området.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) är ansvarig för Sveriges officiella statistik avseende konkurser.²³⁵ Myndigheten publicerar därför månatligen statistik över antalet konkurser och offentliga ackord.²³⁶ Tillväxtanalys redovisar emellertid inte lönegarantiutbetalningar kopplat till konkurserna och inte heller uppgifter om antalet företagsrekonstruktioner. Kammarkollegiet sammanställer statistik över utbetalningarna från länsstyrelsen men gör ingen fördjupad analys. Kronofogdemyndigheten har enligt förordning rätt att föra ett lönegarantiregister som får användas för framställning av statistik.²³⁷ Detta mandat används inte för att göra analyser utan i stället använder sig Kronofogdemyndigheten av Kammarkollegiets uppgifter.²³⁸ Kunskap om missbruk av lönegarantin har i stället tillkommit genom att olika myndigheter över tid har tagit initiativ till att sammanställa rapporter om svagheter i systemet.²³⁹

Bristen på analys och kunskap gäller konkurser och företagsrekonstruktioner i sin helhet. I den myndighetsgemensamma lägesrapporten om organiserad brottslighet anges att ingen myndighet har huvudansvar i insolvensförfarandet, vilket leder till att det saknas överblick, insyn och detaljkunskap för att förhindra missbruk och

²³⁵ Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

²³⁶ Tillväxtanalys *Konkurser och offentliga ackord 2020*.

²³⁷ Se 1–2 § förordningen om lönegarantiregister.

²³⁸ Intervju vid Kronofogdemyndigheten, 2021-09-20.

²³⁹ 2011 kom en rapport från SAMEB-projekt Stockholms län – *Missbruk av statlig lönegaranti*, 2012 skrev Länsstyrelsen i Skåne en rapport om problemet, *Lönegaranti i god tro, eller...?* och 2020 publicerade Regionala underrättelsecentret Stockholm en strategisk rapport kallad *Samhällshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin*.

brott.²⁴⁰ Riksrevisionens bedömning är att avsaknaden av fördjupade analyser av konkurser, företagsrekonstruktioner eller lönegarantin framför allt har att göra med att myndigheterna saknar ett sådant uppdrag från regeringen. För att göra djupare analyser behöver myndigheterna också tillgång till data, och mandat att hantera dem för relevanta analyser.

5.2.2 Regeringens löpande uppföljning och analys är mycket kortfattad

Skrivningarna om lönegarantin är mycket kortfattade i budgetpropositionerna. Det är Kammarkollegiets uppgifter som utgör underlag till regeringens redovisning av utgifterna i budgetpropositionen.²⁴¹ I budgetpropositionerna för 2017 och 2018 framgår storleken på den genomsnittliga lönegarantiersättningen till varje anställd, antalet konkurser och antalet företagsrekonstruktioner samt hur många anställda som berördes av konkurser respektive företagsrekonstruktioner.²⁴² I senare budgetpropositioner har analyserna av anslaget varit mycket kortfattade. I budgetpropositionerna för 2019–2022 förklaras kostnadsutvecklingen endast med antalet konkurser och företagsrekonstruktioner som skett under föregående år.²⁴³

Då ingen myndighet följer upp och analyserar utgiftsutvecklingen, samtidigt som analysen i budgetpropositionen är mycket kortfattad, är kunskaperna om vad som påverkar utgifterna för lönegarantin mycket begränsade. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte har säkerställt att någon myndighet följer upp och analyserar ett så kostsamt och komplext system som lönegarantin där det dessutom under lång tid har varit känt att det förekommer missbruk.

5.3 Genomförda och föreslagna förändringar av systemet

Att det förekommer missbruk av lönegarantin har varit känt sedan åtminstone 1980-talet.²⁴⁴ Att motverka missbruk och minska utgifterna var huvudskälen till förändringen av lönegarantisystemet som skedde 1992.²⁴⁵ Redan samma år som det nya systemet infördes tillsattes emellertid en utredning för att se över hur

²⁴⁰ Polismyndigheten m.fl. *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021*, s. 25.

²⁴¹ Mejl från Regeringskansliet, 2021-09-13.

²⁴² Prop. 2017/18:1 s. 60 och prop. 2016/17:1 s. 68.

²⁴³ Prop. 2020/21:1 UO 14 s. 66, prop. 2019/20:1 UO 14 s. 63 och prop. 2021/22:1 UO 14 s. 71.

²⁴⁴ Se t.ex. prop. 1991/92:139 s.12.

²⁴⁵ Prop. 1991/92:139 s.12. Förändringen innebar bl.a. att beslut om lönegaranti skulle fattas av förvaltare i stället för som tidigare, Kronofogdemyndigheten. Processen för överprövning ändrades och maxbeloppet sattes till 100 000 kr.

kostnaderna kunde minska och missbruk förhindras.²⁴⁶ Sedan dess har åtskilliga utredningar pekat på riskerna i systemet.²⁴⁷ Under 2020 kom en rapport från regionala underrättelsecentret i Stockholm som menade att det behövs omedelbara insatser för att stoppa samhällshotande bedrägerier mot lönegarantin.²⁴⁸

5.3.1 Lönegarantisystemet har knappt förändrats på trettio år

Trots återkommande rapporter om missbruk av systemet har regeringen endast gjort marginella förändringar av systemet under de senaste 30 åren. På det stora hela är lagstiftningen och de ansvariga aktörerna desamma sedan förändringen 1992. Konstruktionen att länsstyrelserna betalar ut lönegaranti har varit en tillfällig lösning sedan införandet av lönegaranti 1971.²⁴⁹

År 2003 gav regeringen en utredare i uppdrag att lämna förslag till en förändrad finansiering av lönegarantin. Regeringen angav som skäl till översynen att lönegarantisystemet tenderade att leda till överutnyttjande av bidraget och att kostnaderna för lönegarantin var högre än vad de egentligen borde vara.²⁵⁰ Utredaren föreslog att lönegarantin skulle frikopplas från statens budget och att det i stället skulle införas en obligatorisk lönegarantiförsäkring i privat regi.²⁵¹ Regeringen bedömde dock att det inte fanns skäl att gå vidare med förslaget.²⁵²

Den största förändringen i ansvarsfördelning mellan myndigheter sedan 1992 skedde 2012 då utbetalningen av lönegaranti koncentrerades till sju länsstyrelser i stället för att, som tidigare, hanteras av samtliga länsstyrelser.²⁵³ En förändring som gjorde lönegarantin mer generös är att det 2005 blev möjligt för anställda att få lönegaranti även vid företagsrekonstruktioner, utöver vid konkurser.²⁵⁴ Ersättningen blev däremot mindre generös i samband med att förmånsrättslagen ändrades 2003, vilket innebar att tidsfristerna för vilka fordringar som täcks av lönegarantin blev snävare.²⁵⁵

²⁴⁶ Dir. 1992:103.

²⁴⁷ Se SAMEB-projekt Stockholms län – *Missbruk av statlig lönegaranti* 2011, SOU 2012:81, Länsstyrelsen i Skåne, *Lönegaranti i god tro, eller...? 2012*, Polismyndigheten m.fl. *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*.

²⁴⁸ Regionala underrättelsecentret Stockholm, *Strategisk rapport – Samhällshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin 2020*.

²⁴⁹ Se t.ex. Översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs Kommittédirektiv 1992:103.

²⁵⁰ Dir. 2003:98.

²⁵¹ SOU 2004:93.

²⁵² Prop. 2010/11:1 s. 102.

²⁵³ Se prop. 2011/12:31, bet. 2011/12:KU2, rskr. 2011/12:135.

²⁵⁴ Prop. 2004/05:57, bet. 2004/05:LU28, rskr. 2004/05:234. Se även 1 § 2. lönegarantilagen.

²⁵⁵ Prop. 2002/03:49, bet. 2002/03:LU17, rskr. 2002/03:222. Se även 7 a och 7 b § lönegarantilagen för nuvarande tidsfrister.

Kronofogdemyndigheten har fått tillfälliga medel om 20 till 25 miljoner kronor per år under 2020–2022 för att bekämpa välfärdsbrott och för att bekämpa ekonomisk brottslighet.²⁵⁶ Av dessa medel är 3,6–4,5 miljoner kronor avsedda att användas inom konkurstillsynen.²⁵⁷

5.3.2 Förslag om att Skatteverket ska ta över utbetalningsansvaret har lett till flera utredningar

Det senaste förslaget till förändring av lönegarantisystemet presenterades i *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37). I utredningen föreslogs att ansvaret för att betala ut lönegarantin skulle föras över från länsstyrelserna till Skatteverket för att minska risken för bedrägerier.

