

# ***Konsekvenser av de nya förmånsrättsreglerna***

**En rapport från förmånsrättsprojektet**

**SKV Rapport 2004:2**



**Skatteverket**

<b>1. FÖRORD</b>	<b>8</b>
<b>2. SAMMANFATTNING</b>	<b>9</b>
<b>3. PROJEKTETS DIREKTIV OCH ARBETE</b>	<b>11</b>
3.1. Uppdraget	11
3.2. Hur arbetet bedrivits	11
<b>4. DEN NYA LAGSTIFTNINGEN</b>	<b>13</b>
4.1. Annan ny lagstiftning	14
<b>5. FÖREBYGGANDE VERKSAMHET/KOMMUNIKATION</b>	<b>15</b>
5.1. Hur arbetet bedrivs idag	15
5.2. Förändringsbehov	16
5.3. Åtgärder för att möta förändringarna	17
<b>6. SKV:S ARBETE MED BESKATTNING OCH KONTROLL</b>	<b>18</b>
<b>6.1. Nya företagare</b>	<b>18</b>
6.1.1. Hur arbetet bedrivs idag	18
6.1.2. Förändringsbehov	18
<b>6.2. Preliminär skatt</b>	<b>19</b>
6.2.1. Hur arbetet bedrivs idag	19
6.2.2. Förändringsbehov	19
<b>6.3. F-skatt kontroll</b>	<b>19</b>
6.3.1. Hur arbetet bedrivs idag	19
6.3.2. Förändringsbehov	19
<b>6.4. Periodkontroll (moms, arbetsgivaravgifter och källskatt)</b>	<b>20</b>
6.4.1. Hur arbetet bedrivs idag	20
6.4.2. Förändringsbehov	21
<b>6.5. Årskontroll</b>	<b>21</b>
6.5.1. Hur arbetet bedrivs idag	21
6.5.2. Förändringsbehov	21
<b>6.6. Revision</b>	<b>22</b>
6.6.1. Hur arbetet bedrivs idag	22

6.6.2.	Förändringsbehov	22
<b>6.7.</b>	<b>Omprövning/överklagande</b>	<b>23</b>
6.7.1.	Hur arbetet bedrivs idag	23
6.7.2.	Förändringsbehov	23
<b>6.8.</b>	<b>Anstånd vid omprövning/överklagande</b>	<b>24</b>
6.8.1.	Hur arbetet bedrivs idag	24
6.8.2.	Förändringsbehov	24
<b>6.9.</b>	<b>Registervård</b>	<b>24</b>
6.9.1.	Hur arbetet bedrivs idag	24
6.9.2.	Förändringsbehov	24
<b>6.10.</b>	<b>Åtgärder för att möta förändringarna</b>	<b>25</b>
6.10.1.	Urvals- och kontrollmetoder	25
6.10.2.	Ökad samverkan inom SKV och med KFM	25
6.10.3.	Utbildning om borgenärstänkande och ny arbetsmetodik	25
6.10.4.	Uppföljning och utvärdering av ett förändrat arbetssätt	26
<b>7.</b>	<b>SKM:S Borgenärsarbete</b>	<b>27</b>
<b>7.1.</b>	<b>Allmänt om SKM:s borgenärsarbete</b>	<b>27</b>
<b>7.2.</b>	<b>Hur arbetet bedrivs idag</b>	<b>28</b>
7.2.1.	Borgenärsuppgifter	28
7.2.2.	Betalningsuppmaning/ringlista/överlämna obetalda belopp för indrivning	28
7.2.3.	Borgenärsutredning	28
7.2.4.	Höjd restföringsgräns	29
7.2.5.	Snabbrestföring	29
7.2.6.	Anstånd på grund av betalningssvårigheter	29
7.2.7.	Återkallelse av F-skattsedel	29
7.2.8.	Betalningssäkring/kvarstad	29
7.2.9.	Solidaransvar	30
7.2.10.	Åtgärder vid konkurs	30
7.2.11.	Övriga borgenärsåtgärder	30
<b>7.3.</b>	<b>Förändringsbehov</b>	<b>30</b>
<b>7.4.</b>	<b>Åtgärder för att möta förändringarna</b>	<b>32</b>
7.4.1.	Vikten av tidiga åtgärder	32
7.4.2.	Kompetens att bedöma betalningsförmåga	33
7.4.3.	Utbildning i borgenärstänkande och borgenärsarbete	33
7.4.4.	Borgenärsarbetet i verksamhetsplaneringen	34
7.4.5.	Vikten av samarbete och samverkan mellan SKM och KFM	34
7.4.6.	Utbildning om borgenärstänkande och ny arbetsmetodik	35
7.4.7.	Uppföljning och utvärdering av ett förändrat arbetssätt	35

<b>7.5. Borgenärshandläggare hos SKV</b>	<b>36</b>
<b>8. KFM:S VERKSTÄLLIGHET MOT NÄRINGSIDKARE</b>	<b>37</b>
<b>8.1. Hur arbetet bedrivs idag</b>	<b>37</b>
8.1.1. Inledning	37
8.1.2. De allmänna målen	37
8.1.3. De enskilda målen	38
<b>8.2. Förändringsbehov</b>	<b>38</b>
8.2.1. Frågor beträffande utmätning	39
8.2.2. Erfarenheter från Finland	41
<b>8.3. Övergångsbestämmelserna</b>	<b>42</b>
<b>8.4. Åtgärder för att möta förändringarna</b>	<b>43</b>
8.4.1. Fokus på verkställighet – snabbhet i handläggningen	43
8.4.2. Hantering av utmätt lös egendom	44
8.4.3. Samråd med borgenärerna	44
8.4.4. Utbildning av personalen	45
8.4.5. Uppföljning av enskilda betalningsmål och handräckningar	45
<b>9. KFM:S BORGENÄRSARBETE MOT NÄRINGSIDKARE</b>	<b>46</b>
<b>9.1. Hur arbetet bedrivs idag</b>	<b>46</b>
9.1.1. Inledning	46
9.1.2. Borgenärsarbetet före konkurs	46
9.1.3. Borgenärsarbetet under konkurs	47
<b>9.2. Förändringsbehov</b>	<b>47</b>
9.2.1. Borgenärsarbetet före konkurs	48
9.2.1.1. Uppskov	49
9.2.1.2. Återvinningsförbudet	50
9.2.2. Viktiga avvägningar	50
9.2.3. Borgenärsarbetet under konkurs	50
9.2.4. Konkursutvecklingen	52
<b>9.3. Åtgärder för att möta förändringarna</b>	<b>53</b>
9.3.1. Föreskrifter/rutiner för ekonommedverkan vid uppskov	53
9.3.2. Kontakt med länsstyrelserna om de nya förmånsrättsreglerna	53
9.3.2.1. Statens regressfordran vid utbetald lönegaranti	53
9.3.2.2. Säkerhet för motpartens rättegångskostnader m.m.	53
9.3.3. Samarbete med andra borgenärer	53
<b>10. GEMENSAMMA BORGENÄRSUPPGIFTER</b>	<b>55</b>
<b>10.1. Ackord och företagsrekonstruktion</b>	<b>55</b>
10.1.1. Hur arbetet bedrivs idag	55

10.1.1.1.	Ackord	55
10.1.1.2.	Företagsrekonstruktion	56
10.1.2.	Förändringsbehov	56
10.1.3.	Åtgärder för att möta förändringarna	58
10.1.3.1.	Nya rutiner för att fastställa fordran	58
10.1.3.2.	Lagstiftning och riktlinjer	58
<b>10.2.</b>	<b>Företrädaransvar</b>	<b>59</b>
10.2.1.	Hur arbetet bedrivs idag	59
10.2.2.	Förändringsbehov	60
10.2.3.	Åtgärder för att möta förändringarna	61
10.2.3.1.	Riktlinjer	61
10.2.3.2.	Utbildning	61
<b>11.</b>	<b>SAMVERKAN MELLAN SKV OCH KFM</b>	<b>62</b>
11.1.	Kort historik	62
11.2.	Inventeringar av samverkansprojekt m.m.	64
11.2.1.	Undersökningen 1998	64
11.2.1.1.	PUSH-projektet i Malmö	64
11.2.2.	Undersökningen 2003	65
11.3.	Förändringsbehov knutna till den nya lagstiftningen	66
<b>12.</b>	<b>TILLSYNSMYNDIGHETEN I KONKURSER (TSM)</b>	<b>68</b>
12.1.	Hur arbetet bedrivs idag	68
12.2.	Förändringsbehov	68
12.3.	Åtgärder för att möta förändringarna	69
<b>13.</b>	<b>RESURSBERÄKNING</b>	<b>70</b>
13.1.	Resursbehovet hos SKV	70
13.1.1.	Förebyggande arbete	70
13.1.2.	SKM:s agerande avseende beskattning och kontroll samt borgenärsarbete	70
13.1.2.1.	Nya företagare	70
13.1.2.2.	Preliminär skatt	71
13.1.2.3.	Periodkontroll	71
13.1.2.4.	Bevakning av dåliga betalare	71
13.1.2.5.	Revision	71
13.1.2.6.	Anstånd	71
13.1.2.7.	Företrädaransvar	72
13.1.2.8.	Ackord och företagsrekonstruktion	72
13.1.2.9.	Styrning och ledning SKV	72

13.1.2.10.	Förändrat it-stöd SKV	72
<b>13.2.</b>	<b>Resursbehovet hos KFM</b>	<b>73</b>
13.2.1.	KFM:s indrivning mot näringsidkare	73
13.2.1.1.	Företrädaransvar	73
13.2.1.2.	Företagsrekonstruktion och ackord	74
13.2.1.3.	IT-stöd	74
13.2.2.	Tillsynsmyndigheten i konkurser (TSM)	74
<b>14.</b>	<b>IT-STÖDET HOS SKV OCH KFM</b>	<b>75</b>
<b>14.1.</b>	<b>Hur arbetet bedrivs idag</b>	<b>75</b>
<b>14.2.</b>	<b>Förändringsbehov</b>	<b>75</b>
14.2.1.	Stöd till förebyggande verksamhet vid SKV	75
14.2.2.	Utveckling av nuvarande system, skattekonto och magi	76
14.2.3.	Samlad borgenärsbild	76
14.2.4.	System för urval och riskbedömning	77
<b>15.</b>	<b>REFORMENS PÅVERKAN PÅ ARBETSMILJÖN</b>	<b>79</b>
<b>15.1.</b>	<b>Skatteverket</b>	<b>79</b>
<b>15.2.</b>	<b>Kronofogdemyndigheterna</b>	<b>79</b>
<b>16.</b>	<b>STYRNING OCH STÖD INOM BORGENÄRSOMRÅDET</b>	<b>81</b>
<b>16.1.</b>	<b>Nuläge</b>	<b>81</b>
16.1.1.	RSV:s styrning	81
16.1.2.	Styrningen inom regionerna	82
16.1.3.	Styrningen i SKV	82
<b>16.2.</b>	<b>Förändringsbehov</b>	<b>84</b>
16.2.1.	Borgenärsarbete resp. borgenärstänkande	84
<b>16.3.</b>	<b>Påverkan organisation SKV</b>	<b>85</b>
<b>16.4.</b>	<b>Behovet av central borgenärsgrupp, policy och riktlinjer</b>	<b>86</b>
16.4.1.	Särskilda riktlinjer	87
<b>17.</b>	<b>BILAGOR</b>	<b>89</b>
	Bilaga 1 – Direktiv 2003-01-28	90
	Bilaga 2 – Borgenärsarbetet i regionerna	94
	Bilaga 3 - Finlandsresan – SKM	105
	Bilaga 4 - Finland - KFM	111
	Bilaga 5 - Studiebesök banker m.fl.	113
	Bilaga 6 - Utbildningsbehov	118
	Bilaga 7 - Utkast till koncerngemensam borgenärspolicy	119

Bilaga 8 - Definitioner	121
Bilaga 9 - Förkortningar	125

## 1. Förord

Rapporten belyser effekterna av de förändrade förmånsrättsreglerna och har förslag till åtgärder för såväl SKV som KFM. Rapporten förutsätter en fortsatt fördelning av borgenärsuppgifter mellan SKV och KFM. Detta scenario kommer troligen att sträcka sig fram till utgången av 2005.

Lagstiftarens intentioner med den avskaffade skatteförmånsrätten och med ändringarna i företagshypoteket ställer skärpta krav på SKV och KFM främst i fråga om:

- att SKV flyttar fram sina positioner för att så tidigt som möjligt identifiera, riskbedöma och kontrollera skattskyldiga som inte betalar skatter och avgifter i tid
- att betalning av skattefordringar säkerställs
- att KFM:s verkställighetsarbete mot näringsidkare i än högre grad måste sättas i fokus
- att snabbt få igång ett strukturerat samråd med andra borgenärer
- att de informella uppskoven hos KFM upphör
- att företrädaransvaren aktualiseras tidigare och i större omfattning än idag

Ett framgångsrikt borgenärsarbete bygger på att projektets förslag genomförs avseende arbetsmetodik och inriktning. Resurstilldelningen är beroende av regeringens och riksdagens beslut, varför diskussionen om resurser och organisation får fortsätta.

Solna den 19 januari 2004

Mats Sjöstrand

## 2. Sammanfattning

Lagstiftarens intentioner med den avskaffade skatteförmånsrätten och med ändringarna i företagshypoteket ställer skärpta krav på SKV och KFM främst i fråga om:

- att i förebyggande syfte informera om vad som händer företag som får betalningssvårigheter
- att SKV flyttar fram sina positioner för att så tidigt som möjligt identifiera, riskbedöma och kontrollera skattskyldiga som inte betalar skatter och avgifter i tid
- att betalning av skattefordringar säkerställs
- att KFM:s verkställighetsarbete mot näringsidkare i än högre grad måste sättas i fokus
- att snabbt få igång ett strukturerat samråd med andra borgenärer
- att de informella uppskoven hos KFM upphör
- att företrädaransvaren aktualiseras tidigare och i större omfattning än idag
- att inrätta automatiserade system som gör det möjligt att tidigt selektera fram de skattskyldiga som på kort tid kan generera stora skatteskulder
- att utvecklingen av en aktiv konkurstillsyn fortsätter

Borgenärstänkandet måste helt generellt öka så att det finns med i alla arbetsmoment och i alla led i skatte- och indrivningsprocessen. Samtidigt måste det framstå som attraktivt för kompetenta medarbetare att ägna sig åt borgenärsarbete. Likaså är ledningens inställning och vilka signaler den ger till medarbetarna av avgörande betydelse för hur vi ska lyckas i vår viktiga samhällsroll som borgenärsföreträdare för staten. Därför får det aldrig vara så att borgenärsuppgifterna - som ibland förekommit - är de första som får stryka på foten i ett ansträngt resursläge. Det är tvärtom så att lagstiftarens intentioner knappast kan förverkligas utan ett betydande resurstillskott.

Vi räknar med att en tidigare insolvensbehandling kommer att leda till ett ökat antal inledda företagsrekonstruktioner och underhandsackord. Detta kommer självfallet att kräva ytterligare specialistkompetens hos såväl SKV och KFM. Staten som borgenär kan nämligen bara hävda sin ställning gentemot andra konkurrerande fordringsägare genom att tidigt vara observant samt snabb och omsorgsfull i sina bedömningar, oftast i ett läge när skadan

redan är skedd, dvs. när betalning har uteblivit. Här ställs särskilda krav på SKV, som ju är den myndighet som agerar först i beskattnings- och indrivningsprocessen.

Våra viktigaste förslag:

- att utbildning genomförs i den nya arbetsmetodiken
- att översyn sker av riktlinjerna inom borgenärsområdet
- att samverkan med andra borgenärer förbättras
- att ytterligare resurser ställs till SKV:s och KFM:s förfogande
- att effektiva IT-system för borgenärsarbetet tas fram för SKV
- att en särskild karriärväg skapas för borgenärshandläggare hos SKV
- att KFM även fortsättningsvis bevakar statens rätt p.g.a. utbetalda lönegarantibelopp
- att KFM:s rutiner för ekonommedverkan vid uppskov/avbetalningsplan ses över
- att gemensamma mål för SKV och KFM ställs upp för borgenärsarbetet
- att SKV och KFM både centralt och regionalt ordnar med återkommande möten, praktiktjänstgöring och gemensam utbildning
- att borgenärsgupper tillskapas hos SKV och att en ansvarig för området utses
- att informationen till företagare förbättras
- att en kontinuerlig uppföljning sker av effekterna av de nya förmånsrättsreglerna

### 3. Projektets direktiv och arbete

#### 3.1. Uppdraget

Genom direktiv 2003-01-28 uppdrogs åt ett projekt inom RSV, bestående av en styrgrupp och två undergrupper, att i en rapport belysa effekterna av de förändrade förmånsrättsreglerna och föreslå åtgärder för att förbereda SKM och KFM inför de förändringar som förestod, direktiv *bilaga 1*.

I uppdraget ingår bl.a. att redovisa vilka förändringar av arbetsmetodiken som måste ske på kort och lång sikt och hur dessa förändringar kommer att påverka arbetsmiljön.

I denna rapport redovisas endast de kortsiktiga kraven och effekterna på organisationen p.g.a. främst förlusten av skatteförmånsrätten och förändringarna av företagshypoteket, ett scenario som i tiden sträcker sig fram till ungefär utgången av 2005. Rapporten utgår från att borgenärsuppgifterna även fortsättningsvis är fördelade mellan SKV och KFM på samma sätt som idag. Vad som händer sedan riksdagen fattat beslut mot bakgrund av en förväntad proposition om KFM:s framtida organisation och arbetsuppgifter är i dagsläget ovisst.

Betänkandet En Kronofogdemyndighet i tiden (SOU 2003:97), som överlämnats till regeringen i oktober 2003, kommer med all sannolikhet att ligga till grund för regeringens kommande förslag till riksdagen.

#### 3.2. Hur arbetet bedrivits

Styrgruppen och de två undergrupperna – en för KFM-sidan och en för SKM-sidan – har träffats ett antal gånger vid både gemensamma och åtskilda möten. Dessemellan har grupperna haft underhandskontakter under hela utredningstiden.

Projektet har tagit initiativ till en förfrågan till samtliga regioner för att få klarhet i hur borgenärsarbetet och samverkan fungerar i regionerna. Svaren skulle lämnas av KFM och SKM gemensamt och följa den s.k. skattekedjan. En sammanställning av svaren finns redovisad i bilaga 2.

Vidare har undergrupperna var för sig besökt Finland för att informera sig om vilka erfarenheter man gjort där i samband med en liknande reform i början av 1990-talet. Vid besöken har projektet mött företrädare för skatteför-

valtningen i Finland (Skattestyrelsen samt Nylands skatteverk) och Helsingfors Exekutionsverk, *bilaga 3-4*.

Slutligen har projektet också sammanträffat med olika företrädare för banker, inkassoföretag, företagarorganisationer samt med Fastighetsägarföreningen, Almi Företagspartner och Ackordscentralen i Stockholm. Tack vare dessa kontakter har projektet kunnat skaffa sig en trolig bild av hur framtiden på borgenärs- och obeståndsområdet kan komma att gestalta sig, *bilaga 5*.

## 4. Den nya lagstiftningen

Riksdagen fattade den 5 juni 2003 beslut om nya förmånsrättsregler (prop 2002/03:49) och ändringar i bl.a. lönegarantilagen

Förändringarna innebär i stort följande:

- statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas,
- hyresvärdens förmånsrätt för hyra och arrende avskaffas,
- företagshypoteket omvandlas till en allmän förmånsrätt som gäller i 55% av värdet av den egendom som återstår sedan bättre prioriterade borgenärer fått betalt,
- löneförmånsrätten begränsas både avseendet tid och till belopp (max 10 prisbasbelopp) och konkursförvaltaren övertar ansvaret för produktiv lön. Maxibeloppet för lönegarantin höjs till 4 prisbasbelopp och förlängs till åtta månader,
- vissa fordringar såsom böter och viten blir efterställda.

De nya förmånsrättsreglerna träder i kraft den 1 januari 2004. Enligt övergångsbestämmelserna till Lag (2003:535) om ändring i förmånsrättslagen gäller dock i huvudsak följande:

- äldre bestämmelser tillämpas fram till den 1 januari 2005 beträffande företagshypotek p.g.a. inteckning beviljad före ikraftträdandet
- äldre bestämmelser tillämpas alltid vid en konkurs eller utmätning som beslutats p.g.a. en ansökan före ikraftträdandet
- borgenär med företagshypotek har möjlighet att begära kompletterande säkerhet och om sådan inte ställs säga upp krediten före den 1 januari 2005; har borgenär före nämnda datum väckt talan om betalning och anmält detta till inskrivningsmyndigheten förlängs tiden för tillämpningen av de äldre bestämmelserna

#### 4.1. Annan ny lagstiftning

Den 1 januari 2004 bildas Skatteverket (SKV). Samtidigt ändras också bestämmelserna om företrädaransvar i 12 kap. 6 § SBL. Talan om företrädaransvar ska föras i länsrätt. Företrädaren får rätt att personligen överklaga de skattebeslut som betalningskravet avser. Ett nytt institut, överenskommelse, förs in i förvaltningsprocessen.

Även annat lagstiftningsarbete pågår som kommer att inverka på SKV:s och KFM:s arbete. Exempel på detta är förslagen att införa lönegaranti vid företagsrekonstruktion och ändringar vad gäller gäldenärens avtal vid insolvensförfaranden. Slutligen kan nämnas förestående utredning om ett samlat insolvensförfarande.

## 5. Förebyggande verksamhet/kommunikation

**Våra slutsatser och förslag:** De nya förmånsrättsreglerna ökar behovet av adekvat information till samtliga företagare. SKV och KFM måste på ett tidigt stadium och tydligare än hittills informera om vad som gäller då ett företag får likvida problem. Dagens nyföretagarträffar bör utvärderas. Information bör kunna förekomma under ett företags hela livscykel. Samlad information om företräddartalan och andra borgenärsåtgärder bör tas fram, liksom information om innebörden av de nya förmånsrättsreglerna. Riktad information till stora entreprenörer bör öka.

### 5.1. Hur arbetet bedrivs idag

En viktig del av borgenärsarbetet hos både SKM och KFM är att arbeta förebyggande. En utgångspunkt i detta arbete är att ingen ska behöva hamna hos KFM på grund av okunskap om vad som gäller, varken avseende materiella skatteregler eller regler för redovisning och betalning.

Idag inbjuder såväl SKM som KFM regelbundet nyföretagare till informationsträffar. Vid dessa lämnas först och främst information om de materiella reglerna. Informationen lämnas i syfte att företagarna ska förstå regelverket och undvika onödig skuldsättning.

KFM lämnar uppgifter till kreditupplysningsföretag om obetalda skulder i KFM:s register. Detta leder till preventiva effekter.

KFM har genom regleringsbrev för såväl 2002 som 2003 fått i uppdrag att verka för en god betalningsmoral i samhället. Uppdraget i regleringsbrev har resulterat i en ny strategi för det förebyggande arbetet inom exekutionsväsendet. Den förebyggande verksamheten har bytt namn till förebyggande kommunikation och innehållet i verksamheten har ändrats. Genom den nya strategin blir det lättare att på ett tidigt stadium upptäcka orsaker som kan antas innebära risk för överskuldsättning hos vissa grupper. Det kan röra sig om nya former av kreditgivning, uppsägningsrisk inom vissa branscher och räntehöjningar m.m.

Det nya arbetssättet innebär bl.a. att i förebyggande syfte och på ett målgruppsanpassat sätt informera alla som behöver få bättre kunskap om hur man undviker onödig skuldsättning som leder till registrering hos KFM.

I flera regioner samverkar SKM och KFM i informationsprojekt. Syftet är att underlätta för företagen att göra rätt för sig. Projekten sker i samverkan med entreprenörer, som får uppgift om tilltänkta underentreprenörers eventuella skatteskulder. På så sätt kan företagen undvika att anlita dessa. Detta medför preventiva effekter. Erfarenheterna är goda av genomförda projekt i fråga om det tidiga borgenärsarbetet.

## 5.2. Förändringsbehov

De nya förmånsrättsreglerna innebär förändringar för särskilt de medborgare som bedriver näringsverksamhet. Reformen ställer även krav på ny arbetsmetodik hos medarbetarna på de båda myndigheterna. För att uppnå lagstiftarens syfte att reformen ska befrämja företagets möjligheter till rekonstruktion krävs att myndigheterna genom väl avvägda åtgärder åstadkommer en så tidig insolvenshantering som möjligt. För SKV:s medarbetare krävs ett borgenärstänkande i alla led av verksamheten och för KFM:s medarbetare gäller att snabbt göra en avvägning mellan strävandena att säkra statens fordringar genom utmätning och målsättningen att inte i onödan försvåra näringsidkarens möjligheter att genom rekonstruktion nå en lösning på sina ekonomiska problem. Genom ett utökat samarbete mellan myndigheterna kan tillgängliga uppgifter användas för att uppnå större uppbördseffektivitet, t.ex. i arbetet med riskanalys.

Osäkerheten om reformens effekter, särskilt vad gäller utlåningen till små och medelstora företag, har medfört att regeringen uttalat att reformen ska bli föremål för en tidig utvärdering, som bl.a. ska avse frågan hur reformen har påverkat SKV:s och KFM:s arbetssätt och resurser och de statsfinansiella konsekvenserna. Alla medarbetare måste vara observanta på både negativa och positiva effekter av förmånsrättsreformen och föra sina erfarenheter vidare. Det är således viktigt att KFM och SKV med tanke på kommande uppföljning på ett systematiskt sätt tar tillvara de iakttagelser och erfarenheter som görs.

Myndigheterna måste också på ett tydligare sätt informera om vad som gäller då företag får likvida problem och hur myndigheterna kommer att agera. Information bör lämnas på ett tidigt stadium och även senare vid behov. Likaså måste en företagare veta vart han ska vända sig i en obeståndssituation.

Då man kan förvänta sig att staten kommer att agera snabbare är det viktigt med en tydlig ansvarsfördelning internt inom det nya SKV.

Arbetet med registerkontroller hos SKV åt främst entreprenörer bör öka. Även stat och kommun efterfrågar enkla lösningar för att få till stånd en snabb egenkontroll vid anlitaandet av underentreprenörer. Företagaren kan undvika att anlita en underentreprenör med skatteskulder eller också uppma-

na denne att betala sina skulder innan avtal kan slutas. Härigenom förebyggs uppbördsförluster på ett tidigt stadium. Entreprenören löper också mindre risk av att drabbas av kostsamma konkurser eller produktionsbortfall p.g.a. att man anlitar skuldsatta företag.

### 5.3. Åtgärder för att möta förändringarna

De nya förmånsrättsreglerna ökar således behovet av riktad information till entreprenörer av olika slag. Information bör kompletteras med ett maskinellt system så att svar kan ges över webben. För att detta ska vara möjligt kan det finnas behov av ändrad lagstiftning. Projektet har under avsnitt SKM:s agerande avseende beskattning och kontroll, återkallande av F-skatt gett exempel på hur det finländska förskottsuppbördsregister fungerar. Genom ett maskinellt system skulle dessutom mängder av registerslagningar hos SKV kunna minska.

Behovet av adekvat information till företagen ökar. Dagens nyföretagarträffar bör utvärderas i syfte att få veta om dessa träffar är det mest ändamålsenliga sättet att informera på. Företagen vill kanske också ha annan information och/eller på ett annat sätt. RSV har fått signaler som tyder på att nyföretagarinformationen från KFM inte är tillräcklig utan kan behövas även senare under ett företags existens. Även företagarens behov av information under olika skeden bör därför utredas.

Samlad information om såväl företräddartalan som andra borgenärsåtgärder bör tas fram och också finnas tillgänglig på webben.

Tydlig information om de nya förmånsrättsreglerna bör tas fram, vari särskilt bör pekas på de ändrade förutsättningarna för utmätning av rörelseegendom. Denna information bör ges i samband med företagarträffar. Här bör också särskilt understrykas vikten av att en företagare reagerar tidigt när betalningsproblem uppstår. Om näringsidkare redan från början får klart för sig att ett sådant agerande avsevärt kan förbättra möjligheterna till rekonstruktion av verksamheten, vilket ju är lagstiftarens huvudsyfte med reformen, så bör detta naturligtvis generellt göra företagare med betalningsproblem mer benägna att spontant kontakta SKV/KFM i samband med tidiga betalningsbekymmer.

## 6. SKV:s arbete med beskattning och kontroll

**Våra slutsatser och förslag:** SKV måste flytta fram sina positioner och på ett tidigare stadium försöka identifiera, riskbedöma och kontrollera skattskyldiga som inte betalar skatter och avgifter i tid. Borgenärstänkandet måste öka så att det finns med vid alla arbetsmoment och i alla led inom skatteverksamheten. Redan i kontrollurvalet bör borgenärsfrågorna beaktas. En noggrann kreditprövning samt en tidig och kontinuerlig kredituppföljning måste ske genom uppföljning av tilldelad F-skattsedel och genom fler offensiva kontroller av den preliminära debiteringen samt av skönsbeskattad moms. Behov föreligger av att noggrant pröva betalningsförmågan och att utreda kravet på ställande av säkerhet i samband med ansökan om anstånd. Det krävs en utökad samverkan inom SKV och med KFM. Handläggare inom alla verksamhetsområden behöver utbildas i borgenärstänkande. Uppföljning och utvärdering av ett förändrat arbetssätt bör ske.

### 6.1. Nya företagare

#### 6.1.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

Enligt gällande lagstiftning ska F-skattsedel tilldelas utan ingående prövning. Kontroll görs av uppgifterna i en skatte- och avgiftsanmälan (SoA) och genom inhämtande av uppgifter ur skatteregister m.m. Vid skulder på visst belopp hos sökande eller företagsledare görs en utredning. Uppföljning av tilldelad F-skatt, preliminärskatt, moms samt arbetsgivaravgifter görs för närvarande i relativt begränsad omfattning. Någon systematisk riskkontroll vid SoA-hanteringen förekommer sällan.

#### 6.1.2. *Förändringsbehov*

En effekt av lagändringen är att staten måste ändra arbetssätt genom en bättre kreditprövning och en fortlöpande kreditbevakning. Det föreligger att stort behov av tekniskt stöd för SoA-kontrollen. På RSV pågår arbete med att utveckla ett SoA-macro för att skapa en bra och enhetlig grundkontroll av skatte- och avgiftsanmälan samt för att få ett maskinellt riskbedömningsverktyg. Redan vid tilldelning av F-skattsedel bör en riskbedömning ske i fråga om riskbransch, riskföreträdare m.m. Vid utredning av skulder i samband med grundkontrollen behövs ett utökat samarbete med KFM och därför kan det finnas skäl att ta fram gemensamma samverkansrutiner. Uppföljningen av tilldelad F-skattsedel bör bli mer ingående och göras mycket tidigare. Sex till åtta månader efter registrering bör uppföljning av tilldelad F-skattsedel, preliminärskatt, arbetsgivaravgifter och moms göras, t ex genom skattebesök

eller vid behov en begränsad revision. Redan vid första uppföljningen bör man utreda både skattefelet och betalningsförmågan. Behov av lagstöd för att utreda betalningsförmågan bör övervägas.

## 6.2. Preliminär skatt

### 6.2.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

Preliminär skatt ska så nära som möjligt överensstämja med slutlig skatt. Kontroll och uppföljning av den preliminära debiteringen görs i begränsad omfattning bl.a. med hjälp av urvalssystemet PUMA. Som regel fastställs den preliminära skatten utifrån de uppgifter som skattskyldig lämnat utan närmare utredning.

### 6.2.2. *Förändringsbehov*

Det är viktigt att ”ligga nära pengarna”. För lågt debiterad preliminär skatt kan innebära stora kreditrisker. SKV bör därför vidta fler offensiva och systematiska kontroller av den preliminära debiteringen under början av året så att rätt inkomstskatt betalas löpande. Vidare bör en utökad kontroll av jämningsansökningar ske i syfte att upptäcka felaktiga nedåtjämnningar. Fler särskilda utredningar av fåmansföretag avseende nekad gottskrivning av preliminär skatt kan också behöva göras. För att hitta rätt revisionsobjekt krävs effektiva urvalssystem. Det kan t ex vara urvalsfrågor för att upptäcka kommande höga kvarskatter eller skattskyldiga som saknar debitering och gör stora fyllnadsinbetalningar.