Regeringen gav 2017 Skatteverket och Försäkringskassan i uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av en överföring av länsstyrelsernas hantering av lönegarantin till respektive myndighet.²⁵⁸ Regeringen uppgav att utbetalningsansvaret skulle överföras till en ny myndighet den 1 juli 2019. Försäkringskassan angav att de *inte* ansåg det lämpligt att myndigheten tog över ansvaret för utbetalningarna.²⁵⁹ Skatteverket ställde sig däremot positiv till att ta över utbetalningarna från länsstyrelserna under förutsättning att det samtidigt skulle genomföras regeländringar som möjliggör myndighetens kontroll för att kunna minska felaktiga beslut och utbetalningar av lönegaranti. Skatteverket påtalade att det skulle krävas en rad författningsförändringar för att förbättra kontrollen av utbetalningarna.²⁶⁰

Under 2019 trädde en förändring i lönegarantilagen i kraft som innebär att det inte längre i lagen anges vilken myndighet som har ansvaret för utbetalningen.²⁶¹ I stället står det i lagen att den myndighet som regeringen bestämmer betalar ut garantibelopp.²⁶² Det innebär att regeringen kan flytta ansvaret för utbetalningen från länsstyrelserna. De författningsförändringar som Skatteverket påtalade var nödvändiga för att de ska ta över uppdraget har ännu inte genomförts.

²⁵⁶ Prop. 2019/20:1 UO 3 s.10.

²⁵⁷ Kronofogdemyndighetens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor 2021-05-25.

²⁵⁸ Fi2017/04254/S3 och S2017/06346/SF.

²⁵⁹ Försäkringskassan, *Uppdrag att utreda förutsättningar och konsekvenser av en överföring av utbetalning av lönegaranti och därmed sammanhängande uppgifter 2017*.

²⁶⁰ Skatteverket, *Överföring till Skatteverket av utbetalningsansvaret för den statliga lönegarantin*. 2018. Bland annat föreslog Skatteverket att konkursförvaltarna skulle kunna få tillgång till arbetsgivardeklarationer på individnivå för att kunna kontrollera om företaget gjort inbetalningar till Skatteverket.

²⁶¹ Prop. 2018/19:91, bet. 2018/19:AU12, rskr. 2018/19:276.

²⁶² 6 a § lönegarantilagen. Se även Ds 2017:67.

Under arbetet med denna granskning har regeringen emellertid gett Skatteverket i uppdrag att lämna förslag för att hindra felaktiga utbetalningar av lönegarantiersättning.²⁶³ Utredningen handlar om att utifrån den redovisning som lämnades 2018 göra en fördjupad analys, och vid behov lämna förslag på åtgärder som krävs för att hindra felaktiga utbetalningar som upptäcks i samband med handläggning och kontroll av lönegarantiärenden. Utredningen ska genomföras på relativt kort tid, omkring sju månader. Då lönegarantisystemet är mycket komplext med många inblandade aktörer bedömer Riksrevisionen att det finns en risk för att Skatteverket inte hinner inhämta information och samverka med övriga inblandade aktörer i den mån som skulle behövas för att ta fram en lösning som är hållbar på längre sikt. Regeringen uppger att de kommer att ta ställning till om uppgiften att betala ut ersättning från lönegarantin ska föras över till Skatteverket när de tagit emot utredningen.²⁶⁴

I SOU 2017:37 föreslogs även att lönegarantin skulle omfattas av bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen gjorde dock bedömningen att lönegarantin inte bör omfattas av dessa två lagar.²⁶⁵ Vad gäller bidragsbrottslagen menade regeringen bland annat att det inte är den enskilde eller arbetsgivaren själv som lämnar uppgifter till den utbetalande myndigheten. De menade också att den brottslighet som typiskt sett riktas mot lönegarantin är uppsåtlig. Därför ansåg de att de särskilda regler som finns i bidragsbrottslagen, och som bland annat innebär att brott kan begås av grov oaktsamhet och genom underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden, inte skulle bidra till att motverka uppsåtliga bedrägerier som riktas mot lönegarantin. Vad gäller lagen om underrättelseskyldighet menade regeringen att det är skillnad mellan att påföra myndigheter underrättelseskyldigheter och att kräva detta av privata aktörer, såsom konkursförvaltare, eftersom de lyder under annat regelverk.

5.3.3 Förslag på skärpta krav och ökad tillsyn av rekonstruktörer

I mars 2021 publicerades utredningen *Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion* (SOU 2021:12). I utredningen finns flera förslag som kan påverka lönegarantin. Till dem hör skärpta krav på och skärpt tillsyn över rekonstruktörer, en ny tillsynsmyndighet och färre domstolar som handlägger

²⁶³ Fi2021/03377. Skatteverket kommer under 2022 få 2 miljoner kronor för detta uppdrag, prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 3, s. 20.

²⁶⁴ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2, s. 97.

²⁶⁵ Prop. 2018/19:132, s. 22–23 och 45–46.

företagsrekonstruktioner.²⁶⁶ I budgetpropositionen för 2022 angav regeringen att de avser skärpa tillsynen och kraven på företagsrekonstruktörerna.²⁶⁷

5.3.4 Förslag på förändrade regler för överprövning av lönegarantibeslut

I december 2019 presenterades promemorian *Konkursförfarandet* (Ds 2019:31). I den lämnas förslag på en förändrad ansvarsfördelning mellan domstolen, Kronofogdemyndigheten och konkursförvaltaren. Vad gäller lönegarantin föreslås en förändrad ordning för hur arbetstagare kan överklaga lönegarantibeslut. Förslaget går ut på att ett lönegarantibeslut ska få överklagas till tingsrätten i det fall en arbetstagare eller tillsynsmyndigheten är missnöjd med det, i stället för att de, som hittills, behöver väcka talan om saken.²⁶⁸

5.3.5 Utredningar om översyn av registerförfattningar och om bolaget som brottsverktyg

Regeringen tillsatte i november 2021 en utredning som ska göra en översyn av Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar, bland annat i syfte att bättre kunna använda dataanalyser och urval som verktyg för en effektivare kontrollverksamhet.²⁶⁹ Förändringar på området kan komma att få betydelse för möjligheten att kontrollera lönegarantibeslut.

I december 2021 aviserade regeringen att en särskild utredare ska föreslå åtgärder som syftar till att motverka att aktiebolag och andra företag används för att begå brott och andra oegentligheter.²⁷⁰

²⁶⁶ Konkret föreslår utredningen att valet av rekonstruktör ska göras bland personer som har erfarenhet av att i rollen som konkursförvaltare driva verksamhet vidare för ett konkursbos räkning. För att utse någon annan än en konkursförvaltare med den typen av erfarenhet till rekonstruktör ska det krävas starka skäl. Vidare föreslås att rekonstruktörer ska ställas under tillsyn och att Kronofogden åläggs tillsynsansvaret.

²⁶⁷ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 2, s. 97.

²⁶⁸ Ds 2019:31 s. 406.

²⁶⁹ Dir. 2021:104.

²⁷⁰ Dir. 2021:115.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att den statliga lönegarantin inte skyddas mot missbruk på ett effektivt sätt. I granskningen har vi sett tydliga indikationer på att missbruk förekommer och att det är relativt omfattande.

Trots återkommande varningar om organiserat missbruk av lönegarantin har systemets huvuddrag inte förändrats på trettio år. Det finns flera brister i systemet som bidrar till att missbruk är möjligt. Enligt den rättsliga praxisen ska lönegaranti betalas ut skyndsamt för att anställda inte ska behöva vänta på sin lön. Den anställda avkrävas inte heller på omfattande bevis på att hen faktiskt har arbetat hos arbetsgivaren som har gått i konkurs. Skyndsamhetskravet och de låga beviskraven bidrar till att lönegaranti betalas ut i fall där det är tveksamt om ersättning borde utgå. Myndigheterna saknar därtill effektiva kontrollverktyg, och processen för återkrav av felaktiga utbetalningar är krånglig. Företagare som går i konkurs kan i många fall själva föreslå konkursförvaltare, vilket skapar en möjlighet för att den som avser att missbruka lönegarantin väljer konkursförvaltare som gör mindre noggranna kontroller inför lönegarantibeslut.

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna väsentligen har gjort adekvata insatser utifrån sina roller i systemet. Bristerna beror framför allt på att regeringen inte utformat och styrt systemet för lönegarantin på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionen kan också konstatera att regeringen inte gett någon myndighet ett ansvar för att följa upp och analysera systemet och att kostnadskontrollen därmed är undermålig.