## 6.3. F-skatt kontroll

### 6.3.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

Löpande kontroll av F-skatten görs i begränsad omfattning. En F-skattsedel ska bl.a. återkallas om innehavaren brister i redovisning eller betalning av skatt enligt SBL i en utsträckning som inte är obetydlig.

### 6.3.2. *Förändringsbehov*

Att återkalla F-skattsedeln är ett av SKV:s viktigaste borgenärsverktyg. Det är viktigt att tidigt identifiera skattskyldiga som missköter redovisning och/eller betalning av skatt för att kunna återkalla F-skattsedeln i rätt tid. Behov föreligger av en systematisk kontroll. Innan beslut om återkallelse fattas bör SKV samråda med KFM. Samarbete bör ske mellan periodkontrollen och inkomsttaxeringen så att övervägande om återkallelse av F-skattsedel

kan ske i samband med övervägande om skönstaxering av inkomst av näringsverksamhet. En urvalsmetod är att genom PUMA-listor få fram t ex de som inte lämnar skattedeklarationer, obetalda belopp på skattekontot (avstämde och ej avstämde) eller obetalda belopp på skattekontot och restförda. En begränsad eller fullständig borgenärsutredning bör i princip göras i alla ifrågasatta återkallelser av F-skattsedlar. Ett effektivt sätt att utreda orsaken till redovisnings- och betalningsförsummelsen är att kontakta den skattskyldige per telefon.

Projektet har besökt skatteverket i Helsingfors för att ta del av de erfarenheter som finns där med anledning av avskaffandet av skatteförmånsrätten, *bilaga 3*. Projektet fick bl.a. information om registreringsystemet inom skatteförvaltningen. I Finland har man ett förskottsuppbörsregister där den som bedriver näringsverksamhet, jordbruk eller annan förvärvsverksamhet registreras. Den som ansöker om registrering i förskottsuppbörsregistret ska i sin etableringsanmälan uppge den uppskattade omsättningen och den beskattningsbara inkomsten enligt uppskattning under den första räkenskapsperioden. Förskottsinnehållningen görs av den som betalar ut prestationen och det uppburna beloppet redovisas till skatteverket. Då en företagare som säljer tjänster införts i registret behöver uppdragsgivaren inte verkställa förskottsinnehållning på utbetalda arbetsersättningar. Uppgift om att en företagare finns registrerad i förskottsuppbörsregistret kan hämtas via antingen webb, sms eller telefon. Om en uppdragstagare inte är registrerad i eller har avförts ur registret är uppdragsgivaren skyldig att göra en förskottsinnehållning med 13 % för juridiska personer och enligt skattekort för fysiska personer. En företagare kan avvisas eller avföras från registret på grund av väsentliga beskattningsmässiga försummelser, t ex obetalda skatter, bristande deklarerationer, beskattning enligt uppskattning eller försummelser i personens tidigare verksamhet.

Finlands förskottsuppbörsregister är ett utmärkt system, bl.a. i den förebyggande verksamheten. Härigenom får en återkallad F-skattsedel tidigt en direkt effekt mot företagets uppdragsgivare. Ett liknande system kan vara värt att överväga även här.

#### 6.4. Periodkontroll (moms, arbetsgivaravgifter och källskatt)

##### **6.4.1. Hur arbetet bedrivs idag**

Den löpande kontrollen av momsredovisning i skattedeklarationer görs i stor utsträckning med hjälp av urvalssystemet PUMA. Bl.a. ställs frågor om stora momsåterbetalningar och särskilda frågor riktas mot nystartade företag. När det gäller företag som redovisar moms i inkomstdeklarationen föreligger det brister i granskningen. Har inte någon skattedeklaration lämnats påförs skönsbeskattning automatiskt med utgångspunkt från tidigare redovisade belopp utan någon vidare utredning. Inom arbetsgivarområdet sker granskning

främst genom riktad kontroll och KU-avstämning. Under inkomståret är resurserna ofta små för att löpande kontrollera om det görs skatteundrandraganden. Riksprojekt och regionala projekt mot t ex svart arbetskraft förekommer.

#### **6.4.2. Förändringsbehov**

Tidiga kontroller och bevakning av dem som inte redovisar och/eller inte betalar enligt skattedeklaration behövs. Särskild bevakning bör göras av dem som för första gången brister i redovisningen, detta för att förhindra ytterligare skönsbeskattningar och om möjligt undvika restföring. Vid skönsbeskattning av moms bör SKV genomföra en fördjupad momskontroll och göra en borgenärsutredning inför en eventuell restföring. Kontroll kan ske t ex genom kontakt med skattskyldig eller genom att uppgifter inhämtas från KFM angående om verksamhet bedrivs eller om omsättningens storlek i de fall tidigare restföring ägt rum. En möjlighet finns att vitesförelägga skattskyldig att inkomma med uppgifter. Information som framkommer i samband med momskontroll bör vidareförmedlas till årskontrollen för att användas vid inkomstbeskattning och till KFM för att användas vid indrivning. Vid granskning av momsen i inkomstdeklarationen bör information lämnas till periodkontrollen och avstämning bör göras mot den preliminära debiteringen. Vid beskattningskontrollen bör det ske bedömningar av betalningsförmågan och betalningsviljan. Åtgärder bör vidtas som kan säkra att betalning inkommer. Kontroll bör ske vid utebliven betalning.

### **6.5. Årskontroll**

#### **6.5.1. Hur arbetet bedrivs idag**

Arbetet vid årskontrollen är i princip helt inriktat på att fastställa den slutliga skatten. De urval som görs med hjälp av Kontur och Profil är i stor utsträckning inriktade på att åstadkomma granskning av vissa uppgifter för att åtgärda det s.k. skattefelet. Någon systematisk samverkan mellan SKM och KFM i samband med skönstaxeringar förekommer endast i begränsad utsträckning.

#### **6.5.2. Förändringsbehov**

Borgenärstänkandet behöver utvecklas. Det räcker inte med att inrikta arbetet på att fastställa en skatt utan man måste även tänka på att skatten ska betalas. Av kontrollpolicyn framgår att urvalet av kontrollobjekt inte ska påverkas av den skattskyldiges betalningsförmåga. Vidare sägs att lämpliga säkringsåtgärder ska övervägas när en kontroll bedöms kunna leda till att skattefordringar kan fastställas. Djupet och omfattningen av kontrollen bör kunna bestämmas utifrån den kontrollerades betalningsförmåga. Borgenärsarbetet behöver bli en integrerad del i det löpande kontrollarbetet. Härige-

nom kan SKV bättre göra en samlad bedömning av den skattskyldiges ekonomiska förhållanden och möjlighet att betala den slutliga skatten. Möjligheterna till betalningssäkring samt företrädaransvar bör beaktas i större utsträckning i kontrollarbetet.

Information om den skattskyldiges ekonomiska förhållanden (t ex uppgifter om tillgångar utomlands) som framkommer i kontrollen ska överlämnas till KFM om den har betydelse för indrivningen. Det interna samarbetet och informationsutbytet mellan olika verksamhetsområden behöver förbättras och signaler bör lämnas om att t ex en F-skattsedel bör återkallas vid utebliven inkomstdeklaration eller att en preliminär skatt bör ändras. För att skönstaxeringarna och nolltaxeringar ska bli så riktiga som möjligt bör ekonomiska utredningar göras med hjälp av tillgänglig information från dem som arbetar med periodkontroll och från KFM.

## 6.6. Revision

### 6.6.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

Syftet med en revision är att kontrollera att ett företags ekonomiska transaktioner blivit korrekt redovisade. Målet med revisionen kan variera. Det kan vara att stoppa oseriös verksamhet, att fastställa skatter och avgifter eller att åstadkomma en preventiv effekt. Ofta utreds inte betalningsförmågan förrän i slutet av revisionen. Till viss del beaktas borgenärsaspekter i kontrollen (t.ex. initieras betalningssäkringar) men borgenärstänkandet i revisionsverksamheten är idag begränsad.

### 6.6.2. *Förändringsbehov*

Borgenärstänkandet behöver utvecklas och borgenärsarbetet bör börja mycket tidigare och integreras med arbetet med redovisningsfel i deklarerationer. Vid revisionen bör både skattefelet och betalningsförmågan utredas. Företagets betalningsförmåga bör beaktas när man bestämmer kontrollens djup och omfattning. Det finns ofta inte anledning att lägga ned tid och resurser att kontrollera fram större belopp än vad som kan förväntas bli betalda. Undantag kan göras om det finns andra syften med utredningen, t.ex. för att klarlägga om det finns misstanke om brott. Om det under revisionen framkommer klara och otvistiga belopp kan en delpromemoria upprättas rörande dessa i avvaktan på att ytterligare utredning hinner göras i fråga om annat. Genom att snabbt få fram ett beslut ökar möjligheterna att få betalt. I större utsträckning måste möjligheterna till säkringsåtgärder, företrädaransvar och snabbestförelse utredas. KFM bör genast förses med den information (t ex tillgångar utomlands) som är nödvändig för en effektiv handläggning genom snabba utmättnings- och/eller konkursåtgärder. Revisorn har stora möjligheter att påverka borgenärsarbetet genom att dokumentera uppgifter om företagets kunder och uppgifter om faktiska företrädare i ett bolag. Dessa uppgifter

bör sedan vidareförmedlas till en borgenärshandläggare för en eventuell återkallelse av F-skattsedel eller för en eventuell företrädaransvarstalan. Det är vidare viktigt med samverkan med periodkontrollen då t.ex. en kommande skattefordran kan medföra att man bör sätta ett spärrbeslut för att förhindra en utbetalning av moms i skattekontosystemet.

## 6.7. Omprövning/överklagande

### 6.7.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

I arbetet med omprövningar och överklaganden tas som regel ingen kontakt med KFM även om den skattskyldige är restförd. Säkringsåtgärder beaktas sällan och någon särskild prioritering relaterad till betalningsförmågan görs inte. Det görs heller ingen kontinuerlig uppföljning av betalningsförmågan under pågående process. Omprövningar kan leda till att skatteskulden ändras genom nedsättning. Detta är viktigt att KFM får vetskap om då det kan i sin tur leda till problem för KFM vid t.ex. en konkursansökan och i företrädaransvarsärenden genom att de skulder som är föremål för åtgärder plötsligt förändras genom ett omprövningsbeslut.

### 6.7.2. *Förändringsbehov*

Utökat samarbete med KFM krävs. Processförarna bör informera KFM om nedsättningar samt om ekonomiska förhållanden av betydelse för indrivningen, bl.a. utlandstillgångar, förbjudna lån och otillbörliga egendomsöverföringar. Vidare är det viktigt att processförarna inhämtar information om eventuella verkställighetsåtgärder som pågår. Säkringsåtgärder, snabbrestförelse och personligt betalningsansvar måste beaktas i större utsträckning om omprövningen leder till skattefordringar. Det behövs därför ett utökat samarbete mellan olika enheter inom SKV. Samverkan med konkursförvaltare kan behövas vid utredning av konkursförsatta företag.

## 6.8. Anstånd vid omprövning/överklagande

### 6.8.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

När en anståndsansökan inkommer prövas först om skattefrågan är oviss eller om det annars är oskäligt att betala skatten. Om grund för anstånd föreligger ska SKM därefter pröva den skattskyldiges betalningsförmåga för att bedöma om säkerhet ska ställas. Många gånger beviljas dock anstånd utan att någon djupare prövning görs av betalningsförmågan och det är sällan som säkerhet begärs.

### 6.8.2. *Förändringsbehov*

Det är viktigt att SKV vid beviljande av anstånd aktivt tar ställning till om säkerhet ska krävas eller inte. Ju längre tid som går efter det att en skatt är debiterad desto större blir risken för att fordringen inte blir betald. En noggrann prövning av betalningsvilja/betalningsförmåga bör därför göras i alla anståndsärenden. SKV bör samarbeta med KFM för att kunna bedöma om statens möjligheter att få betalt kan komma att försämrats under anståndstiden samt för att utreda eventuella skadeverkningar som kan uppstå om kravet går till indrivning. En anledning till att det är ovanligt att SKM begär säkerheter vid anstånd kan vara att det är komplicerat och att kompetensen att bedöma betalningsförmågan är bristfällig. Det kan därför finnas behov av att utbilda handläggare för att höja kompetensen så att de klarar av att göra bedömningar av betalningsförmågan.

## 6.9. Registervård

### 6.9.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

SKM har precis som andra myndigheter ansvar för innehållet i de egna registren och för att uppgifter ur dessa som lämnas ut till andra myndigheter och intressenter är korrekta. Registervården är en viktig men kanske inte alltid tillräckligt prioriterad uppgift. Det är oklart hur skattskyldigas egna uppgifter i deklARATIONER och andra skrivelser beträffande ändrad adress, ändrade delägaruppgifter m.m. hanteras och vem som ansvarar för att riktiga uppgifter förs in i registren.

### 6.9.2. *Förändringsbehov*

Kravet på god registervård får aldrig negligeras, och för att möjliggöra ett effektivt borgenärsarbete måste registren innehålla riktiga uppgifter. Sannolikt innehåller registren en mängd inaktuella uppgifter som försvårar borgenärsarbetet och vars riktighet kan ifrågasättas. Kontrollverksamheten skulle avsevärt underlättas om det fanns ett väl utvecklat IT-stöd, där alla uppgifter

om skattskyldiga, företrädare för juridiska personer och närstående m.m. fanns lagrade i ett lättöverskådligt och ändamålsenligt system med enkla sökmöjligheter. Ett sådant IT-stöd bygger dock på vad den mänskliga handen lägger in för uppgifter i systemen.

## 6.10. Åtgärder för att möta förändringarna

### 6.10.1. *Urvals- och kontrollmetoder*

Man måste tidigt identifiera riskgrupper som inte kan och/eller inte vill betala den slutliga skatten. Metoder för urvals-, riskanalys- och uppföljningssystem måste utvecklas. Alla regioner har olika erfarenheter vad gäller urval och arbetsmetoder som bör tas tillvara på ett systematiskt sätt för att få en riksgemensam ambitionsnivå på kontrollen. SKV och KFM bör samordna sin riskbedömning, konjunkturanalys och omvärldsbevakning, t ex avseende företagets förväntade vinster eller förluster eller emotsedda konkurser. Det bör tas fram en samverkansrutin för en organiserad samverkan mellan SKV och KFM inom detta område.

Det föreligger stort behov av förbättringar avseende stöd för urval och riskanalys som omfattar betalningsförmågan. Det behövs även göras ändringar i skattekontosystemet för att kunna fatta beslut om arbetsgivares betalningskyldighet för arbetstagares skatt.

### 6.10.2. *Ökad samverkan inom SKV och med KFM*

För att reformens syften ska uppnås krävs att samverkan och samarbetet inom SKV och med KFM blir bättre. En förbättrad uppbördseffektivitet kräver helhetssyn och samverkan. Det ligger på regionledningens ansvar att organisera samverkan så att det sker på ett strukturerat sätt. Strategier för samverkan bör tas fram. Samverkan kan ske i form av samverkansavtal, gemensam verksamhetsplanering, projekt, regelbundna arbetsmöten och praktikutbyte m.m. Samverkan ska ske genom hela linjen från chefsnivå till handläggarnivå.

### 6.10.3. *Utbildning om borgenärstänkande och ny arbetsmetodik*

Projektet har i delrapport (bilaga 6) framfört behovet av att all personal ska få utbildning i de nya förmånsrättsreglerna. Utbildningen ska vara genomförd före årsskiftet. Förutom information om de materiella reglerna finns det också behov av utbildning om ny arbetsmetodik. Av ovan nämnda förändringsbehov framgår att det behövs ett förändrat arbetssätt inom kontrollverksamheten. Borgenärstänkandet behöver utvecklas inom alla verksamhetsom-

råden. För att åstadkomma en implementering av borgenärstänkandet krävs utbildning dels i form av grundutbildning och dels i form av temadagar. Rutiner för ny arbetsmetodik bör tas fram för att få skattehandläggaren att förstå hur borgenärstänkandet och samverkan påverkar dels den egna arbetsuppgiften och dels andra arbetsområden.