6.1 Tydliga indikationer på att missbruk förekommer

Riksrevisionen har analyserat indikationer på missbruk med hjälp av registerdata. Riksrevisionen har kunnat dra fördel av vårt mandat att samköra register för statistikändamål från olika myndigheter. Granskningen har också legat rätt i tiden eftersom Skatteverkets arbetsgivardeklarationer började samlas in först 2019.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det finns indikationer på missbruk i storleksspannet 6–9 procent av den utbetalda lönegarantiersättningen i konkurser. Det motsvarar 100–150 miljoner kronor under ett genomsnittligt år.

Indikationerna på missbruk i företagsrekonstruktioner är lägre än i konkurserna. Det är dock relativt vanligt att företagsrekonstruktioner med lönegaranti leder till en konkurs, där lönegaranti betalas ut en ytterligare gång. Nästan 40 procent av

företagen som fått lönegarantibeslut i en företagsrekonstruktion påbörjar en konkurs med lönegaranti inom ett år.

Riksrevisionens granskning visar på flera olika tecken på oegentligheter i lönegarantisystemet. Närmare 7 procent av mottagarna av lönegaranti i konkurser har inte någon redovisad lön från den arbetsgivare som konkursen berör. Dessa personer har i genomsnitt fått 40 000 kronor var i lönegarantiersättning.

Riksrevisionen bedömer att det är en tydlig indikation på missbruk, även om det i enstaka fall kan ha legitima förklaringar.

Ytterligare närmare 9 procent av lönegarantimottagarna i konkurser har fått mer i lönegaranti än vad de har fått i lön under sin anställningsperiod. En del av dessa kan ha haft väldigt korta anställningsperioder som ändå ger rätt till lönegaranti. Men det kan också handla om att anspråken överdrivits.

En annan form av missbruk som kan spåras i data är kraftiga lönehöjningar kort inpå konkursen. I dessa fall är det troligt att lönehöjningarna har skett i syfte att få ut mer i lönegaranti. Detta mönster kan spåras i drygt 3 procent av utbetalningarna.

Riksrevisionens skattning av missbruk i konkurser är ungefär lika hög som en tidigare skattning av omfattningen på missbruk av lönegaranti som gjordes 2011. I den bedömningen kom man fram till att nivåerna på missbruk låg på omkring 7–10 procent av den utbetalda lönegarantin i konkurser.²⁷¹ Den skattningen byggde på stickprov där myndigheterna hade granskat några företag i detalj för att bedöma om missbruk av lönegaranti förekom.

Det kan också vara intressant att jämföra missbruk i lönegarantin med andra välfärdssystem. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen bedömde att 5,7 procent av den utbetalda ersättningen från de större välfärdssystemen är felaktig.²⁷² Riksrevisionens indikatorer tyder på att missbruket av lönegarantin är större än i dessa system.

²⁷¹ Se SAMEB-projekt Stockholms län – *Missbruk av statlig lönegaranti 2011*.

²⁷² I SOU 2019:59, har författarna beräknat felaktiga utbetalningar från tretton olika välfärdssystem. I empiriska studier skattar författarna att i genomsnitt 4,5 procent av den utbetalda ersättningen är felaktig. Alla fel går dock inte att beräkna empiriskt och de gör därför ett tillägg på 1,2 procent bedömda fel. Totalt räknar författarna med att 5,7 procent av ersättningen i dessa tretton välfärdssystem är felaktig.

6.2 Myndigheterna saknar förutsättningar för att göra effektiva kontroller

Det finns en medvetenhet om problemet med missbruk av lönegaranti hos de ansvariga myndigheterna. Myndigheterna bidrar också till att motverka vissa risker genom sina kontroller. Riksrevisionen hittar till exempel relativt få personer som har fått upprepade lönegarantiutbetalningar i registeranalysen. Länsstyrelserna har metoder för att upptäcka om en person tidigare har fått utbetald lönegaranti hos den egna länsstyrelsen, och det kan vara en viktig faktor för att upptäcka och stoppa individer som gör anspråk på lönegaranti vid upprepade tillfällen. Länsstyrelsernas lokalkännedom om sina konkursförvaltare kan också vara en faktor som stävjar missbruk genom att länsstyrelserna lätt kan se om det dyker upp ett obekant namn på en förvaltare eller handläggare.

Men även om myndigheterna lyckas motverka vissa typer av missbruk kvarstår allvarliga problem. I en myndighetsgemensam lägesrapport om organiserad brottslighet beskrivs svagheter i offentlig sektor som väl stämmer in på lönegarantin. *Anonymitet i den legala samhällssfären* är en svaghet: företag, målvakter och identiteter utnyttjas av kriminella aktörer som brottsverktyg. *Myndigheternas tillitsbaserade system* i kombination med *bristande kontrollverktyg* utnyttjas för brottsliga syften, och *myndigheternas delade ansvar* försvårar upptäckt. *Korruption, infiltration och otillåten påverkan* mot företrädare inom myndigheter, företag och banksektor bidrar till ett ökat handlingsutrymme för organiserad brottslighet.²⁷³

Alla dessa sårbarheter finns inom lönegarantin, vilket gör att det inte är förvånande att Riksrevisionen i granskningen har hittat tydliga indikationer på missbruk. Den statliga lönegarantin är ett typexempel på när företag används som brottsverktyg och de verkliga företrädarna kan gömma sig bakom målvakter. Lönegarantin är också i hög grad ett tillitsbaserat system där arbetsgivarens och lönegarantimottagarens ord väger tungt för vilken ersättning som ska betalas ut. Det har också förekommit misstankar om korruption i den meningen att konkursförvaltare har misstänkts för inblandning i lönegarantibedrägerier.²⁷⁴ Nedan diskuteras den problematik som Riksrevisionen har sett i granskningen när det gäller bristande kontrollverktyg hos konkursförvaltare och myndigheter.

²⁷³ Polismyndigheten m.fl. *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021*. s. 26. Beskrivningen är något förkortad.

²⁷⁴ Se Regionala underrättelsecentret Stockholm, *Strategisk rapport – Samhällshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin 2020*.

6.2.1 Konkursförvaltare fattar beslut på svagt underlag

Utbetalningarna av lönegaranti ska ske snabbt och kraven på vilka bevis som de anställda ska uppvisa för rätt till ersättning får inte vara för högt ställda enligt rättspraxis. En utmaning för konkursförvaltare är att det ofta saknas en tillförlitlig bokföring hos företaget som gått i konkurs. Om det saknas anställningsavtal och lönespecifikationer är det svårt att avgöra vilka som har rätt till lönegaranti och hur mycket ersättning de har rätt till. Sekretesslagstiftningen begränsar konkursförvaltarens möjligheter att få tillgång till uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Att begära ut information från myndigheter är också en tidskrävande process, vilket skapar en risk för att konkursförvaltare undviker att inhämta uppgifter, trots att det skulle kunna ge ett bättre beslutsunderlag. Bristen på information från myndigheter gör att konkursförvaltarena behöver förlita sig på uppgifter från gäldenären eller anställda om vilka som har varit anställda och hur mycket de har jobbat. Detta kan vara en förklaring till de tecken på missbruk som Riksrevisionen ser i granskningen.

6.2.2 Lagstiftningen ger utrymme för att godkänna utbetalning i tveksamma fall

Konkurslagens och lönegarantilagens bestämmelser avseende när lönegarantianspråk ska avslås är vaga, och det kan vara svårt för konkursförvaltare att avslå lönegarantianspråk med stöd av bestämmelserna. För att avslå lönegarantiansättningen behöver konkursförvaltaren slå fast att det saknas en lönefordran, eller försöka leda i bevis att lönefordran har upprättats i syfte att få lönegaranti eller att lönefordran är oskälig. Det kan leda till att lönegaranti betalas ut i fall där det är tveksamt om ersättning borde utgå.

Det saknas också vägledning gällande hur utredningarna ska gå till, och varje konkursförvaltare behöver uppjobba egna rutiner. Det gör att det inte finns en gemensam praxis för i vilka fall lönegarantianspråken ska avslås och i vilka fall de ska godkännas. I praktiken är det ofta handläggare eller administratörer på advokatbyråerna eller rekonstruktionsföretagen som gör utredningarna avseende vem som har rätt till lönegaranti och hur mycket. Arbetet ska även genomföras skyndsamt, vilket riskerar att leda till en generös tolkning av reglerna.