#### ***6.10.4. Uppföljning och utvärdering av ett förändrat arbetsätt***

Effekterna förmånsrättsreformen är delvis beroende av hur staten agerar som borgenär. En avskaffad skatteförmånsrätt medför att SKV måste ändra arbetsättet avseende att tidigt pröva den skattskyldiges betalningsförmåga, noga följa upp betalningarna, säkra fordringarna eller hindra fortsatt skuldsättning. En uppföljning och utvärdering av arbetsättet och resurser måste göras.

## 7. SKM:s borgenärsarbete

**Våra slutsatser och förslag:** Det aktiva borgenärsarbetet måste tidiga-reläggas. SKV måste tidigt upptäcka och bevaka skattskyldiga som missköter redovisning och eller betalning. För tidig identifikation krävs systematiska urvalssystem. Arbetet med s.k. ringlistor bör vara prioriterat. Fler borgenärsutredningar behöver göras. Möjligheterna till säkringsåtgärder, snabbrestföring och personligt betalningsansvar bör beaktas i större utsträckning. Samverkan med andra borgenärer behöver utvecklas. Fler handläggare behöver utbildas om borgenärsarbete. Uppföljning och utvärdering av det aktiva borgenärsarbetet bör göras. Bättre samarbete med KFM behövs för att få till stånd ett tidigare insolvensförfarande.

En särskild karriärväg behöver skapas för borgenärshandläggare hos SKV. För att borgenärsarbetet ska kunna utvecklas och möta förståelse inom SKV måste borgenärsarbetet tydliggöras. Det måste också framstå såsom attraktivt för kompetenta medarbetare att ägna sig åt detta arbete och kunna utvecklas inom området.

Framställningen berör inte borgenärsuppgifter som är gemensamma med KFM. Dessa behandlas istället under *avsnitt 9*.

### 7.1. Allmänt om SKM:s borgenärsarbete

RSV har den 28 maj 2002 fastställt definitioner inom borgenärsområdet. Med borgenärsrollen i vid bemärkelse avses SKM:s respektive KFM:s uppdrag att utverka betalning för statens fordringar gällande skatter och avgifter, dock med undantag för KFM:s uppgift att som exekutiv myndighet verkställa indrivningsåtgärder.

Borgenärstänkande innebär att tänka uppbördseffektivt och att ha en helhets-syn. Ett aktivt borgenärstänkande innebär att inom hela skatteverksamheten försöka tänka på hur staten som borgenär ska så tidigt som möjligt hitta de skattskyldiga som utgör en risk för att både nu och på sikt åsamka staten uppbördsförluster samt hur myndigheten ska agera för att få in redovisning, fastställa skattefordran och få betalt för denna.

SKM:s borgenärsarbete avser arbetet med att ta in betalning för skatter och avgifter, att annan uppgörelse nås eller att fortsatt verksamhet hindras (fortsatt restföring stoppas). Med borgenärsuppgifter avses de specifika åtgärder och medel som står till förfogande för att ta in betalning av skattefordran.

## 7.2. Hur arbetet bedrivs idag

SKM:s möjlighet att agera som borgenär begränsas av att fordringsanspråken ska överlämnas till KFM för indrivning, vilket medför att vissa borgenärsuppgifter enbart kan vidtas innan restföringstidpunkten medan andra kan vidtas såväl före som efter denna tidpunkt. Vad gäller åtgärder efter restföringstillfället är borgenärsrollen delad mellan SKM och KFM.

### 7.2.1. *Borgenärsuppgifter*

Enligt de definitioner som är framtagna av RSV avses med borgenärsuppgifter de specifika åtgärder och medel som står till förfogande för att ta in betalning av fordran på skatt. Borgenärsuppgifterna kan normalt delas in i allmänna borgenärsuppgifter och speciella. De allmänna kan sägas vara åtgärder som ingår i de normala uppbördsrutinerna. De speciella är särskilda åtgärder som går utöver de normala uppbördsrutinerna och som kräver någon form av fördjupad utredning.

### 7.2.2. *Betalningsuppmaning/ringlista/överlämna obetalda belopp för indrivning*

Borgenärsåtgärder vidtas när en obetald förfallen skuld upptäcks. När det uppkommer ett underskott på skattekontot får den skattskyldige en betalningsuppmaning där denne ges tillfälle att betala skatteskulden innan den överlämnas för indrivning. Det finns på många skattekontor utvecklade rutiner för tidiga aktiva borgenärsåtgärder i form av telefonkontakt, s.k. ringlistor, med skattskyldiga som inte tidigare är restförda och där det kan konstateras direkt efter förfallodagen att inbetalning ej skett. Listorna tas fram genom att saldot på skattekontot speglas till ett urvalssystem i mitten av månaden för att upptäcka skattskyldiga som inte har betalat på förfallodagen. Detta har visat sig vara ett mycket effektivt sätt att få in pengar på. Om skattebeloppet inte har betalats så att skattekontot är utjämnat vid nästa månadsavstämning överlämnas fordringen till KFM för indrivning. I samband med restföringen ska SKM lämna KFM de uppgifter om gäldenärens förhållanden som har betydelse för indrivningen. Informationsutbytet fungerar dock inte fullt ut i praktiken.

### 7.2.3. *Borgenärsutredning*

När SKM upptäcker (genom någon form av urvalsprocess) skattskyldiga som missköter redovisning och/eller betalning kan det, då det föreligger risk för uppbördsförlust, vara en signal att starta en borgenärsutredning. Med en borgenärsutredning avses en samlad och fördjupad utredning av den skatt-

skyldiges betalningsförmåga och/eller betalningsvilja (motsvarar KFM:s gäldenärsutredning). Under utredningen samlas alla uppgifter in om den skattskyldige som behövs för att fatta beslut om lämplig åtgärd. Vanliga syften med en borgenärsutredning är att frammana betalning, att nå en uppgörelse med den skattskyldige eller att försöka få stopp på en olönsam verksamhet och därigenom hindra fortsatt restföring.

#### **7.2.4. Höjd restföringegräns**

Föreligger det särskilda skäl får SKM avvakta med att begära indrivning av obetalt belopp trots att beloppsgränsen är uppnådd, dvs. man höjer restföringegränsen. SKM får underlåta restföring om det finns förutsättningar för att meddela anstånd eller ackord eller om beloppet är felaktigt och kommer att sättas ned, men det ännu inte har funnits tid att besluta om det.

#### **7.2.5. Snabbrestföring**

SKM kan snabba upp förfarandet i skattekontot genom snabbrestföring. Om det föreligger särskilda skäl får SKM överlämna en förfallen fordran för indrivning, trots att beloppsgränserna inte är uppfyllda eller utan att skicka ut en betalningsuppsmaning innan. SKM bör snabbrestföra när det finns starka skäl att tro att betalning inte kommer att erläggas och det har betydelse för KFM:s val av indrivningsåtgärd att skulden överlämnas för indrivning före ordinarie restföringstidpunkt.

#### **7.2.6. Anstånd på grund av betalningssvårigheter**

För att undvika restföring kan SKM, om det föreligger synnerliga skäl, ge anstånd på grund av tillfälliga betalningssvårigheter (anstånd vid omprövning/överklagande har behandlats tidigare under 5.8). SKM ska utreda den skattskyldiges betalningsförmåga. Det ska vara ett kort anstånd och anståndet ska vara till fördel både för den skattskyldige och för staten.

#### **7.2.7. Återkallelse av F-skattsedel**

Övervägande om och återkallelse av F-skattsedel kan vara en viktig och effektiv åtgärd för att förmå den försumlige skattskyldige att redovisa och eller betala skatten. Vad gäller arbetet med tilldelning och återkallelse av F-skattsedel som åtgärd har det behandlats särskilt under avsnittet beskattning och kontroll 5.3.

#### **7.2.8. Betalningssäkring/kvarstad**

När en större skuld uppkommer/upptäcks genom omprövning eller revision och risk föreligger att den skattskyldige inte kommer att betala skulden kan

SKM agera snabbt genom att ansöka om betalningssäkring eller kvarstad. Ett nära samarbete med KFM krävs när det gäller att säkra skattefordringar.

#### **7.2.9. Solidaransvar**

SKM kan besluta om solidarisk betalningsskyldighet för delägare i ett handelsbolag/kommanditbolag för bolagets skatte- och avgiftsskulder. Arbetsrutinerna för solidaransvarsbeslut är dock komplicerade varför SKM inte fullt ut använder sig av detta borgenärsverktyg.

#### **7.2.10. Åtgärder vid konkurs**

När SKM får underrättelse om att en skattskyldig har försatts i konkurs vidtar SKM vissa åtgärder. SKM ska lämna uppgift till KFM om alla skatteskulder som har uppkommit före beslut om konkurs, även om de inte har förfallit till betalning. Vidare vidtar SKM registreringsåtgärder samt kontrollerar om den skattskyldige har fullgjort sina skyldigheter att lämna deklARATIONER och kontrolluppgifter för tiden fram till konkursutbrottet. SKM ska vidta viss utredning vid konkurs i enlighet med av RSV framtagna rutiner för hantering av skattskyldiga i konkurs (RSV 251). Dock föreligger idag vissa brister avseende den samordnade kontrollen vid konkurs.

#### **7.2.11. Övriga borgenärsåtgärder**

Det är KFM som företräder staten som borgenär under företagsrekonstruktion och vid skuldsanering. SKM ska dock i dessa fall göra utredningar och lämna information till KFM. Även i samband med betalningsinställelse, fusion och likvidation gör SKM utredningar och avger yttrande till KFM.

### **7.3. Förändringsbehov**

En avskaffad skatteförmånsrätt innebär att SKV tidigare än idag måste pröva skattskyldigs betalningsförmåga och noga följa upp betalningarna. Det blir viktigt med en riskanalys som omfattar betalningsförmågan. SKV måste avsätta mer resurser till att tidigarelägga det aktiva borgenärsarbetet. Genom att tidigt upptäcka och bevaka skattskyldiga som missköter redovisning och/eller betalning får vi en snabbare insolvenshantering.

Det krävs en utökad manuell bevakning av dem som brister i redovisning och dåliga betalare och det bör ske i omedelbar anslutning till förfallotidpunkten. Kontakt bör tas med skattskyldiga som missköter redovisning och betalning. Utredning bör göras avseende orsaken till bristande redovisning

och betalningsförsummelsen. Därefter måste SKV ta ställning till lämplig åtgärd. Antalet borgenärsutredningar bör öka.

Det blir nödvändigt med djupare utredningar i samband med ansökan om anstånd med betalning av skatt och tagande av säkerhet samt vid ifrågasatta återkallelser av F-skattsedel. I princip bör alltid en borgenärsutredning göras då man gör en bedömning av den skattskyldige utifrån dennes förmodade betalningsvilja och kreditvärdighet. Rätt kompetens måste finnas för att göra dessa bedömningar. En utredning kan exempelvis leda till att det av något skäl anses befogat att avvakta med att begära indrivningsåtgärder eller att KFM bör kontaktas omgående för att på så sätt få till stånd snabba konkursåtgärder.

Arbetet med företrädaransvar bör aktualiseras långt tidigare än vad som ofta görs idag. Redan vid det första underskottet på skattekontot kan frågan om företrädaransvar initieras, och finnas med i utredningen parallellt med andra borgenärsåtgärder.

I dagsläget använder SKM sig inte fullt ut av möjligheten att fatta solidansvarsbeslut. Detta beror till stor del på komplicerade arbetsrutiner och bristande resurser. Det är nödvändigt att SKV initierar solidaransvar tidigare och i större omfattning än idag. Arbetsrutinerna behöver ses över och förenklingåtgärder vidtas.

Eftersom staten inte på förhand kan gardera sig mot framtida förluster måste SKV beakta möjligheterna till betalningssäkring och andra säkringsåtgärder i större utsträckning. Det är därför viktigt att förutsättningarna för säkringsåtgärder tydliggörs för den enskilde handläggaren vid kontrollarbetet.

Ett syfte med reformen (prop. 2002/03:49 s. 112) är att skatteförvaltningen och exekutionsväsendet genom att ändra sitt arbetssätt ska öka sina insatser avseende bl.a. uppföljning av krediter och medverkan vid rekonstruktion av företag. Det finns därför skäl att tro att antalet företagsrekonstruktioner och ackordsärenden kommer att öka. Mot den bakgrunden behöver SKV öka sin kompetens både i fråga om offentliga ackord och underhandsackord liksom i fråga om företagsrekonstruktioner.

Den slojade skatteförmånsrätten och det förändrade företagshypoteket leder till ett mer jämställt borgenärskollektiv och kommer att öka intressegemenskapen mellan borgenärerna. Borgenärer bör samarbeta för att finna bästa möjliga lösningen i det enskilda fallet. Detta innebär att SKV i samband med ackord måste utveckla en bättre samverkan med andra borgenärer, t ex banker. Tidiga borgenärsutredningar i samverkan med skattskyldig och övriga borgenärer i syfte att finna rekonstruktionslösningar kan bli nödvändiga och en ny arbetsuppgift för SKV. Det kan bli vanligt med borgenärsmöten i framtiden.

Det är här intressant att göra en jämförelse med vad förändringarna i Finland har inneburit. I Finland infördes en ny lag om företagsanering samtidigt

som den nya förmånsrättslagen. Antalet företagssaneringar är dock väldigt få (24 stycken under år 2002). Företagssanering kan göras frivilligt men oftast är det genom beslut från tingsrätten. Ackord förekommer endast vid företagsanering. Fortfarande är konkurs det dominerande insolvensförfarandet. Det händer ganska ofta att företagssaneringar övergår till konkurs. Antalet konkursansökningar från skatteverket var 325 stycken år 2002. En stor del av konkursansökningarna, ca två tredjedelar, faller på grund av betalning. Vad gäller samverkan med andra borgenärer finns en samverkansgrupp för offentliga borgenärer. Samverkan förekommer både genom allmän information/diskussion om borgenärrollen och genom operativ samverkan som bl.a. innebär att skatteverket företräder samtliga statliga myndigheter vid tingsättsförhandlingar och dylikt. Det förekommer inte något närmare samarbete med enskilda borgenärer. I samband med konkursansökan kan samverkan ibland ske med bank. Bankerna har en egen pool för samverkan. Vid företagsanering finns en borgenärsnämnd i vilken en från varje "förmånsrättsgrupp" ingår. En s.k. saneringsman kallar dessa till regelbundna möten.

#### 7.4. Åtgärder för att möta förändringarna

##### 7.4.1. Vikten av tidiga åtgärder

De nya förmånsrättsreglerna kommer att ställa helt nya krav på staten och dess agerande. Både SKV och KFM kommer att behöva flytta fram sina positioner för att tidigarelägga identifikation av riskbeteende. Staten behöver utveckla metoder för identifikation av dåliga betalare och ett nytt arbetssätt kommer att krävas. Samverkan mellan SKV och KFM för riskbedömning blir mycket viktig.

Av prop. 2002/03:49 s. 112 framgår att "ett syfte med reformen är att skatteförvaltningen och exekutionsväsendet genom att ändra sitt arbetssätt skall öka sina insatser avseende bl.a. uppföljning av krediter och medverkan vid rekonstruktion av företag."

På s. 68 anges "att på motsvarande sätt torde en avskaffad förmånsrätt ge staten som skatteborgenär incitament till att på ett tidigt stadium pröva gäldenärens betalningsförmåga och noga följa upp betalningarna. Skatteförvaltningens och exekutionsväsendets arbetssätt är därvid av avgörande betydelse."

Bland borgenärerna kommer SKV förmodligen vara den som tidigast har möjlighet att uppmärksamma en risk för obestånd eller betalningsovilja. Det måste redan i kontrollurvalet finnas möjlighet att uppmärksamma riskfaktorer. Att endast genom manuell hantering fånga upp dåliga betalare är inte tillräckligt, ärendemängden är alldeles för stor. Genom urvalsfrågor i systemen bör riskgrupper kunna identifieras, och därefter bli föremål för en manuell handläggning.

Exempel på tidiga varningssignaler som kan fångas upp via kontrollsystemet:

- en ansökan om jämkning av preliminärt debiterad skatt trots ett tidigare obetalt underskott på skattekontot
- större avvikelse i SKD jämfört med tidigare perioder
- utebliven SKD
- redovisat i SKD men obetalt
- betald skönsbeskattning
- ansökan om anstånd med deklarationsinlämnande
- ansökan om anstånd med betalning
- förbrukat aktiekapital
- tidigare restföringar
- restförda E-mål
- styrelsebyte hos PRV

#### **7.4.2.      *Kompetens att bedöma betalningsförmåga***

Kompetensen inom det allmänna borgenärsarbetet är relativt låg. Arbetsområdet har inom SKM inte varit prioriterat, utvecklingsmöjligheterna har varit begränsade och därmed har man haft svårigheter att rekrytera medarbetare för arbetet. Arbetet utförs många gånger av personal som har området som en tillikauppgift, och som inte mött förståelse för att borgenärsarbetet också måste utföras då andra arbetsuppgifter trängt på. Borgenärsarbetet har då fått stryka på foten i ansträngda perioder. Rutin och kompetens har därför blivit svårt att erhålla.

De speciella borgenärsarbetsuppgifterna såsom företräddartalan och ackord har kunnat locka med intressanta arbetsuppgifter och utveckling. Arbetet har på ett flertal regioner inom SKM utförts antingen på respektive regions rättsenhet eller på särskilt skattekontor av personer med juristkompetens. Uppfattningen att borgenärsarbetet på SKM utgörs av just arbetet med företräddaransvar och ackord har varit allmänt utbredd.

#### **7.4.3.      *Utbildning i borgenärstänkande och borgenärsarbete***

RSV:s borgenärsgroup har tagit fram ett gemensamt utbildningsmaterial för SKM, KFM och RSV beträffande de nya förmånsrättsreglerna. Utbildningen genomförs som en steg 2-utbildning och i steg 1 har den 24-25 september 2003 utbildning skett av 41 st. lärare. Inriktningen är att all personal ska ha fått utbildning/information innan årsskiftet.

Utöver utbildning i de nya förmånsrättsreglerna behövs utbildning för personalen på SKV i metoder för borgenärsarbete, ett förändrat arbetssätt och inom sakområdet obeståndsrätt. Kunskapen i obeståndsrätten är mycket blygsam inom SKM.

För att personalen på SKV ska kunna förändra sättet för arbetet med borgenärsfrågorna krävs utbildning. För att borgenärstänkandet ska kunna genomgå alla ärendehantering i alla arbetsmoment och led måste utbildningen leda till en förståelse för att sätta betalningen i fokus. Personalen på SKV måste lära sig att tidigt identifiera skattskyldiga som kan råka i betalningssvårigheter och insolvens och dem som saknar betalningsvilja redan innan restföring. Det måste finnas kompetens för att handlägga olika skeden i en skattskyldigs betalningsoförmåga, allt ifrån bashantering till mer komplicerade obeståndsfrågor. För att kunna effektuera olika borgenärsåtgärder som sker i linjen måste det finnas en specialistkompetens när det gäller att avgöra vilken åtgärd som behöver vidtas i det enskilda fallet. För den sistnämnda kategorin krävs ytterligare utbildningsinsatser.

#### **7.4.4. Borgenärsarbetet i verksamhetsplaneringen**

I koncernens VP 2004 under avsnitt 3.2 ”Beskatta och ta in betalning ” rapporteras följande:

”Den 1 januari 2004 avskaffas statens *förmånsrätt* för skattefordringar. Detta innebär att Skatteverket kommer att behöva flytta fram sina positioner för att tidigare än i dag identifiera, riskbedöma och kontrollera skattskyldiga som inte betalar skatter och avgifter i tid. Vi måste öka våra insatser betydligt för att bevaka våra krediter och delta i ackordsförhandlingar i större utsträckning. Skatteverket måste intensifiera borgenärsarbetet och låta ett borgenärstänkande genomsyra all verksamhet. Detta sammantaget leder till att reformens syften nås.”

Målet för 2004 är: ”Genom ett enhetligt och offensivt borgenärsarbete har vi säkerställt att ändrad förmånsrätt inte leder till ökade förluster för staten.”

För att kunna uppfylla målsättningen att borgenärsarbetet ska bedrivas enhetligt och offensivt måste stora utbildningsinsatser genomföras. SKV måste ha tillskansat sig ett borgenärstänkande och måste ha förståelse för borgenärsarbetets betydelse för att kunna bedriva borgenärsarbetet på ett enhetligt och offensivt sätt. Vikten av utbildning kan inte nog understrykas. Utan kompetens kan inte målet uppfyllas.

#### **7.4.5. Vikten av samarbete och samverkan mellan SKM och KFM**

En förbättrad uppbördseffektivitet kräver samverkan och helhetssyn inom hela beskattnings- och indrivningsprocessen. Idag finns ett visst samarbete mellan SKM och KFM. Samarbetet har främst formen av informationsutbyte

i det operativa arbetet för att underlätta utförandet av de egna arbetsuppgifterna. Däremot saknas i stor utsträckning samarbete i form av gemensamma diskussioner och samråd inför beslut av vissa åtgärder som t.ex. revision, solidarbeslut, skönstaxering, beslut om återkallelse av F-skattsedel eller konkursansökan.

Det är till fördel för båda myndigheterna om tidiga kontakter tas för att klargöra hela fordringsbilden. Behov av ett mer effektivt samarbete föreligger såsom gemensamma borgenärsprojekt, gemensam verksamhetsplanering med gemensamma mål, aktiviteter och uppföljning. Praktiktjänstgöring kan vara ett sätt för att skapa förståelse för varandras arbetsuppgifter och ta tillvara varandras kompetens. Vidare måste det inom de olika verksamhetsområdena hos SKV utvecklas en helhetssyn och informationsutbyte som saknas idag. Det är viktigt att förstå att information och beslutade åtgärder inom ett verksamhetsområde kan påverka arbetet inom ett annat verksamhetsområde. Borgenärsarbetet behöver bli en integrerad del i kontrollarbetet. Gemensam planering och prioritering i verksamheten är en viktig åtgärd. Det finns behov av att ta fram gemensamma rutiner för samverkan och för att etablera kontaktvägar.

#### **7.4.6. Utbildning om borgenärstänkande och ny arbetsmetodik**

Projektet har i delrapport, *bilaga 6*, framfört behovet att all personal ska få utbildning i de nya förmånsrättsreglerna. Utbildningen ska vara genomförd före årsskiftet. Förutom information om de materiella reglerna finns det också behov av utbildning om ny arbetsmetodik. Av ovan nämnda förändringsbehov framgår att det behövs ett förbättrat arbetssätt inom kontrollverksamheten. Borgenärstänkandet behöver stärkas inom alla verksamhetsområden. För att åstadkomma en implementering av borgenärstänkandet krävs utbildning dels i form av grundutbildning och dels i form av temadagar. Rutiner för ny arbetsmetodik bör tas fram för att få skattehandläggaren att förstå hur borgenärstänkandet påverkar den egna arbetsuppgiften och andra arbetsområden.

#### **7.4.7. Uppföljning och utvärdering av ett förändrat arbetssätt**

Effekterna av reformen är delvis beroende av hur staten agerar som borgenär. En avskaffad skatteförmånsrätt medför att SKM måste ändra arbetssättet genom att tidigt pröva den skattskyldiges betalningsförmåga, noga följa upp betalningarna, säkra fordringarna eller hindra fortsatt skuldsättning. En uppföljning och utvärdering av arbetssättet och resurser måste göras.

## 7.5. Borgenärshandläggare hos SKV

Inom SKM upplevs borgenärsarbetet för närvarande ha en låg status. Orsakerna härtill är flera. Arbetsuppgiften är inte prioriterad av ledningsgrupperna i regionerna. Andra arbetsuppgifter prioriteras oftast före borgenärsarbetet. Borgenärsarbetet utförs ofta i mån av tid, och utgörs i regel av en tillika arbetsuppgift.

Eftersom arbetsuppgifterna kommer att få ökad betydelse på grund av de nya förmånsrättsreglerna är det viktigt att kartlägga den kompetens som behövs för det framtida borgenärsarbetet. Det kommer att ställas väsentligen högre krav på tidiga åtgärder, med identifikation av risk och aktiva borgenärsåtgärder. Det behövs kompetens för att bedöma valet av åtgärd vid en viss tidpunkt.

För att möta de krav som lagstiftaren ställt upp beträffande statens tidigare lagda agerande som borgenär är det viktigt att borgenärsgrupper i regionerna bemannas med rätt sammansatt kompetens för att klara samtliga arbetsuppgifter inom området. Borgenärsarbetet bör bli en karriärväg inom förvaltningen som kan jämföras med revisors- eller processförarkarriären.

## 8. KFM:s verkställighet mot näringsidkare

**Våra slutsatser och förslag:** Verkställighetsarbetet mot näringsidkare måste i högre grad än idag sättas i fokus. NI-handläggarna och S-handläggarna behöver utbildas i ny arbetsmetodik och inom sakområdet. Särskild betydelse bör läggas vid innebörden av övergångsbestämmelserna. Avtalen för transport, förvaring, värdering och försäljning av lös egendom bör ses över. Samrådet med övriga borgenärer bör öka. En kontinuerlig uppföljning bör ske av effekterna av de nya förmånsrättsreglerna.

### 8.1. Hur arbetet bedrivs idag

#### 8.1.1. *Inledning*

Verkställighetsarbetet är uppdelat mellan handläggningen mot näringsidkare (NI) och mot privatpersoner (PI). Privatpersoner saknar möjlighet att belåna sin egendom genom att upplåta företagshypotek. Verkställigheten mot privatpersoner kommer därför inte att påverkas av de beslutade förändringarna av förmånsrätten för företagshypoteket. Däremot kommer verkställigheten mot näringsidkare i hög grad att påverkas. Rapporten berör därför bara verkställigheten mot näringsidkare.

#### 8.1.2. *De allmänna målen*

De flesta skulder som belastar näringsidkare är A-målskulder. Enligt Riktlinjer för Borgenärsarbetet hos kronofogdemyndigheten ska KFM, om skulden inte betalas frivilligt, i första hand vidta exekutiva åtgärder enligt UB. Med andra ord ska samma åtgärder vidtas som i E-målen. I A-målen ska förutom verkställighet i princip alltid göras en gäldenärsutredning i syfte att bestämma lämplig indrivningsåtgärd. De båda utredningarna sker ofta parallellt. Det går därför inte att beskriva hur verkställighetsarbetet sker då det gäller A-målen utan att till viss del beröra den utredningen som ingår i gäldenärsutredningen.

Efter avtidens utgång påbörjas utredningen med att uppgifter inhämtas från PRV om gäldenärens näringsverksamhet. Utredningen tar sikte på både den verksamhet som medfört skulden och gäldenärens ev. samband med annan näringsverksamhet. Förekomsten av företagshypotek kontrolleras i FIR och beträffande aktiebolag hämtas uppgifter från Svenska AB. Uppgifter hämtas också från SKM:s basregister och ev. latent skulder kontrolleras i skattekontot. Samtidigt görs en tillgångsundersökning med registerforskning och kontroll av bankmedel och postgiro. Om utmätningsbara medel inte påträffas uppstår ofta ett glapp i handläggningen innan förrättning sätts ut i gäldenä-

rens lokal eller denne kallas till KFM för utredning. Metodiken varierar dock mellan olika handläggare. Många gäldenärer hör av sig innan förrättning hunnit ske och lovar att betala skulden eller att agera för nedsättning av sina A-målskulder genom att begära omprövning av tidigare taxeringar och ansöka om anstånd. Gäldenären får då ofta någon form av uppskov och nya glapp uppstår därmed i handläggningen.

Vid förrättning i gäldenärens lokal gör förrättningsmannen en översiktlig värdering av FI-egendom. I regel resulterar denna värdering i en bedömning att exekutivt övervärde saknas. Är FI-fordran liten sker i vissa fall en begränsad utmätning av FI-egendom, t.ex. ett fordon. Även i detta skede är det vanligt att de ovan nämnda invändningarna om att skulden kommer att betalas eller taxeringarna överklagas framförs och detta medför i vissa fall ett nytt glapp i form av uppskov med försäljning av den utmäta egendomen.

Även i de fall då gäldenären ej har företagsintecknat sin verksamhet sker få utmätningar av rörelseegendom. Generellt kan man nog påstå att KFM har fokus på borgenärsagerande vid indrivning av A-målen och att det viktigaste redskapet mot näringsidkare som ej betalar sina skulder är konkurshotet.

### **8.1.3. De enskilda målen**

Många av näringsidkarna har också E-mål och det sker då en gemensam handläggning med A-målen. Då endast E-mål förekommer sker bara verkställighet enligt UB. Även i sistnämnda fall uppstår ibland glapp i handläggningen inför förrättning eller försäljning av utmätt egendom.

## **8.2. Förändringsbehov**

Förändringarna kommer att medföra konsekvenser för verkställigheten hos KFM. Projektet har försökt att analysera dessa effekter och föreslå adekvata åtgärder för att kunna möta förändringarna.

Följande slutsatser har dragits av de synpunkter som framförts av banker, inkassoföretag, företagareföreningar m.m.

- Då företagshypoteket urholkas som säkerhet kommer bankerna att kompensera sig genom att öka användningen av factoring, leasing och avbetalningsköp. Kravet på personliga säkerheter kommer också att öka.
- På kort sikt finns anledning att tro att de små och medelstora företagen kommer att få något svårare att låna pengar.

- Bankerna kommer att se över sina system/rutiner för kreditprövning/kredituppföljning och göra de förändringar som behövs för att öka effektiviteten.
- Några generella räntehöjningar p.g.a. reformen är inte att vänta utan höjningar kommer att ske i vissa fall p.g.a. ökad kreditrisk.
- Under tiden från ikraftträdandet av de nya förmånsrättsreglerna fram till den 1 januari 2005 kommer det inte att ske några massuppsägningar av krediter.
- Behovet av samråd mellan borgenärerna ökar.
- Antalet enskilda betalningsmål hos KFM kommer att öka, till viss del från banker men framförallt från oprioriterade borgenärer.
- Ansökningarna om handräckning av leasingegendom och egendom köpt på avbetalning kommer att öka.

#### **8.2.1. Frågor beträffande utmätning**

Genom reformen omvandlas företagshypoteket från en särskild till en allmän förmånsrätt. Eftersom allmän förmånsrätt endast gäller vid konkurs innebär detta helt andra möjligheter/skyldigheter för KFM att utmäta rörelseegendom. Som ovan berörts sker få utmätningar av rörelseegendom idag eftersom exekutivt övervärde ofta saknas p.g.a. den särskilda förmånsrätt som företagshypoteket har. Det finns skäl att utgå från att utmätningens frekvens kommer att öka. Detta kommer att aktualisera många nya frågor på ett annat sätt än idag och medföra krav på ny kompetens hos KFM:s personal.

Idag sker få utmätningar av immaterialrätter, som ingår i underlaget för företagshypoteket. I framtiden måste kunskap finnas om hur värdering och utmätning ska ske av dessa typer av rättigheter, som dessutom ökar kontinuerligt.

Enligt 4 kap 3 § 2 st UB (den s.k. utmättningsordningen) gäller att KFM som huvudregel vid utmätning i första hand bör ta i anspråk sådan tillgång som kan användas till fordringens betalning med minsta kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären. Enligt kommentaren till utsökningsbalken anges att i första hand bör kontanta pengar, banktillgodohavande som kan lyftas omedelbart eller liknande likvida tillgångar tas i anspråk. Vidare anges att, efter utmätning i lön, bör i allmänhet sådan lös egendom tas i anspråk som lämpar sig för att realisera och som gäldenären kan avvara med minsta olägenhet. Vid utmättningsförrättning i lokal med en levande rörelse kommer det säkert många gånger att uppstå svåra bedömningar i fråga om hur utmättningsordningen ska tillämpas och vilken egendom gäldenären lättast kan avvara.

Av 4 kap 6 § 2 st UB framgår bl.a. att tillbehör till fastighet inte får utmätas särskilt för sig. Vid verkställighet mot näringsidkare kommer frågor att kunna uppstå kring bedömningen av vilken egendom som har karaktären av tillbehör. Idag saknar denna fråga ofta betydelse eftersom bedömningen att viss egendom inte utgör tillbehör medför att egendomen får anses ingå i underlaget för företagshypoteket. Som ovan berört sker få utmätningar av företagsintecknad rörelseegendom mot bakgrund av att exekutivt övervärde anses saknas. Då företagshypoteket i framtiden inte kommer att gälla vid utmätning aktualiseras tillbehörsproblematiken på ett helt nytt sätt.