6.2.3 Risk att den som går i konkurs föreslår en konkursförvaltare som gör mindre noggranna bedömningar av de anställdas rätt till lönegaranti

Registeranalysen visar att indikationer på missbruk samvarierar med vilken konkursförvaltare som beslutat om lönegaranti. Förordnandet av konkursförvaltare är inte reglerat i lag, utan myndigheterna har utarbetat ett arbetssätt med möjlighet till gäldenärs- och borgenärsförslag och listor med verksamma konkursförvaltare. Konkursförvaltarnas handläggning av lönegarantin skiljer sig åt, och det finns en uppenbar risk för att den som har för avsikt att missbruka lönegarantin söker sig till konkursförvaltare som gör mindre djupgående kontroller.

6.2.4 Myndigheterna har inte verktygen för att göra effektiva kontroller

Konkurstillsynen har det huvudsakliga tillsynsansvaret för lönegarantin men de saknar tillgång till ett register över utbetald lönegaranti att använda för att upptäcka missbruk. Sekretessregler gör att de saknar tillgång till information från andra relevanta register, så som Skatteverkets arbetsgivardeklarationer. Tillsynen är begränsad till att granska konkursförvaltarnas organisation och lönegarantihantering. Vad gäller gäldenärer och lönegarantimottagare är konkurstillsynen begränsad till att använda till största delen offentlig information. Tillsynen av missbruk av lönegaranti i sin nuvarande form är kostsam och det är tveksamt om utökade insatser skulle leda till en ökad upptäckt av missbruk.

6.2.5 Systemet för rättelser och återkrav är krångligt

Systemet för att ändra felaktiga beslut och kräva tillbaka ersättning är komplicerat och svårhanterat, vilket medför att ersättning som betalats ut på felaktiga grunder inte alltid krävs tillbaka. Konkursförvaltare har begränsade rättsliga möjligheter att ändra ett lönegarantibeslut som blivit fel till den anställdes nackdel.

Om konkurstillsynen upptäcker ett felaktigt beslut kan de begära överprövning av konkursförvaltarens beslut i domstol, men det görs mycket sällan. Dessutom leder en överprövning där mottagaren anses ha fått för mycket ersättning inte automatiskt till att mottagaren behöver betala tillbaka ersättningen. Myndigheterna behöver bedriva en ytterligare process om återkrav på basis av beslutet om överprövning.

Att få tillbaka felaktigt utbetald lönegaranti kommer sannolikt att vara kostsamt och ha begränsad framgång oavsett hur systemet är utformat. Därför bedömer Riksrevisionen att fokus bör vara på att hindra att ersättning betalas ut felaktigt från början.

6.3 Ingen följer upp kostnadsutvecklingen eller systemet i sin helhet

Trots återkommande varningar om organiserat missbruk av lönegarantin har systemets huvuddrag inte förändrats sedan 1992 då det fick sin nuvarande utformning. Det är många aktörer som är involverade i systemet vilket i sig försvårar att missbruk upptäcks. Centrala aktörer är sju länsstyrelser, Kronofogdemyndigheten samt konkursförvaltare och rekonstruktörer. Men även Skatteverket, Kammarkollegiet och tingsrätterna är involverade. Trots det stora antalet myndigheter är det ingen som har ett övergripande ansvar för att följa upp och utvärdera systemet.

Riksrevisionens analys av utbetalningarna från lönegarantin är den första i sitt slag. Den organiserade brottsligheten förändrar sina brottsupplägg när välfärdssystemen förändras, och kunskaper om hur missbruk går till är avgörande för att kunna stoppa det.²⁷⁵ Det saknas också kunskaper om hanteringen av lönegarantiärenden, till exempel hur lång den genomsnittliga handläggningstiden är och hur många individer som får upprepade betalningar från lönegarantin.

År 2020 uppgick statens utgifter för lönegaranti till över tre miljarder kronor. Ett system som omsätter så mycket statliga medel bör ha en betydligt bättre uppföljning och kontroll än vad som är fallet i lönegarantin. Eftersom lönegaranti kan kvalificera för ersättning från andra välfärdssystem, så som a-kassa och pension, riskerar missbruk av lönegarantin att även medverka till felaktiga utbetalningar av andra typer av ersättningar.

6.4 Flera åtgärder och utredningar är aviserade

Under de senaste decennierna har flera utredningar och förbättringsförslag gällande lönegarantin blivit liggande utan åtgärd hos regeringen.²⁷⁶ Det är avgörande att regeringen genomför åtgärder som kan förhindra missbruk av lönegarantin.

²⁷⁵ Se t.ex. Polismyndigheten m.fl. *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021*.

²⁷⁶ Här syftar vi t.ex. på SOU 2004:93, men även på förslaget att Skatteverket ska ta över utbetalningsansvaret med ursprung i SOU 2017:37. Regeringen gav Skatteverket i uppdrag att utreda förutsättningar för och konsekvenser av att ta över länsstyrelsernas hantering av lönegarantin den 1 juli 2019 (Fi2017/04254/S3). Övertagandet har ännu inte skett.

Regeringen har aviserat skärpt tillsyn och krav på företagsrekonstruktörer.²⁷⁷ I granskningen har Riksrevisionen inte kunnat se några starka indikatorer på missbruk som är kopplat till lönegaranti i företagsrekonstruktioner. Det finns dock en risk för att rekonstruktörerna beslutar om lönegaranti i linje med företagets vilja eftersom de arbetar direkt på uppdrag av företrädarna och riskerar att mista sitt uppdrag om de nekar de anställda lönegaranti. Kompetenskraven för och tillsynen av rekonstruktörer är också betydligt svagare än för konkursförvaltare. Av dessa skäl är det viktigt med en stärkt tillsyn av rekonstruktörer.

Skatteverket har nyligen fått uppdraget att utreda hur felaktiga utbetalningar från lönegarantin kan förhindras.²⁷⁸ I granskningen har Riksrevisionen sett tre områden som är särskilt viktiga att åtgärda och som berörs i direktivet till Skatteverkets utredning. Det ena området är *konkursförvaltarens tillgång till information från myndigheter före beslut*. I granskningen har det framkommit att många personer har fått lönegarantiutbetalningar utan att det registrerats hos Skatteverket att de fått lön från företaget i konkurs. Att kontrollera den anställde mot Skatteverkets arbetsgivardeklarationer innan lönegaranti betalas ut bör kunna vara ett viktigt kontrollinstrument för att motverka missbruk. Det finns också uppgifter från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som är viktiga inför beslut om lönegaranti.

Det andra området handlar om *Skatteverkets egen kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar och upptäcka enskilda fall av missbruk*. Även Skatteverket skulle behöva göra kontroller mot sina register innan utbetalning sker. Skatteverket har påtalat att det krävs en sekretessbrytande bestämmelse för att den del av verksamheten som kan komma att behandla lönegarantin ska få använda uppgifter från beskattningsverksamheten.²⁷⁹

Det tredje viktiga området i direktivet till Skatteverket handlar om att *förenkla processen för överprövning och återkrav*. Eftersom konkursförvaltarna, enligt utredningsdirektivet, fortsatt ska fatta beslut om lönegaranti är det avgörande att Skatteverket på ett enkelt sätt kan stoppa felaktiga beslut när de upptäcker fel. Det kan inte länsstyrelserna göra i dagsläget. Om pengarna redan har betalats ut felaktigt behöver Skatteverket på ett enkelt sätt kunna återkräva ersättningen.

²⁷⁷ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2 s. 97.

²⁷⁸ Fi2021/03377.

²⁷⁹ Skatteverket, *Överföring till Skatteverket av utbetalningsansvaret för den ställiga lönegarantin*, 2018, s. 20.

6.4.1 Åtgärder mot missbruk behöver vägas mot syftet med lönegarantin

I den här granskningen har Riksrevisionen fokuserat på missbruk av lönegarantin, och våra rekommendationer riktas därmed av naturliga skäl mot att motverka just missbruk. Det är dock viktigt att åtgärder för att förhindra missbruk är väl avvägda i förhållande till lönegarantins syften.

Först och främst syftar lönegarantin till att skydda arbetstagare mot inkomstförluster när arbetsgivaren går i konkurs eller genomgår företagsrekonstruktion. Långtgående åtgärder mot missbruk riskerar att göra det svårt för individen att få den lön som denne har rätt till och riskerar att sätta individer i svåra ekonomiska situationer. Ett exempel på detta är arbetstagare som har blivit lurade av en arbetsgivare som aldrig har haft för avsikt att betala ut lön, utan sätter företaget i konkurs när lönekraven från arbetstagarna kommer. Här visar arbetsgivaren på ett bedrägligt beteende men arbetstagaren kan vara ovetande om upplägget.

En annan viktig aspekt av lönegarantin handlar om att möjliggöra för företag att genomleva ekonomiskt svåra tider. De anställdas löner kan ersättas av lönegarantin i företagsrekonstruktioner, vilket gör att företag kan få en ekonomisk lättnad när de strukturerar om verksamheten. I konkurser fortsätter driften av företaget i vissa fall, och då är lönegarantin avgörande för att få personalen att stanna kvar. Lönegarantin har även en mer indirekt betydelse för att hjälpa företag i svåra tider. Då handlar det om att de anställda inte ska lämna företaget vid ekonomiska problem. De ska känna sig trygga med att stanna kvar och försöka få verksamheten lönsam i och med att deras löner, i händelse av konkurs, kommer att ersättas av lönegarantin.

Vid utformandet av åtgärder för att motverka missbruk behöver både de anställdas skydd mot inkomstbortfall, och företagets möjlighet att behålla personal i svåra tider, tas i beaktande.

6.5 Rekommendationer

Den statliga lönegarantin behöver reformeras. Avsaknaden av ett övergripande ansvar, bristen på analys och uppföljning och starka indikationer på missbruk gör sammantaget att förändringar är nödvändiga. Under granskningens gång har regeringen gett Skatteverket i uppdrag att på kort tid se över delar av systemet och lämna förslag till förändringar. Riksrevisionen ser större reformbehov än de som anges i direktivet för utredningen.

6.5.1 En större översyn är nödvändig

Riksrevisionen bedömer att många av de problem som framkommit i granskningen skulle kunna motverkas i ett reformerat system som ligger i linje med lönegarantisystemen i våra grannländer.²⁸⁰ I korthet går ett sådant system ut på att individen gör en ansökan om lönegaranti till en myndighet, och konkursförvaltaren bidrar med underlag till individens ansökan, men det är myndigheten som fattar det formella beslutet om utbetalning.²⁸¹

Fördelen med att den enskilde behöver ansöka om lönegaranti är att denne behöver legitimera sig, med bank-id eller på annat sätt, vilket ökar insatsen för den som i dag bara behöver låna ut sitt bankkontonummer i samband med ett bedrägeri. Det blir också tydligare vilken fordran den enskilde har i konkursen. Det gör att konkursförvaltaren och myndigheten har ett tydligt anspråk att utreda och godkänna eller avslå. Om den enskilde själv ansöker om lönegaranti kan det också finnas möjligheter att begära att personen bifogar information om sig själv från andra myndigheter. Det kan vara ett sätt att undkomma problematiken med bristande information om arbetstagaren på grund av sekretess mellan myndigheter. I våra grannländer kan den anställdes fackförbund eller konkursförvaltaren hjälpa till med ansökan.

Den andra aspekten av Riksrevisionens förslag till översyn, att flytta det formella beslutet från konkursförvaltare och rekonstruktörer till en myndighet, har flera fördelar. Genom detta kan myndigheten fatta beslut om utbetalning först efter att kontroller har gjorts. Det ger större möjligheter att stoppa missbruk än i fallet då myndigheten behöver överpröva redan fattade beslut, eller kontakta förvaltaren som ska ändra i beslutet. Det är också en fördel att myndigheten kan skaffa sig enhetliga riktlinjer för hur kontroller inför utbetalning ska gå till och i vilka fall lönegaranti ska avslås.

I översynen behöver även kontrollen av lönegarantiersättning för uppsägningslön hanteras. Dagens system är ineffektivt och strider dessutom mot EU:s lönegarantidirektiv. Här kan Danmarks system med aktivitetsrapportering vara ett möjligt alternativ.

Regelverket gällande rätt till lönegaranti är mycket komplext, men genom att den anställdes ansökan blir mer formaliserad, och att en myndighet slutligen

²⁸⁰ I bilaga 5 beskrivs lönegarantisystemen i Finland, Norge och Danmark.

²⁸¹ Detta förfaringssätt liknar andra välfärdssystem med risk för missbruk, såsom sjukförsäkringen, där läkaren bidrar med underlag men Försäkringskassan fattar beslut om ersättningen.

godkänner besluten bör medvetna eller omedvetna fel kunna minskas. Beslut, utbetalning och uppföljning bör koncentreras till *en* myndighet, förslagsvis Skatteverket. På så sätt kan ansvaret för systemet tydliggöras och möjligheten att upptäcka och förhindra missbruk öka. Genom att ta vara på erfarenheter från våra grannländer bör skyndsamhetskravet kunna respekteras även om systemet förändras. I Danmark hanteras exempelvis nästan alla enkla lönegarantiärenden inom 20 vardagar.²⁸²

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- göra en större översyn av den statliga lönegarantin.

6.5.2 Stärk analysfunktionen

Som en del av översynen bör också analys och uppföljning av systemet förbättras. En framväxande välfärdsbrottslighet kräver robusta system med möjlighet till lärande. För att öka kunskapen om systemet i sin helhet behöver en myndighet löpande följa upp kostnadsutvecklingen och indikationer på missbruk av lönegarantin. Andra delar av systemet som är viktiga att få en överblick över är handläggningstider och genomförda återkrav.

I granskningen har det framkommit att tre länsstyrelser har lämnat felaktig statistik vilket lett till att framför allt uppgifter om hur många som får lönegaranti varje månad och deras genomsnittliga ersättning, har varit felaktig under senare år. Den typen av misstag bör kunna undvikas med en analysfunktion som följer upp och analyserar myndigheternas statistik.

Det finns flera olika myndigheter som skulle kunna genomföra utökade analyser av lönegarantin. Tillväxtanalys tar i dagsläget fram statistik över konkurser och rekonstruktioner. Detta uppdrag skulle kunna utökas till att även omfatta statistik och analys av lönegarantin. I det fall Skatteverket tar över ansvaret för utbetalningarna från länsstyrelserna skulle myndigheten även kunna ha ett utökat ansvar för att ta fram analyser av lönegarantin. I Finland finns en delegation för lönegarantiärenden som har i uppgift att följa verksamheten och komma med förbättringsförslag.²⁸³ En liknande funktion i Sverige skulle kunna vara ett sätt att utveckla lönegarantisystemet. Vilken myndighet som får ansvaret bör anpassas utifrån övriga förändringar i systemet.

²⁸² Mer komplicerade ärenden hanteras inom 35 vardagar. Se bilaga 5 för en utförligare beskrivning.

²⁸³ Statsrådets förordning om lönegaranti (1276/2009). Se vidare i bilaga 5.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- ge en myndighet i uppdrag att analysera lönegarantin.

6.5.3 Ställ krav på att motivera önskan om en särskild konkursförvaltare

Riksrevisionen bedömer att det vore önskvärt att begränsa möjligheten för gäldenärer att få sin önskan om en viss konkursförvaltare tillgodosedd. Det gäller särskilt i konkurser med små tillgångar, men där det finns anställda.

Konkursförvaltares handläggning av lönegarantiärenden skiljer sig åt, och det finns därmed risk att det sprider sig vilka förvaltare som inte gräver djupare i bedrägeriupplägg. Att begränsa valmöjligheten är ett kostnadseffektivt sätt att undvika osunda kopplingar mellan gäldenärer och konkursförvaltare, och att öka möjligheten att upptäcka bedrägeriförsök.

Förfarandet innan en konkursförvaltare utses är inte reglerat i lag utan det är varje tingsrätt som avgör hur de hanterar gäldenärsförslag. För att helt stoppa godkännande av gäldenärsförslag skulle det sannolikt krävas en utvidgad reglering av hur förvaltare utses i konkurslagen, vilket är en omfattande förändring.

Riksrevisionen bedömer dock att det går att göra en mindre förändring som ändå kan ha betydelse för att begränsa godkännandet av gäldenärsförslag i riskfyllda konkurser. Domstolsverket har tagit fram den blankett som ofta används vid konkursansökan. I dagsläget innehåller den en rad där gäldenären kan skriva in ett namn på en föreslagen konkursförvaltare. Domstolsverket bör se över denna blankett så att den som önskar en särskild konkursförvaltare behöver motivera sitt val, till exempel i en bilaga till ansökan. Denna motivering bör kunna vara ett bra underlag när konkurstillsynen ska lämna synpunkter på om konkursförvaltaren är lämplig för den specifika konkursen och när tingsrätten ska fatta beslut om att utse konkursförvaltare i konkursen. Högsta domstolen har också framfört att det är upp till förslagsställaren att lägga fram det underlag som behövs för att rätten ska kunna bedöma förvaltarens lämplighet.²⁸⁴

Riksrevisionen rekommenderar därför Domstolsverket att:

- förändra blanketten för ansökan om egen konkurs så att gäldenären behöver motivera eventuellt förslag på konkursförvaltare.