Som framgår av de uppgifter som projektet fått från banker, inkassoföreningar, företagareföreningar m.fl. kan man räkna med att bankerna vid finansieringen av nya företagslån kommer att komplettera företagshypoteket med andra säkerheter. Factoring av kundfordringar kan förväntas öka omgående. Leasing och avbetalningsköp av maskiner, fordon m.m. kommer att successivt öka i takt med att nya krediter beviljas. Denna övergång till andra säkerheter kommer att innebära att KFM möter andra invändningar i verkställighetsarbetet och måste ta ställning till giltigheten av olika avtal som åberopas. I den takt användningen av dessa senare säkerheter ökar finns det skäl att utgå från att även ansökningarna om handräckning hos KFM kommer att öka.

För att kunna bedöma hur utvecklingen kommer att bli på längre sikt måste man beakta även andra synpunkter som lämnats om lämpligheten av olika säkerheter. Vid besöken hos bankerna har det framkommit att användningen av factoring kräver en viss storlek på företagets omsättning och fakturering. Denna säkerhet är därför inte alltid lämplig för de mindre företagen. Det har påpekats att den heller inte passar för alla typer av verksamheter, såsom t.ex. entreprenad eller konsultverksamhet. Leasing och avbetalningsköp är inte heller användbart på den typ av egendom som är avsedd att omsättas, t.ex. varulager. Även om möjligheterna till utmätning minskar allteftersom de nämnda säkerheterna tas i användning så kan man därför utgå från att det även på längre sikt kommer att ske betydligt fler utmätningar av rörelseegendom än idag. Förrättningsmännen kommer att ställas inför svåra överväganden avseende värdering av anläggningstillgångar eller bedömning av om övervärde finns i leasingegendom. De kommer därför att behöva mer ekonomisk utbildning än idag.

Vissa banker har uppgett att de kommer att inge ansökan om utmätning för att få särskild förmånsrätt i den utmäta rörelseegendomen. Man kan också vänta sig en större aktivitet från leverantörer och andra oprioriterade borgenärer då de får andra möjligheter att få utmätning för sina fordringar. Det finns därför skäl att tro att antalet ansökningar om betalningsföreläggande och utmätning kommer att öka.

Bankerna känner stark oro inför vad utmätningen av rörelseegendom kan innebära och menar att banken kan tvingas att inge konkursansökan för att återvinna den förmånsrätt som utmätningen medför. Det finns oro för att sär-

aktioner kommer att vidtas av någon borgenär och att detta kan omöjliggöra det samråd och den samsyn som borgenärerna bör ha.

### 8.2.2. *Erfarenheter från Finland*

Projektet har vid besök hos Helsingfors Exekutionsverk tagit del av de erfarenheter som finns i Finland av ändrade förmånsrättsregler. En sammanställning finns i *bilaga 4*. Den 1 januari 1993 skedde i Finland en långtgående revidering av förmånsrättssystemet samtidigt som en ny lag om företagssanering trädde i kraft. De allmänna förmånsrätterna slopades med undantag av förmånsrätten för underhållsbidrag till barn. Förmånsrätten för företagsinteckning ändrades till att vid konkurs gälla i 50 % av värdet av den intecknade egendomen sedan fordringar med bättre förmånsrätt har betalats. Den finska förmånsrättsordningen har således många likheter med den nya svenska. Man borde därför kunna dra vissa slutsatser av de finländska erfarenheterna. I flera avseenden finns det dock faktorer som gör jämförelsen svår. En viktig skillnad mellan de båda ländernas förmånsrättsordningar är att i Finland avskaffades även förmånsrätten för lönefordringar, vilket medfört att företagsinteckningshavarnas möjligheter till utdelning vid konkurs inte försämrades genom reformen. De har därför inte haft samma behov att komplettera företagsinteckningen med andra säkerheter. Företagsinteckningen synes inte heller före reformen ha haft samma betydelse som säkerhet vid kreditgivning som i Sverige.

En annan viktig skillnad är också inriktningen av verkställighetsarbetet. Exekutionsverket har inga borgenärsuppgifter men uppger att man har en mycket praktisk inställning vid verkställighet mot näringsidkare. Man försöker att i möjligaste mån undvika utmätning av rörelseegendom och arbetar istället aktivt för att parterna ska nå en uppgörelse. Exekutionsverket ger också gäldenären uppskov/avbetalningsplan under några månader om det bedöms som ändamålsenligt och skulden är mindre. En avbetalningsplan förutsätter att det skett en utmätning (säkerhetsutmätning) om utmättningsbar egendom finns. Detta sätt att agera synes allmänt ha accepterats av borgenärerna och sker med deras tysta medgivande. Detta är säkert en av förklaringarna till att den finländska reformen inte medfört någon större ökning av antalet utmätningar. Det är svårt att se att det skulle finnas något utrymme för en sådan utveckling i samband med verkställighet i Sverige utan ändring av lagstiftningen. I E-mål saknas helt möjlighet för KFM att medge uppskov/avbetalningsplan och möjligheten att efter utmätning ge anstånd med försäljningen är begränsad. De möjligheter till uppskov/avbetalningsplan i A-mål som KFM har enligt indrivningslagen är särskilt reglerade och tillämpas mycket restriktivt. Säkerhetsutmätning är inte heller möjligt.

En möjlig slutsats man skulle kunna dra av de finländska erfarenheterna är att de nya förmånsrättsreglerna inte självklart kommer att medföra att leverantörerna blir mer aktiva. Denna slutsats stämmer dock dåligt med den bild som företagarföreningar, banker m.fl. har om framtiden.

Sammanfattningsvis kan sägas att trots de likheter som finns mellan den finländska förmånsrättsordningen och de nya svenska förmånsrättsreglerna finns olikheter både i förmånsrättsordningarna och i andra förhållanden som har betydelse för den framtida utvecklingen. Det är därför omöjligt att dra några säkra slutsatser av de finländska erfarenheterna, i vart fall inte utan en mer djupgående analys än som varit möjlig att göra inom projektet.

### 8.3. Övergångsbestämmelserna

De nya förmånsrättsreglerna träder i kraft den 1 januari 2004. För att kunna dra riktiga slutsatser om effekterna på verkställighetsarbetet måste bl.a. övergångsbestämmelserna till Lag (2003:535) om ändring i förmånsrättslagen beaktas. Av punkt 2 framgår att äldre bestämmelser ska tillämpas fram till den 1 januari 2005 ifråga om företagshypotek p.g.a. in-teckning som beviljats före ikraftträdandet. Detta innebär att det kommer att dröja en viss tid in på år 2004 innan KFM kommer i kontakt med nya företagsin-teckningar, som är beviljade efter ikraftträdandet. Under hela år 2004 kan man utgå från att verkställighet mot näringsidkare som företagsin-tecknat sin egendom i de allra flesta fall kommer att avse företagshypotek beviljade före ikraftträdandet. Givetvis måste förhållandena i varje enskilt fall kontrolleras noggrant.

Från och med den 1 januari 2005 kommer dessa äldre in-teckningar som huvudregel att anses som företagsin-teckningar enligt den nya lagen om företagsin-teckning. Enligt punkt 4 i övergångsbestämmelserna har dock borgenär, som med tillämpningen av de nya reglerna inte längre har betryggande säkerhet, rätt att säga upp krediten om inte kompletterande säkerhet ställs trots begäran om detta. Denna möjlighet måste utnyttjas före den 1 januari 2005. Har borgenären väckt talan om betalning och anmält detta till in-skrivningsmyndigheten för företagsin-teckning gäller i vissa fall äldre bestämmelser om förmånsrätt för företagshypoteket. Så är fallet om utmätning beslutats p.g.a. en ansökan som inkommit till KFM innan tre månader förflutit från det att domstolen skilt sig från målet genom dom eller beslut som har vunnit laga kraft. Konsekvensen av undantaget är att innehavare av företagshypotek under ytterligare viss tid kan behålla den särskilda förmånsrätten i situationer då krediten sägs upp och åtgärder vidtas för att skaffa en exekutionstitel mot gäldenären.

Av punkt 3 i övergångsbestämmelserna framgår att äldre bestämmelser *alltid* tillämpas vid utmätning som har beslutats p.g.a. en ansökan som gjorts före ikraftträdandet. Vidare framgår av punkt 2 i övergångsbestämmelserna till Lag (2003:531) om ändring i utsökningsbalken att äldre bestämmelser ska tillämpas i fråga om utmätning som har beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet.

Effekterna av övergångsbestämmelserna har diskuterats under lagstiftningsarbetet. Förslag har funnits om att införa en tidsmässig begränsningsregel

med hänsyn till de effekter som annars kan uppstå avseende A-mål som kan bli öppna hos KFM intill preskription inträder och E-mål som förlängs genom att förnyelseansökan sker. Lagrådet har kommenterat detta och påpekat att föreslagen begränsningsregel också skulle träffa andra fall än de avsedda. Mot bakgrund av bedömningen att problemen bara bedömts uppkomma i ett fåtal fall har lagrådet ifrågasatt om det behövs någon begränsningsregel av detta slag. En sådan har heller inte införts.

Det lär således kunna uppkomma situationer även efter utgången av 2004 då KFM vid verkställighet hos näringsidkare i mål, vilka inkommit före ikraftträdandet, har att ta hänsyn till företagshypotek som fortfarande gäller med särskild förmånsrätt. Om situationen är sådan att verkställighet samtidigt ska ske för t.ex. ett nyinkommet E-mål eller ett nyligen restfört skatteunderskott kommer detta att komplicera den gemensamma utmätningen i målen. Vid samma utmätningstillfälle ska ju utmätning ske av egendom som i de äldre målen fortfarande belastas av företagshypotek med särskild förmånsrätt men där samma företagsinteckning i det nyinkomna målet endast har allmän förmånsrätt, vilken inte gäller vid utmätning. Eftersom kassa, postgiro, bankmedel m.m. inte ingår i underlaget för företagshypotek enligt äldre regler kommer utmätning att kunna ske av viss typ av egendom i samtliga mål medan möjligheterna till utmätning i övrigt är helt olika. Även om den beskrivna situationen inte kommer att bli särskilt vanlig kan man utgå från att den förr eller senare kommer att inträffa.

Sammanfattningsvis gäller att även om KFM i regel kommer att verkställa enligt de nya förmånsrättsreglerna fr.o.m. den 1 januari 2005 blir effekten av övergångsbestämmelserna att det kommer att finnas undantag och att udda situationer kan förväntas uppstå i vissa fall. Det ställer krav på att den enskilde förrättningsmannen hittar dessa fall och har de kunskaper som krävs för en korrekt bedömning.

## 8.4. Åtgärder för att möta förändringarna

### 8.4.1. *Fokus på verkställighet – snabbhet i handläggningen*

Omvandlingen av företagshypoteket till en allmän förmånsrätt medför att KFM vid näringsidkarindrivningen på ett helt annat sätt än nu måste fokusera på verkställighet och vara tidigt ute för att säkra tillgångar. Ju tidigare i handläggningen en utmätningförrättning sker hos en näringsidkare desto större är ju sannolikheten för att utmätningbar egendom finns i behåll. Mot bakgrund av att statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas blir detta särskilt viktigt eftersom utmätning fortfarande medför särskild förmånsrätt. Det är också troligt att en förbättrad kreditprövning och kredituppföljning, där den enskilde borgenären på ett tidigare stadium reagerar på signaler om obestånd, på sikt också kommer att bidra till att mer utmätningbar egendom påträffas. Varje form av uppskov som medges A-målsgäldenären måste vara mycket välmotiverat så att onödiga glapp i handläggningen inte upp-

kommer. Behovet av snabbhet i handläggningen ligger helt i linje med de krav som uppställs i Indrivningspolicyn med kommentarer.

#### **8.4.2. Hantering av utmätt lös egendom**

Avtalen om transport, förvaring och försäljning av lös egendom löper ofta på några år. Det kan därför finnas anledning att se över dem och noga följa den utveckling som sker vad gäller utmätningsfrekvensen.

Som framkommit under avsnitt 7.3 "Övergångsbestämmelserna" kommer företagshypotek beviljade före årsskiftet gälla enligt äldre bestämmelser fram till den 1 januari 2005. Som redan berörts kan man utgå från att det kommer att dröja en viss tid in på 2004 innan KFM i sitt verkställighetsarbete kommer i kontakt med gäldenärer med företagsinteckningar beviljade och belånade efter ikraftträdandet och att KFM under hela år 2004 i de allra flesta fall kommer att verkställa enligt nuvarande regler, med företagshypoteket som en särskild förmånsrätt. Någon nämnvärd ökning av antalet utmätningar av rörelseegendom bedöms således inte ske under 2004. Under 2005 kommer givetvis antalet att öka. Utvecklingen därefter kommer att påverkas av många olika faktorer, men som redan berörts är det troligt att utmätningsfrekvensen även på längre sikt kommer att vara högre än idag.

Möjligheterna till verkställighet i företagsintecknad rörelseegendom vid kvarstad och andra säkerhetsåtgärder kommer att medföra att omhändertagande ibland måste ske av egendom som kan vara skrymmande och svårhanterlig.

KFM måste därför noggrant följa utvecklingen och ta till vara erfarenheterna vid tecknandet av nya avtal. Behov kan uppstå av nya försäljningskanaler och anlitande av nya professionella värderingsmän. Vissa regioner kan säkert uppnå kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster i dessa avseenden genom att samarbeta med varandra.

#### **8.4.3. Samråd med borgenärerna**

Så snart utmätning av rörelseegendom sker enligt de nya reglerna ställs frågan om näringsidkarens framtid på sin spets och det finns risk för att t.ex. banker och andra kreditgivare ser sig tvungna att delge gäldenären en betalningsuppsmaning för att återvinna den förmånsrätt som utmätningen ger. Då utmätning sker hos en näringsidkare med skulder i både A-mål och E-mål bör KFM därför ha kommit så långt i sin gäldenärsutredning att en preliminär bedömning av företaget kan ske. Ett samråd med andra borgenärer är då viktigt för att i möjligaste mån ta tillvara de positiva effekter som en samsyn mellan borgenärerna kan ge. Ett av syftena med de nya förmånsrättsreglerna är just att öka intressegemenskapen mellan borgenärerna då gäldenären får betalningsproblem. Vid utmätningsförrättning i gäldenärens lokal bör övervägas om det inte i vissa speciella situationer kan vara lämpligt att lämna

kvar den utmäta egendomen i gäldenärens besittning. En sådan situation kan vara då både staten som borgenär och enskilda borgenärer saknar skäl att tro att gäldenären kommer att skingra egendomen och gemensamt bedömer att denne har förutsättningar att reda ut situationen, men det behövs ytterligare utredning innan ett slutgiltigt ställningstagande kan ske. En annan viktig fråga i detta sammanhang är kostnadsaspekten. Ska skrymmande egendom omhändertas och försäljas bör KFM informera E-målsborgenärerna och, om skäl finns, överväga att begära förskott. Ett omhändertagande av rörelseegendom, som är nödvändig för drift av rörelsen, försvårar givetvis gäldenärens möjligheter att finna en lösning på sina ekonomiska problem. Å andra sidan får KFM inte agera så att utmätningen ges karaktär av en säkerhetsutmätning. Behovet av samarbete mellan borgenärerna behandlas vidare under avsnitt 8.3.3 "Samarbete med andra borgenärer" och under avsnitt 10 "Samarverkan mellan SKV och KFM".

#### **8.4.4. Utbildning av personalen**

Projektet har i delrapport den 18 februari 2003 (bilaga 6) framfört behovet av att personalen får utbildning i de nya förmånsrättsreglerna. RSV har tagit fram ett gemensamt utbildningsmaterial för SKM, KFM och RSV. Utbildningen är planerad som en steg 2-utbildning och i steg 1 har den 24-25 september 2003 utbildning skett av 41 st lärare. Inriktningen är att all personal ska ha fått utbildning/information innan årsskiftet.

Förutom denna utbildning finns det också behov av att NI-handläggare och S-handläggare utbildas i den nya arbetsmetodikerna och inom sakområdet i de frågor som berörts under avsnitt 7.2.1 Frågor beträffande utmätning.

RSV har planer på att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att planera en sådan utbildning. Utbildningen bör kunna genomföras under hösten 2004.