²⁸⁴ Detta framförs i NJA 2007 s. 471 som är ett centralt ställningstagande avseende hur gäldenärsförslag ska hanteras.

6.5.4 Tydliggör lagstiftningens bestämmelser för när lönegarantianspråk bör avslås

Dagens bestämmelser i lönegarantilagen och konkurslagen är alltför vaga för att på ett effektivt sätt kunna motverka missbruk. Finland och Norge har utförligare bestämmelser avseende när lönegarantianspråk kan avslås. I Finland och Norge kan lönegarantianspråk avslås om arbetstagaren borde ha förstått att arbetsgivaren inte skulle kunna betala ut lön.²⁸⁵ I Finland finns också möjligheten att begränsa lönegarantibeloppet till vad den anställda tjänat under ett år hos arbetsgivaren.²⁸⁶

Liknande bestämmelser i Sverige skulle kunna användas för att motverka den typ av missbruk som Riksrevisionen har sett indikation på i granskningen, där många lönegarantimottagare får mer lönegarantiersättning än vad de har fått i lön.

Hur lagstiftningen bör utformas för att motverka missbruk behöver utredas i en bredare kontext, ihop med övriga förändringar som genomförs i lönegarantisystemet. Konsekvenserna av en lagändring behöver också utredas så att de inte står i strid med lagstiftningens syfte eller EU:s lönegarantidirektiv.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- överväga ändringar av lönegarantilagen eller konkurslagen för att tydliggöra i vilka situationer lönegarantianspråk bör avslås.

²⁸⁵ 8 § lönegarantilag 27.11.1998/866 och 7 § Lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v.

²⁸⁶ 8 § lönegarantilag 27.11.1998/866.

Referenslista

EU-rättsakter

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens.

J.C Van Ardenne, C-435/10, EU: C:2011:751. Domstolens dom (fjärde avdelningen) den 17 november 2011.

Författningar

Brottsbalken (1962:700).

Budgetlagen (2011:203).

Fördringsförordningen (1993:1138).

Förmånsrättslagen (1970:979).

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Förordning (1994:1283) om lönegarantiregister.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2018:2) om arbetslöshetsförsäkring.

Konkurslagen (1987:672).

Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

Lagen om företagsrekonstruktion (1996:764).

Lönegarantiförordningen (1992:501).

Lönegarantilagen (1992:497).

Domar

Göteborgs tingsrätt dom den 11 november 2012 i mål nr B 3484-11.

Malmö tingsrätt dom den 14 juli 2014 i mål nr B9479-13.

Östersunds tingsrätt dom den 11 juni 2015 i mål nr B 799-15.

Vänersborgs tingsrätt dom den 8 oktober 2015 i mål nr B 2247-14.

Malmö tingsrätt dom den 29 februari 2016 i mål nr B 10018-15.

Västmanlands tingsrätt dom den 13 april 2017 i mål nr B 2276-16.

Stockholms tingsrätt dom den 27 april 2018 i mål nr B 11230-17.

Svea hovrätt dom (överklagat avgörande) den 8 juni 2018 i mål nr B 10903-17.

Stockholms tingsrätt dom (överklagat i vissa delar) den 27 januari 2021 i mål nr B 16421-19.

Nyköpings tingsrätt dom den 30 april 2021 i mål nr B 4104-20.

Malmö tingsrätt dom den 6 augusti 2021 i mål nr B 1828-21.

NJA 2007 s. 471. Högsta domstolen, 12 juni 2007 mål nr Ö2852-06.

NJA 2018 s. 114. Högsta domstolen, 13 mars 2018 mål nr Ö1538-17.

Litteratur och artiklar

Danhard, E., *Konkursarbetsrätt. Om arbetsrätt och lönefordringar i konkurs och företagsrekonstruktion*. 6 uppl. Stockholm: Jure Förlag. 2018.

Ivarsson, M. och Lind, E., *Konkurslagens brister avseende utseende och entledigande av konkursförvaltare*. Handelshögskolan, Karlstads universitet. 2018.

Mellqvist, M., *Obeståndsrätten. En introduktion*. 9 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik. 2021.

Wallin, H., *Hur utses en konkursförvaltare? En jämförelse mellan den teoretiska och praktiska regleringen*. Handelshögskolan, Karlstads universitet. 2017.

Riksdagstryck

Bet. 2004/05:LU28, *Lönegaranti vid företagsrekonstruktion*.

Bet. 2008/09:CU5, *Lag om företagshypotek*.

Bet. 2018/19:AU12, *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år*.

Bet. 2019/20:SfU8, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*.

Prop. 1970:201, Nr 201 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om statlig lönegaranti vid konkurs, m. m.

Prop. 1991/92:139, *Om statlig lönegaranti vid konkurs*.

Prop. 2002/03:49, *Nya förmånsrättsregler*.

Prop. 2004/05:57, *Lönegaranti vid företagsrekonstruktion*.

Prop. 2007/08:161, *Företagshypotek – en bättre säkerhet för lån till företag*.

Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*.

Prop. 2011/12:31, *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet.*

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017.*

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2018/19:91, *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69.*

Prop. 2018/19:132, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen.*

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020.*

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*

Prop. 2020/21:148, *En effektivare konkurshantering.*

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*

Utredningar och rapporter m.m.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag.* Rapport 2016:9. 2016.

Dir. 1992:103, *Översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs.*

Dir. 2003:98, *En förändrad modell för lönegarantins finansiering.*

Ds 2003:17, *Lönegaranti vid företagsrekonstruktion.*

Ds 2017:67, *Lönegaranti och utbetalande myndighet.*

Ds 2019:31, *Konkursförfarandet.*

Dir. 2021:104, *En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet.*

Dir. 2021:115, *Bolaget som brottsverktyg.*

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning för 2020.* 2021.

Ekobrottsmyndigheten, *Ekobrottsmyndighetens budgetunderlag 2022–2024.* Dnr. EBM2021-145.

Ekonomistyrningsverket, *Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2020.* ESV 2021:12.

Fi2021/03377, *Uppdrag att lämna förslag för att hindra felaktiga utbetalningar av lönegarantiersättning.* Finansdepartementet, 2021-10-15.

Försäkringskassan, *Uppdrag att utreda förutsättningar och konsekvenser av en överföring av utbetalning av lönegaranti och därmed sammanhängande uppgifter*. Dnr 051465-2017. 2017.

Justitiekanslern, *Anspraak på skadestånd av staten med hänvisning till att en konkursförvaltare underlåtit att ompröva ett beslut i ett lönegarantiärende* Dnr: 1714-98-44. Beslutsdatum 4 februari 2000.

Justitieombudsmannen, *En konkursförvaltare har underlåtit att meddela ett beslut i en fråga om Lönegaranti* dnr: 5016-2006. 22 oktober 2007. 2007a.

Justitieombudsmannen, *Kritik mot Kronofogdemyndigheten i Malmö, tillsynsmyndigheten i konkurser, och mot Länsstyrelsen i Skåne län om verkställighet av ett lönegarantibeslut*. dnr 766-2006, 30 oktober 2007. 2007b.

Kronofogdemyndigheten, *Kvalitetssäkring av konkursförvaltarnas personal-och lönegarantihantering. Sammanställning av granskning hösten 2011 – våren 2014*. Publicerad 2014-03-20.

Kronofogdemyndigheten, *PM Missbruk av statlig lönegaranti*. Publicerad 2014-11-27.

Kronofogdemyndigheten, *Planering av tillsyn i konkurser*, Dnr. 840-28019-18/121. Beslutsdatum 2018-12-12.

Kronofogdemyndigheten, *Handbok för konkurstillsyn 4:e upplagan* 2019.

Kronofogdemyndigheten, *Årsredovisning 2020*. 2021.

Kronofogdemyndigheten, *Handbok för konkurstillsyn 5:e upplagan*, juni 2021.

Kronofogdemyndigheten, *Enhetliga rutiner för höranden enligt 7 kap. 3 § konkurslagen*, Dnr KFM 13322-2020. Beslutsdatum 2021-01-22.

Länsstyrelsen i Skåne 2012, *Lönegaranti i god tro, eller...? Internrevisionens granskning av Länsstyrelsens insatser i ett statligt system med många samverkande aktörer*. Dnr 105-19194-2012.