#### **8.4.5. Uppföljning av enskilda betalningsmål och handräckningar**

Det är svårt att förutse hur stor ökningen kommer att bli. Många andra faktorer, t.ex. konjunkturutvecklingen, har stor betydelse i sammanhanget. En noggrann uppföljning av utvecklingen måste ske och beaktas vid fördelningen av resurser.

## 9. KFM:s borgenärsarbete mot näringsidkare

**Våra slutsatser och förslag:** De informella uppskoven måste upphöra. Rutinerna för ekonommedverkan vid uppskov/avbetalningsplan bör ses över. KFM bör även fortsättningsvis bevaka statens rätt p.g.a. utbetalda lönegarantibelopp. Fullmakterna/rutinerna med respektive länsstyrelse bör därför ses över. Kontaktperson/er bör utses för att bistå respektive länsstyrelse vid behov av samråd i återvinningsfrågor, där konkursförvaltaren begärt säkerhet. Kontakt bör tas med övriga borgenärer i syfte att fastställa former för en strukturerad samverkan.

Framställningen berör inte borgenärsuppgifter som är gemensamma med SKM. Dessa behandlas istället under avsnitt 9 ”Gemensamma borgenärsuppgifter”.

### 9.1. Hur arbetet bedrivs idag

#### 9.1.1. *Inledning*

Liksom verkställighetsarbetet är borgenärsarbetet uppdelat mellan handläggning mot näringsidkare (NI) och mot privatpersoner (PI). Beträffande privatpersoner framhålls i Riktlinjerna för Borgenärsarbetet hos kronofogdemyndigheten att löneexekution ska vara det normala då det finns förutsättningar för detta. Avbetalningsplaner medges således privatpersoner sparsamt. Konkursansökan mot privatpersoner inges i mindre omfattning och endast då ett klart uttalat syfte finns, t.ex. återvinning. Indrivningen mot privatpersoner påverkas därför inte i någon nämnvärd utsträckning av beslutet att avskaffa statens förmånsrätt för skatter och avgifter. Däremot kommer borgenärsarbetet mot näringsidkare att i hög grad påverkas och framställningen berör därför bara effekterna för NI-indrivningen.

De slutsatser som projektet drar om vikten av ett aktivt och omsorgsfullt borgenärsarbete är givetvis också tillämpliga i de fall då t.ex. uppskov/konkursansökan övervägs mot en privatperson.

#### 9.1.2. *Borgenärsarbetet före konkurs*

Om näringsidkaren inte betalar sin skuld vidtar KFM i regel först exekutiva åtgärder enligt UB. Om skulden inte betalas ska KFM enligt 6 § indrivningslagen, som komplement till tillgångsundersökningen, göra en galdenärsutredning. Syftet med denna är att få ett underlag till beslut om vilka borgenärsåtgärder som bör vidtas. Utgångspunkten för indrivning mot näringsidkare är att denne ska försättas i konkurs om inte skulden betalas.

Under den tid som gäldenärsutredningen pågår är det mycket vanligt att näringsidkaren framför önskemål om uppskov i syfte att vidta åtgärder för att undvika konkurs.

I vissa fall finns förutsättningar att medge uppskov enligt 7 § indrivningslagen. Dessa uppskov, som förutsätter att en gäldenärsutredning skett, meddelas tämligen sparsamt och i regel först efter beslut/samråd med ekonom. Ibland avstannar dock gäldenärsutredningen eller konkursansökan avvaktas och näringsidkaren medges ett uppskov av mer informell natur, t.ex. då denne lovar att försöka låna pengar till skulden eller att överklaga sina taxeringar.

Många olika omständigheter under gäldenärsutredningen, t.ex. invändningar om skuldens riktighet och begäran om uppskov, medför att KFM tar kontakt med SKM för att få mer information som underlag för de indrivningsbeslut som ska fattas. I vissa fall tas också kontakt med andra borgenärer för samråd om lämpliga åtgärder.

### **9.1.3. Borgenärsarbetet under konkurs**

Under konkurs är KFM ensam behörig borgenärsföreträdare för de fordringar som omfattas av indrivningslagen.

Arbetet som borgenärsföreträdare under konkurs går i huvudsak ut på att ta tillvara statens rätt i konkursen och agera för att utdelningen till staten blir så stor som möjligt. I detta syfte förs en dialog med konkursförvaltaren i många olika frågor och KFM utnyttjar sin ställning som borgenär till att initiera olika förvaltningsåtgärder som kan vara gynnsamma för staten. I de fall lönegaranti har utbetalts företräder KFM oftast också länsstyrelsen som borgenär i konkursen med stöd av en generell fullmakt. Som borgenär i konkursen har staten genom KFM möjlighet att ställa säkerhet dels för en motparts rättegångskostnader om förvaltaren ska föra återvinningstalan, dels för motpartens eventuella skada i samband med att förvaltaren ansöker om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd. Behörigheten att ställa säkerhet är begränsad till fall där indrivningslagen är tillämplig. KFM kan därför inte ställa säkerhet för indrivning av en lönegarantifordran.

## **9.2. Förändringsbehov**

De förändringar som kan väntas få störst betydelse för KFM:s borgenärsarbete är:

- att företagshypoteket omvandlas till allmän förmånsrätt som bara gäller vid konkurs

- att utmätning fortfarande medför särskild förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen och att denna förmånsrätt går åter vid konkursbeslut grundat på konkursansökan inom tre månader från utmätningen
- att förmånsrätten för skatter och avgifter enligt 11 § förmånsrättslagen avskaffas
- att statliga krav på återbetalning av lönegaranti i konkurs kan förekomma både med och utan förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen

Vidare kommer återvinningsförbudet att på ett annat sätt än hittills ställa krav på KFM:s agerande

### 9.2.1. *Borgenärsarbetet före konkurs*

Då de nya förmånsrättsreglerna träder i kraft fullt ut den 1 januari 2005 kommer i princip alla tillgångar hos en gäldenär att vara tillgängliga för utmätning med undantag av tillgångar som är pantsatta eller innehas med separationsrätt m.m.

Rapporten har redan behandlat vad detta får för effekter för KFM sett ur ett verkställighetsperspektiv. Här kommenteras effekterna sett ur ett borgenärs-perspektiv.

Som borgenär har staten intresse av att få bästa möjliga utdelning på sina fordringar, både på kort och på lång sikt. Då staten förlorar sin förmånsrätt för skatter och avgifter är det som beskrivits i avsnitt 7.4.1 "Fokus på verkställighet-snabbhet i handläggningen" viktigt att fokus riktas på verkställighet för att säkra de tillgångar som finns. Då gäldenären har en pågående rörelse ökar ju möjligheterna till utmätning av dennes tillgångar. Ur ett kortsiktigt perspektiv skulle detta kunna motivera fler utmätningar för skatteskulder – i synnerhet som betalda skatter inte kan återvinnas. Som berörts i avsnitt 7.4.3. "Samråd med borgenärerna" kommer utmätning av rörelseegendom som är nödvändig för driften att negativt påverka näringsidkarens möjligheter att finna en lösning på sina ekonomiska problem. Det finns skäl att utgå från att detta i flertalet fall kommer att driva rörelsen i konkurs. Andra borgenärer, t.ex. banker, kan tvingas delge näringsidkaren en betalningsuppmaning och ansöka om konkurs för att återvinna den förmånsrätt som staten vunnit genom utmätningen.

Ur ett långsiktigt perspektiv kan det vidare vara till nackdel för staten om en överlevnadsduglig verksamhet upphör p.g.a. av konkurs. Intresset av och förutsättningarna för rekonstruktion av verksamheten måste därför utredas. Denna fråga är inte ny men enligt lagstiftarens intentioner ska insolvenshanteringen i framtiden ske i ett tidigare skede än vad som nu är fallet. Då är möjligheterna till rekonstruktion av verksamheten större. I de fall rekon-

struktion inte är möjlig är tanken att konkurs ska inträffa i ett tidigare skede då skulderna är mindre och tillgångarna större.

Inför verkställighet i näringsidkarens lokal bör gäldenärsutredningen ha kommit så långt att i vart fall en preliminär bedömning av företaget kan ske. Denna bedömning blir vägledande för KFM:s åtgärder mot näringsidkaren. Då bedömningen måste ske skyndsamt lär KFM i många fall ställas inför mycket svåra överväganden. För att kunna fatta rätt beslut kommer behov uppstå av kontakt med andra borgenärer tidigt i handläggningen. Mycket viktigt i sammanhanget är därför att samarbetet med SKV fungerar bra och att KFM får del av betydelsefull information som underlag för de bedömningar som måste ske. De signaler som projektet fått från banker och andra professionella kreditgivare tyder på att också de kommer att bli mer aktiva i sin kreditbevakning och noggrant följa upp betalningsanmärkningar. Bankerna har alla också uppgett att de önskar samarbeta med KFM och SKV.

#### 9.2.1.1. Uppskov

De formella uppskoven är redan idag få. Det är svårt att ha en säker uppfattning om förutsättningarna för uppskov kommer att öka då skatteförmånsrätten avskaffas. Inför ställningstagandet om en avbetalningsplan ska medges eller ej gör KFM en bedömning av om den är till fördel för det allmänna. En jämförelse görs då med vad andra åtgärder, såsom konkurs, kan ge för ekonomiskt resultat. Förutsatt att inga andra invändningar finns är dock KFM erfarenhetsmässigt positiv till en uppgörelse om ekonomutredningen visar att företaget har god prognos att reda upp sin situation. KFM brukar då i vissa fall avstå från konkursansökan, trots att möjligheter finns till utdelning för staten i konkursen. Då tonvikten redan idag ligger på företagets prognos är det därför mindre troligt att ett avskaffande av skatteförmånsrätten skulle få någon större betydelse i detta sammanhang. Däremot är det som nämnts lagstiftarens tanke att den tidiga insolvenshanteringen ska leda till att förutsättningarna ökar för rekonstruktion av verksamheten. Detta bör öka möjligheterna för KFM att medge fler formella uppskov än idag.

Vad som däremot bör framhållas är att behovet av snabbhet i handläggningen bör medföra att de informella uppskoven upphör, eftersom en ordentlig gäldenärsutredning knappast kan avvaktas. Dessa uppskov medför ofta att onödiga glapp uppstår i handläggningen. Under tiden finns risk för att näringsidkarens tillgångar försvinner och skulderna ökar. Detta kommer att motverka syftet med den tidiga insolvenshanteringen och begränsa KFM:s möjligheter till utdelning i en framtida konkurs. Beträffande flertalet näringsidkare står det redan i ett tidigt skede klart för KFM att rekonstruktion är utesluten. Då ska givetvis kraftfulla verkställighetsåtgärder även i framtiden vidtas om utmätningsbar egendom finns och konkursansökan inges så tidigt som möjligt.

### 9.2.1.2. Återvinningsförbudet

En särskild fråga som är viktigt att belysa är återvinningsförbudet för skatter och avgifter. Effekterna av att återvinningsförbudet kvarstår trots att statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas har ingående behandlats under lagstiftningsarbetet. Lagrådet har i sitt yttrande över förslaget till nya förmånsrättsregler anfört att återvinningsförbudet för skatter och avgifter kan äventyra hela reformen. Lagutskottet har tillkännagett som sitt ställningstagande att återvinningsförbudet för skatter och avgifter ska avskaffas och att regeringen omgående bör ta fram ett sådant förslag och utan dröjsmål återkomma till riksdagen i frågan (Lagutskottets betänkande 2002/03 LU17).

Återvinningsförbudet kommer att ställa stora krav på KFM:s agerande. Det finns en uppenbar risk för att övriga borgenärer, t.ex. banker, kommer att misstänka att återvinningsförbudet påverkat KFM:s beslut att medge en avbetalningsplan. I dag kan KFM i många fall invända att de pengar som influ- tit efter en avbetalningsuppgörelse ändå skulle ha tillfallet staten som konkursutdelning, om man istället valt att inge konkursansökan. Förutsättningarna för detta resonemang ändras med de nya förmånsrättsreglerna.

Även om en grundlig gäldenärsutredning skett med hänsyn tagen också till andra borgenärens intressen är blotta misstanken om partiskhet ägnad att påverka förtroendet för KFM i negativ riktning. Sådana synpunkter har också framförts vid de besök som projektgruppen gjort hos flera banker.

Det finns inga enkla lösningar som kan förhindra en sådan utveckling. Projektet vill dock peka på vikten av en omsorgsfull gäldenärsutredning, bra dokumentation och ekonommedverkan inför alla betalningsuppgörelser med näringsidkare. Flera regioner har idag rutiner som möjliggör kortare uppgörelser inom vissa skuldbelopp utan ekonommedverkan.

### 9.2.2. Viktiga avvägningar

Avslutningsvis kan man konstatera att reformen ibland kommer att ställa KFM inför svåra överväganden. Det gäller att snabbt göra en avvägning mellan intresset av att säkra statens fordringar genom utmätning och strävandena att inte försvåra näringsidkarens möjligheter att rekonstruera sin verksamhet.

### 9.2.3. Borgenärsarbetet under konkurs

Staten kommer att bli berörd borgenär i fler konkurser än hittills. Detta som en följd av att företagshypoteket omvandlas från en särskild till en allmän förmånsrätt, som bara gäller i 55 % av värdet av kvarvarande egendom sedan bättre prioriterade borgenärer fått fullt betalt. En följd av detta blir att statens utdelning p.g.a. regressrätt för utbetald lönegaranti kommer att öka. Om anställda saknas kommer staten att vara berörd borgenär tillsammans med andra oprioriterade borgenärer och få dela på eventuell utdelning i proportion till fordringarnas storlek. Vikten av att alla SKV:s fordringar fastställs och överlämnas till KFM ökar därför. Enligt de bedömningar som gjorts under avsnitt

7.2.1 "Frågor beträffande utmätning" kommer kreditgivarna att i betydligt större utsträckning än idag använda sig av andra säkerheter såsom factoring, leasing och avbetalningsköp. Detta kommer visserligen att påverka statens och andra borgenärers möjligheter till utdelning, men å andra sidan behöver dessa säkerheter säkert många gånger granskas kritiskt ur borgenärssynpunkt.

Som oprioriterad borgenär kommer givetvis statens möjligheter till utdelning på skatter och avgifter att minska. I de fall då syftet med en konkursansökan är att återvinna egendom kommer det att bli svårare att beräkna vad en återvinning kan tillföra i utdelning. Denna bedömning förutsätter bl.a. god kännedom om vilka andra oprioriterade fordringar som finns och storleken på dessa. Samma osäkerhet kan givetvis uppstå då förvaltaren upptäcker en återvinningsbar transaktion och begär att staten genom KFM ska ställa säkerhet för motpartens rättegångskostnader eller borgen för den skada som kan åsamkas motparten om förvaltaren ansöker om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd. Som oprioriterad borgenär måste utgångspunkten vara att staten inte ska ställa säkerhet såvida inte också andra oprioriterade borgenärer gör det. Idag har regionerna olika uppfattning i denna fråga. Generellt kan dock konstateras att säkerheter ställs sparsamt. Det finns skäl att utgå från att den avskaffade förmånsrätten för skatter och avgifter medför att antalet fall där staten genom KFM ställer säkerhet kommer att minska ytterligare.

Statens rätt p.g.a. utbetald lönegaranti bevakas idag i regel av KFM efter fullmakt från respektive länsstyrelse. Eftersom utdelning på lönegarantireglessen idag inte är särskilt vanlig innebär inte dessa fullmakter något nämnvärt merarbete för KFM. Förändringarna i förmånsrättslagen och lönegarantilagen innebär att det ofta kommer att finnas fordringar på återkrav såväl med som utan förmånsrätt i konkurs och att närmast berörd statlig borgenär ofta kommer att vara länsstyrelsen. Om nuvarande ordning bibehålls kommer det således att medföra ett betydande merarbete för KFM.

I sin egenskap av central förvaltningsmyndighet för lönegarantin har RSV tagit upp frågan om den framtida hanteringen av regressfordringarna. Vid möte på RSV med representanter från Kammarkollegiet, varifrån länsstyrelserna rekviderar medel till lönegarantin, har framkommit att länsstyrelserna idag saknar den kompetens som behövs för att tillvarata statens rätt. RSV kommer att kontakta Finansdepartementet för att diskutera frågan. Informationsskrivelser till länsstyrelserna om innebörden av de nya förmånsrättsreglerna kommer också att skickas ut.