Länsstyrelsen i Stockholms län, *Årsredovisning för 2020*. 2021.

Regionala underrättelsecentret Stockholm, *Strategisk rapport – Samhällshotande bedrägerier mot den statliga lönegarantin*. Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Länsstyrelsen i Stockholm, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Polismyndigheten dnr: A071.989/2021 – 492.

Riksrevisionen, *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten* RiR 2021:30.

Rubicon 2020, Årsrapport. Dnr KFM 3643–2021. Kronofogdemyndigheten.

Samverkan mellan myndigheter mot ekonomisk brottslighet (SAMEB), *SAMEB-projekt Stockholms län – Missbruk av statlig lönegaranti*. Slutrapport 2011-11-30.

Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Skatteverket. 2011.

Skatteverket, *Överföring till Skatteverket av utbetalningsansvaret för den statliga lönegarantin*. Dnr 204 456437-17/113. 2018.

SOU 2004:93, *Lönegarantiförsäkring – en partsfråga*.

SOU 2012:81, *Statens regionala förvaltning, – förslag till en angelägen reform*.

SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.

SOU 2021:12, *Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion*.

Tillväxtanalys, *Statistikrapport 2021:02 Konkurs och offentliga ackord 2020*. 2021.

Polismyndigheten m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*. Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten. 2019.

Polismyndigheten m.fl., *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*. Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten. 2021.

Utredningar och författningar från de nordiska länderna

Finland

Statsrådets förordning om lönegaranti 1276/2009.

Lönegarantilag 27.11.1998/866.

Danmark

Lønmodtagernes Garantifond, *Årsrapport 2020*. 2021.

Norge

Lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v. LOV-1973-12-14-61.

Prop. 1 S 2020–2021 Arbeids- og sosialdepartementet.

Prop. 1 S 2019-2020, Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak).

Webbsidor

ATP, *Vi gør velfærd effektivt*, <https://www.atp.dk/vores-opgaver/administration-af-velfaerdsyndelser/vi-goer-velfaerd-effektivt>. Hämtad 2022-02-18.

LO-TCO Rättsskydd AB, *Kambodjanska skogsarbetare slapp bli lurade* <https://www.fackjuridik.se/kambodjanska-skogsarbetare-slapp-bli-lurade/> Publicerad 2016-08-25.

NAV, *Lønnsgarantiordningen*, <https://www.nav.no/no/bedrift/oppfolging/permittering-og-omstilling/lonnsgarantiordningen2#chapter-2>. Hämtad 2022-02-18.

NTM-centralen, *Ansökan om lönegaranti*, <https://www.suomi.fi/service/ansokan-om-lonegaranti-narings-trafik-och-miljocentralen/51a9c6d3-d77f-431f-b242-c092e9f01355>. Hämtad 2022-02-18.

NTM-centralen, *Behandlingstider*, https://www.ely-keskus.fi/sv/kasittelyajat/-/categories/14405?p_r_p_resetCur=true&p_r_p_categoryId=14405. Hämtad 2022-02-18.

NMT-centralen, *NTM-centralerna och deras uppgifter*, <https://www.ely-keskus.fi/sv/ely-keskuset>. Hämtad 2022-02-18.

NMT-centralen, *Påskyndat lönegarantiförfarande vid konkurs*, <https://www.ely-keskus.fi/sv/konkurssipesan-nopeutettu-palkkaturvamenettely>. Hämtad 2022-02-18.

Skatteverkets rättsliga vägledning 2021, *Borgenärsbrott*. <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.18/371898.html>. Hämtad 2022-01-12.

Skatteverkets rättsliga vägledning 2021, *Lönegaranti vid företagsrekonstruktion*. <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.16/322253.html>. Hämtad 2021-06-09.

Skatteverkets rättsliga vägledning 2021, *Lönegaranti vid konkurs*,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.13/322252.html>.
Hämtad 2021-06-09.

Skatteverkets rättsliga vägledning 2021, *Vad är ett ackord?*
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.18/323267.html>.
Hämtad 2022-01-12.

Statistiska Centralbyrån *Prisbasbelopp*, <https://scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/konsumentprisindex/konsumentprisindex-kpi/pong/tabell-och-diagram/prisbasbelopp/prisbasbelopp/>. Hämtad 2022-01-12.

UC Bygg-, bemannings- och fastighetsservicebranschen överrepresenterade bland företagsbedrägerier, Pressmeddelande feb 15, 2021,
<https://www.uc.se/pressartiklar/pressrelease/3073539---Bygg-bemannings-och-fastighetsservicebranschen-%C3%B6verrepresenterade-bland-f%C3%B6retagsbedr%C3%A4gerier/>. Hämtad 2022-02-22.

Bilaga 1. Tabeller och figurer

Tabell 4 Lönegarantistatistik fördelat över de utbetalande länsstyrelserna, år 2020

	Personer	Arbetsgivare	Genomsnittlig lönegaranti (kronor)		
			Totalt	Konkurser	Rekonstruktioner
Dalarna	2 221	282	83 156	89 140	66 224
Norrbottnen	1 126	119	67 542	74 650	53 806
Skåne	4 194	445	91 073	95 224	66 709
Stockholm	16 926	1 064	94 056	102 182	84 004
Västernorrland	500	75	93 150	94 139	65 055
Västra Götaland	7 340	461	87 528	99 326	71 527
Östergötland	2 055	234	103 340	95 739	121 303
Samtliga	34 362	2 680	91 266	97 911	80 204

Källa: Kammarkollegiet.

Tabell 5 Antal lönegarantimottagare och utbetalt belopp fördelat på branscher, beslut om konkurs eller företagsrekonstruktion 2020

Näringsgren	Konkurser		Rekonstruktioner	
	Antal personer	Medelvärde lönegaranti (kronor)	Antal personer	Medelvärde lönegaranti (kronor)
47 detaljhandel utom med motorfordon och motorcyklar	3 874	74 450	3 643	58 337
41–43 byggindustri	3 225	98 413	939	73 888
55–56 hotell och restauranger	2 841	48 843	1 966	41 641
69–75 företag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	1 410	52 674	262	82 567
49–53 transport- och magasineringsföretag	1 217	85 437	897	99 262
77–78 uthyrningsfirmor, arbetsförmedlingar, rekryteringsföretag, personaluthyrningsföretag o.d.	1 211	119 949	118	52 706
46 parti - och provisionshandel utom med motorfordon	602	102 653	450	71 119

Näringsgren	Konkurser		Rekonstruktioner	
	Antal personer	Medelvärde lönegaranti (kronor)	Antal personer	Medelvärde lönegaranti (kronor)
80–82 bevaknings-, fastighetsservice och kontorstjänstföretag m.m.	507	54 016	1 112	58 726
86–88 enheter för vård och omsorg, socialtjänst	490	61 302	114	73 763
85 utbildningsväsendet	368	76 418	22	38 067
58–63 informations- och kommunikationsföretag	355	106 037	22	48 981
10–12 livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	352	96 028	75	134 026
Uppgift saknas	302	123 398	36	75 483
90–93 enheter för kultur, nöje och fritid	260	31 868	242	35 247
94–99+84 andra serviceföretag och företag för personliga tjänster, civila myndigheter och försvaret	243	81 118	14	21 588
25 industri för metallvaror utom maskiner och apparater	230	107 262	479	66 673
31–33 övrig tillverkningsindustri, reparationsverkstäder och installationsföretag	197	97 095	222	123 810
45 handel med och serviceverkstäder för motorfordon och motorcyklar	132	81 523	35	44 184
35–39 el-, gas- och värmeverk; vatten- och reningsverk; anläggningar för avfallshantering, återvinning och sanering	119	99 445	28	48 444
79 resebyråer och researrangörer; turistbyråer	119	113 270	498	92 251
Övriga branscher	445	111 098	568	82 423

Källa: Länsstyrelserna, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6 Beskrivande statistik (i procent om inget annat anges) avseende både konkurser och företagsrekonstruktioner utbetalda mellan maj 2017 och februari 2021

	Observationer	Medel- värde	Standard- avvikelse	Minimum	Maximum
Lönegaranti (kr)	90 953	69 480	56 920	-14 250	190 400
Andel som får maxbeloppet ^a	90 953	7,7	27	0	100
Två eller fler anställningar med LG	82 002	9,8	29,7	0	100
Tre eller fler anställningar med LG	82 002	1,1	10,4	0	100
Andel med överlappande LG-perioder	82 002	0,5	7,4	0	100
Andel med närliggande ^b LG-perioder	82 002	3,8	19,2	0	100
Andel som får LG i både rekonstruktion och konkurs ^c	36 775	9,8	29,7	0	100
Andel som återkommer i en konkurs ett år efter rekonstruktion ^d	13 042	16,1			
Antal unika ärenden	7 249				
Konkurser	6 554				
Rekonstruktioner	695				

Anm.: LG = Lönegarantiutbetalning.

^a Takbeloppen mellan 2017 och 2021 var 179 200, 182 000, 186 000, 189 200 och 190 400 kronor.

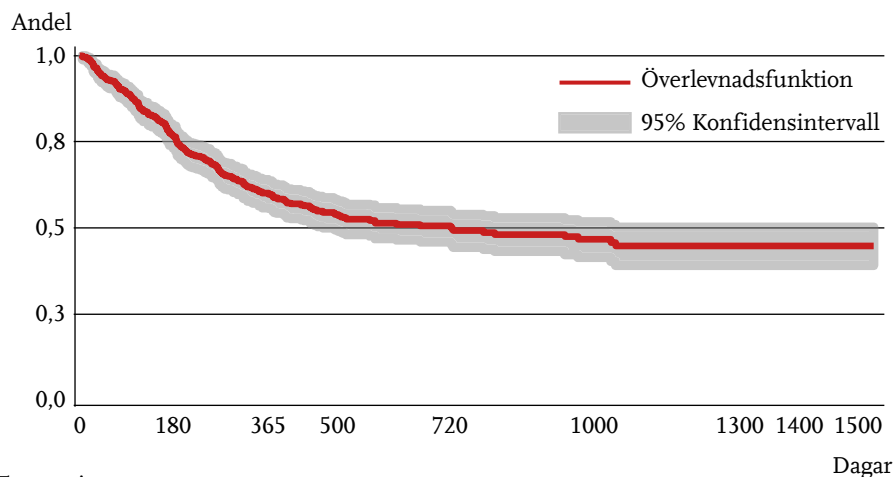
^b Närliggande = Om sista utbetalningsdag inträffar inom 90 dagar tills nästa ärendes första utbetalningsdag.

^c Beräknat på konkurser från 2019 och framåt. Det innebär att den kortaste uppföljningshorisonten är mellan maj 2017 och januari 2019.

^d Beräknat på tidsperioder som omfattar minst ett år. Andelen avser en Kaplan–Meier-funktion.

Källor: Länsstyrelserna och egna beräkningar.

Figur 2 Tid från företagsrekonstruktion till eventuell konkurs



Företag i nämnaren	Dagar							
Antal	687	481	225	108	55	16	3	1

Anm.: En Kaplan-Meier överlevnadsfunktion tar hänsyn till att vi inte kan observera ett företags hela livsspann efter en rekonstruktion.

Källor: Länsstyrelserna och egna beräkningar.

Tabell 7 Indikationer på missbruk av lönegarantin i företagsrekonstruktioner

	Andel (%)	Antal	Genomsnittlig total lönegaranti (kronor)
G1 = Saknar registrerad lön från arbetsgivaren.	2,2	264	22 610
G2 = Samlad lön överstiger inte totalt utbetalt lönegarantibelopp.	6,3	735	68 888
G3 = Lönen i konkursmånaden eller i någon av de två föregående månaderna var mer än dubbelt så hög som individens tidigare medianlön.	3,3	385	44 216
G23 = G2 + G3	9,2	1 086	60 388

Anm.: G2 och G3 kan överlappa varandra men de är alltid ömsesidigt uteslutande mot G1. G23 är summan av G2 och G3 när vi har beaktat överlappningen. Lönegarantibeloppet inkluderar inte arbetsgivaravgifter.

Källor: Länsstyrelserna, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

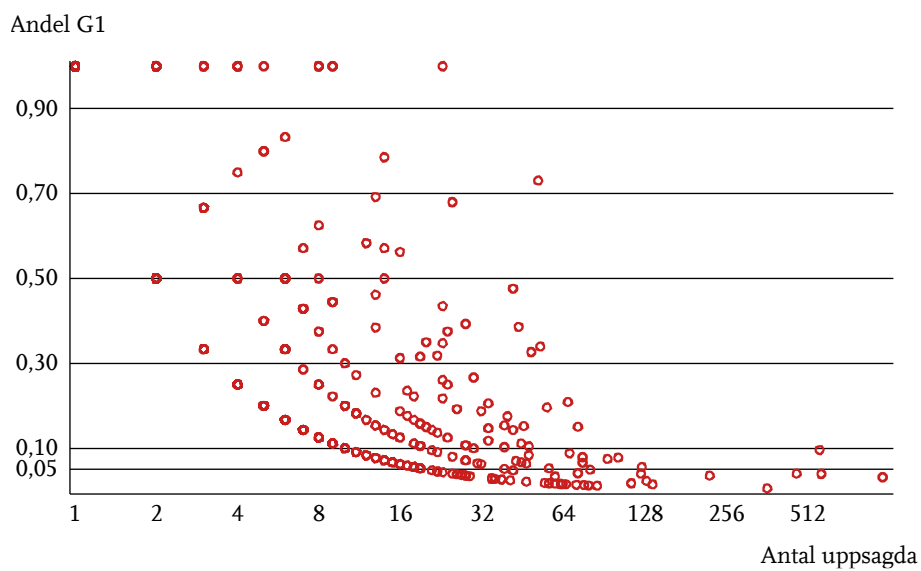
Tabell 8 Inkomster och ersättningar för individer inom G1

	Månader till konkurs		
	-3	-2	-1
Försäkringskassan: Inkomst av anställning*			
Antal observationer med värden	180	206	188
Medelvärde (kr)	11 444	11 058	8 934
A-kassa			
Antal observationer med värden	106	112	118
Medelvärde (kr)	13 154	13 831	15 894
Aktivitetsstöd och Rehabiliteringspenning (A-pol)			
Antal observationer med värden	51	53	42
Medelvärde (kr)	9 794	8 961	10 719
Allmän pension			
Antal observationer med värden	61	62	56
Medelvärde (kr)	14 854	14 730	14 856
Övriga ersättningar från socialförsäkringssystemet			
Antal observationer med värden	19	23	18
Medelvärde (kr)	8 839	16 671	6 672
Totala ersättningar från socialförsäkringssystemet			
Antal observationer med värden	406	438	404
Medelvärde (kr)	13 848	13 469	12 946
Inkomst av annan arbetsgivare			
Antal observationer med värden	809	792	721
Medelvärde (kr)	17 577	16 841	16 777
Lönegaranti från länsstyrelse			
Antal observationer med värden	14	10	18
Medelvärde (kr)	22 348	33 763	30 698
Antal utan någon inkomst eller ersättning	139	141	221
Andel utan någon inkomst eller ersättning	11 %	12 %	18 %

Anm.: * Exempelvis sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.
 Notera att det är möjligt att ha olika typer av inkomster samtidigt. G1 motsvarar 1 220 personer.

Källor: Länsstyrelserna, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Figur 3 Andel G1 och antal uppsagda bland företag som gått i konkurs där minst en G1:a finns med



Anm.: Notera att x-axeln är uttryckt i logaritmisk skala för att göra diagrammet mer läsbart.
Källor: Länsstyrelserna, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Statlig lönegaranti träder in när arbetsgivaren har gått i konkurs eller när ett företag genomgår företagsrekonstruktion. Syftet är att ersätta anställda som inte får ut sin lön.

Det har vid flera tillfällen rapporterats att lönegarantin är utsatt för bedrägerier. Riksrevisionen har därför granskat omfattningen av misstänkt felaktiga utbetalningar, och hur lönegarantin skyddas mot missbruk.

I granskningen har vi sett tydliga indikationer på missbruk av lönegarantin. Vår sammantagna bedömning är att 6–9 procent av det utbetalade beloppet i konkurser är felaktigt, vilket motsvarar 100–150 miljoner kronor per år.

Det finns flera brister i lönegarantisystemet som bidrar till att missbruk är möjligt. Bristerna handlar bland annat om att konkursförvaltare och rekonstruktörer fattar beslut om lönegaranti på otillräckliga underlag, att myndigheterna saknar effektiva kontrollverktyg, och att processen för återkrav av felaktiga utbetalningar är krånglig. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna väsentligen har gjort adekvata insatser utifrån sina respektive roller i systemet. Bristerna beror framför allt på att regeringen inte har utformat och styrt systemet för lönegarantin på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen gör en större översyn av den statliga lönegarantin.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 4000
www.riksrevisionen.se