Med tanke på vikten av att statens fordringar bevakas omsorgsfullt föreslår därför projektet att KFM, i vart fall tills vidare, fortsätter att bevaka statens rätt p.g.a. utbetalda garantibelopp.

En av lagstiftaren önskad effekt av reformen är att förutsättningarna för ökad utdelning till de oprioriterade ska medföra att de mer aktivt kommer att bevaka sina fordringar. Sådana tankar har också framförts vid projektets besök

hos företagarföreningar, vilka nu också uppmanar sina medlemmar till större aktivitet både före och under konkursförfarandet. Det finns nog skäl att utgå från att statens fordringar, t.ex. skönstaxeringar, kommer att ifrågasättas mer i framtiden än vad fallet är idag. Även detta ökar behovet av ett strukturerat samarbete med SKV i syfte att åstadkomma skönstaxeringar som är realistiska.

Reformen innebär att hyresfordringar och löner till de anställda vid fortsatt drift blir massafordringar. Det har framkommit farhågor för att detta kommer att medföra att antalet konkurser där förvaltaren väljer att driva verksamheten vidare minskar. I fall av fortsatt drift kommer företagshypotekets omvandling från särskild till allmän förmånsrätt att innebära att förkovransproblematiken försvinner.

Då statens fordringar blir oprioriterade kommer det att bli lättare för KFM att göra konkursbevakningar, särskilt av de skulder som utgörs av skattekontounderskott. Däremot kommer möjligheterna att enl. 11 kap 14 § konkurslagen begära förskottsutdelning att försvinna.

Vikten av ett aktivt borgenärsarbete i konkurs har framhållits i Riktlinjer för Borgenärsarbetet hos kronofogdemyndigheten. Om KFM i framtiden, förutom att bevaka statens fordringar på skatter och avgifter, genom fullmakt från länsstyrelserna även ska bevaka statens regressfordringar p.g.a. utbetald lönegaranti skärper de beslutande förändringarna kraven i detta avseende.

#### **9.2.4. Konkursutvecklingen**

Vid de besök som projektet gjort hos banker m.fl. har framförts att det inte finns några tankar på massuppsägningar av krediter under 2004, som är den övergångsperiod då företagshypoteket fortfarande kommer att gälla med sin särskilda förmånsrätt. I de fall näringsidkaren inte kan ställa kompletterande säkerhet har framförts att detta inte innebär att krediten ska sägas upp. Istället har förtroendet och relationen till kunden särskilt betonats. Bankerna har bedömt att uppsägningar bara kommer att ske i vissa fall, t.ex. vid riskkrediter. Slutsatsen är därför att de nya förmånsrättsreglerna inte kommer att ha någon större inverkan på antalet konkurser under 2004.

Vad som händer därefter är mera osäkert. Som redan framhållits kommer utmätning hos näringsidkaren ofta att ställa frågan om dennes framtid på sin spets. Andra borgenärer kan "tvingas" agera för att genom konkurs återvinna den förmånsrätt som utmätningen medfört.

Förändringar av regelsystem är inget nytt men skapar ändå alltid osäkerhet. Man kan utgå från att viss turbulens kommer att råda under 2005. Borgenärerna kommer att bevaka varandras åtgärder och det är troligt att det kommer att vidtas säraktioner, som kommer att tvinga fram en del konkurser. En viss ökning av antalet konkurser under 2005 är därför trolig. Utvecklingen på sikt beror givetvis bl.a. på om och hur snart borgenärerna lyckas etablera det samarbete och uppnå det samförstånd som lagstiftaren åsyftat. Avsikten med

reformen är ju att förutsättningarna för rekonstruktion ska öka genom en tidig insolvenshantering. Projektet bedömer att de olika parterna på sikt kommer att göra de anpassningar som behövs för att på bästa sätt klara de ändrade förutsättningarna. Någon bestående ökning av antalet konkurser med anledning av de nya förmånsrättsreglerna bedöms därför inte som trolig.

### 9.3. Åtgärder för att möta förändringarna

#### 9.3.1. *Föreskrifter/rutiner för ekonommedverkan vid uppskov*

Befintliga föreskrifter/rutiner för ekonommedverkan vid uppskov/avbetalningsplaner bör ses över. Med hänsyn till behovet av att undvika informella uppskov och de ovan berörda farhågorna av återvinningsförbudet bör inriktningen vara att ekonommedverkan ska ske vid alla uppskov/avbetalningsplaner.

#### 9.3.2. *Kontakt med länsstyrelserna om de nya förmånsrättsreglerna*

##### 9.3.2.1. *Statens regressfordran vid utbetald lönegaranti*

Projektet har föreslagit att kronofogdemyndigheterna, i vart fall tills vidare, fortsätter att bevaka statens rätt p.g.a. utbetalda garantibelopp. Fullmakterna/samarbetsrutinerna med länsstyrelserna bör därför omgående ses över.

##### 9.3.2.2. *Säkerhet för motpartens rättegångskostnader m.m.*

Även om kronofogdemyndigheterna också i framtiden har fullmakt från respektive länsstyrelse att bevaka statens rätt kommer det att uppstå situationer då länsstyrelsen måste fatta ett självständigt beslut. Så är t.ex. fallet om konkursförvaltaren inför en planerad återvinningsprocess, där länsstyrelsen är närmast berörd borgenär, vill ha säkerhet för motpartens rättegångskostnader eller borgen för den skada som kan åsamkas motparten vid kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd. Eftersom det ofta är bråttom då återvinningsfrågor aktualiseras bör formerna för samarbetet mellan myndigheterna fastställas och kontaktperson/er utses på KFM för att underlätta kontakterna.

#### 9.3.3. *Samarbete med andra borgenärer*

De beslutade förändringarna skärper kraven på KFM:s borgenärsarbete. Önskemål om ett nära samarbete med staten har framförts vid projektets besök hos banker, företagareföreningar m.fl. Som tidigare nämnts är ett av syftena med reformen just att åstadkomma ett väl etablerat samarbete mellan borgenärerna för att dessa gemensamt ska finna bästa möjliga lösning i det individuella obeståndsfallet. KFM bör därför ta kontakt med de aktörer som ofta uppträder som borgenärer, t.ex. de stora affärsbankerna, för att diskutera upplägget av detta samarbete.

Åtgärder för att strukturera formerna för samarbetet med SKV har beskrivits under avsnitt 10 ”Samverkan mellan SKV och KFM”.

## 10. Gemensamma borgenärsuppgifter

### 10.1. Ackord och företagsrekonstruktion

**Våra slutsatser och förslag:** Antalet beslut att inleda företagsrekonstruktion och antalet underhandsackord kan förväntas öka. Staten kommer att delta i offentliga ackord. Staten måste noga utreda samtliga fordringar som kan göras gällande vid prövning av ackordsansökan. Lag (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. behöver ses över. Nya gemensamma riktlinjer för SKV och KFM behöver tas fram liksom ett utökat IT-stöd.

#### 10.1.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

##### 10.1.1.1. *Ackord*

Ackord förekommer i två former, underhandsackord och offentligt ackord i företagsrekonstruktion eller konkurs. I offentliga ackord deltar endast borgenärer utan förmånsrätt. Uppgörelserna med staten sker därför normalt i form av underhandsackord och kan gälla såväl juridiska som fysiska personer. Skuldsanering för kraftigt överskuldssatta fysiska personer utan betalningsförmåga är en form av offentligt ackord som hanteras i särskild ordning.

Staten får anta ett förslag till ackord om förslaget är till ekonomisk fördel för det allmänna och det inte är olämpligt ur allmän synpunkt. Förmånsrätten innebär att staten kan ställa de villkor och kräva den utredning av gäldenären som är nödvändig för att staten ska kunna bedöma om ett ackord är lämpligt eller olämpligt ur allmän synpunkt.

SKM kan uppdra åt KFM att fatta beslut vilket också vanligtvis sker när den sökande redan är gäldenär hos KFM. Ackordet får omfatta alla de statliga fordringar som i KFM:s verkställighet handläggs som allmänna mål undantaget fordringar som grundas på studiestödslagen.

Utredningsvärda ansökningar är idag relativt få. De flesta ackordsansökningarna avser fysiska personer, ofta tidigare näringsidkare. Tillgängliga uppgifter tillvaratas både från SKM:s skatteutredningar och KFM:s indrivning. Ofta träffar representanter för SKM och KFM gäldenären tillsammans. En jämförelse görs bl.a. med utfallet vid specialexecution eller vid konkurs med beaktande av statens förmånsrätt för skattefordringar, kostnad för lönegarantin eventuell solidarisk betalningsskyldighet m.m. Även andra omstän-

digheter som konkurrenssituation, att företaget visar en god prognos, återställt aktiekapital mm väger tungt och RSV har i riktlinjer för ackord beskrivit dessa i syfte att få en enhetlig handläggning i landet. När det gäller fysiska personer är det ofta avgörande att betalning erbjuds av annan person.

#### *10.1.1.2. Företagsrekonstruktion*

Det är KFM som företräder staten vid företagsrekonstruktion. Vanligtvis förekommer inte gäldenären i KFM:s utsöknings- och indrivningsdatabas när tingsrätten meddelar beslut om företagsrekonstruktion. KFM måste då skyndsamt inhämta uppgifter från SKM om statens fordran för skatter och avgifter utöver de som finns debiterade på skattekontot.

Beslut om företagsrekonstruktion får inte meddelas om det saknas skälig anledning att anta att syftet med företagsrekonstruktionen kan uppnås. Erfarenhetsmässigt är detta en svag grund vilket oftast leder till att tingsrätten beslutar om företagsrekonstruktion om gäldenären i ansökan förklarar sig vara illikvid och översiktligt redovisat en tänkt rekonstruktionsplan. Vid borgenärssammanträdet, som ska hållas inom två till sex veckor, kan borgenärerna uttala sig i frågan om rekonstruktionen ska fortsätta.

I anslutning till ansökan om företagsrekonstruktion sker också en betalningsinställelse. SKM upplyser gäldenären om hur skatter och avgifter ska redovisas och betalas under betalningsinställelsen och bevakar att redovisning och betalning sker. SKM måste underrätta KFM om brister i löpande redovisning och betalning.

I en företagsrekonstruktion kan gäldenären med rekonstruktörens godkännande ingå vissa avtal som medför att motpartens fordringar får förmånsrätt i konkurs den s.k. superförmånsrätten.

#### **10.1.2. Förändringsbehov**

Antalet ackordsansökningar, såväl offentliga under företagsrekonstruktion, som underhandsackord kan förväntas öka. Ökningen gäller framför allt näringsidkare.

Avsikten med de ändrade bestämmelserna om företagshypotek och lönegaranti i konkurs är att antalet rekonstruktioner genom ackord ska öka och att konkurserna ska minska. Enligt förslag i en departementspromemoria (Ds 2003:17) ska lönegaranti under företagsrekonstruktion utgå på motsvarande sätt som kommer att gälla för lönegaranti vid konkurs enligt de nya förmånsrättsreglerna. Detta gör att företagsrekonstruktion blir ett med konkurs mer jämbördigt insolvensförfarande.

Med en förlorad förmånsrätt kommer statens intresse att delta i ackord att öka sett utifrån en rent ekonomisk jämförelse eftersom utdelningskalkylen i konkurs kommer att bli sämre. Uppkomna kostnader för lönegaranti och förväntad utdelning på dessa måste dock beaktas.

En fördel med underhandsackord är att ackorden kan begränsas till vissa skatteskulder och att SKV kan ställa villkor så länge inte andra borgenärer missgynnas. Risker finns dock att förfarandet kan övergå till företagsrekonstruktion med bindande offentligt ackord.

I en företagsrekonstruktion lägger rekonstruktören normalt fram ett förslag till offentligt ackord. Även om kalkylen, rent ekonomiskt, talar för ackord har staten som företrädare för det allmänna även andra aspekter att väga in. Vid statens prövning av ansökan om ett underhandsackord kan dessa fortfarande fälla avgörandet. Vid ett offentligt ackordsförfarande disponerar staten varken över villkoren eller över vilka skulder som omfattas. Frågan är hur bestämmelsen i 3 kap. 4 § Lag (1996:764) om företagsrekonstruktion överensstämmer med 3 § Lag (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. där villkor ställs upp för att staten ska ha rätt att sätta ned sin fordran.

Hittills har KFM som förmånsberättigad borgenär kunnat hävda att ackord inte kommer att medges och att en rekonstruktion därför framstår som utsiktslös. När staten nu förlorar sin förmånsrätt kan en viss borgenärsmajoritet mot statens vilja rösta för ett ackord som även binder staten genom att det fastställs av domstolen. Beslutet omfattar alla skattefordringar som uppkommit före ansökan om företagsrekonstruktion. SKV måste lägga ner mycket stora resurser på utredningar i ett tidigt skede efter beslut om företagsrekonstruktion för att säkerställa att fordringar och motfordringar tas upp med rätt belopp.

KFM bör även i fortsättningen motsätta sig att en rekonstruktion inleds eller fortsätter, i de fall KFM eller SKV har sådan kännedom om gäldenären att det står klart att förutsättningar för ackord inte föreligger enligt Lag (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. Det kommer då att behövas bra underlag och argumentation.

Det blir i fortsättningen också svårare för KFM att få bifall till en konkursansökan under pågående företagsrekonstruktion. Gäldenären får försättas i konkurs endast om det finns särskilda skäl att anta att borgenärens rätt allvarligt äventyras.

När det gäller underhandsackord med fysiska personer medför den ändrade lagstiftningen inte lika stora konsekvenser. Förutsättningarna för konkurs ändras inte. Endast om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda blir staten bunden i vad som motsvarar ett offentligt ackord. Dock kommer samma förutsättningar att gälla för underhandsackord som för nedsättning av fordran i steg ett i en skuldsanering. 5 § i Lag (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. borde därför vara obehövlig.

Sammanfattningsvis kan man säga att de nya förmånsrättsreglerna med största säkerhet kommer att innebära fler ansökningar om företagsrekonstruktion och fler beslut om att inleda ett sådant förfarande. En annan fråga är om även antalet genomförda företagsrekonstruktioner kommer att öka i någon nämnvärd utsträckning. Även om detta är lagstiftarens avsikt är det

många aktörer på obeståndsområdet som är tveksamma till om de beslutade förändringarna är tillräckliga för att uppnå detta syfte. Om de aktuella förslagen som avser införande av lönegaranti och möjligheter för gäldenären att säga upp avtal i förtid vid företagsrekonstruktion genomförs, kommer givetvis dessa förändringar att medföra att företagsrekonstruktion blir ett faktiskt alternativ till konkurs vid rekonstruktion av företag. I avvaktan på dessa ändringar bedömer projektet att det visserligen kommer att ske en viss ökning av antalet genomförda företagsrekonstruktioner men att en större ökning kommer att ske först då dessa förändringar genomförs.

### ***10.1.3. Åtgärder för att möta förändringarna***

#### *10.1.3.1. Nya rutiner för att fastställa fordran*

Det kommer att bli en kvalificerad arbetsuppgift att fastställa vilka skatter och avgifter som omfattas av ett offentligt ackord. Tidpunkt för när en skattefordran anses uppkomma är inte bestämd i lag eller klarlagd i rättspraxis.

I och med ackordet kommer eventuella ytterligare skattefordringar uppkomma före rekonstruktionen inte att kunna få betalning annat än om staten visar att det finns grund för förverkande av ackordseftergiften. Den skattskyldige är dock inte fråntagen rätten att begära omprövning eller överklaga tidigare skattebeslut. Rätteligen bör alltså en fullständig utredning av förhållanden som kan ge rätt till framtida skatteåterbetalning eller förlustavdrag ske.

Förutom redan debiterade men obetalda poster förekommer skulder som ännu inte förfallit till betalning och poster där beslut ännu inte fattats. Kontroll måste ske huruvida gäldenären fullgjort sin redovisningsskyldighet. En checklista motsvarande den som finns vid konkursutbrott måste fram. För att fånga upp all tillgänglig information om gäldenären ur de kontroll- och urvalssystem som finns, diarätt, PRV m.m. skulle ett särskilt IT-stöd behövas.

#### *10.1.3.2. Lagstiftning och riktlinjer*

Det behövs en översyn av Lag (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. och det behövs nya gemensamma riktlinjer för hantering av företagsrekonstruktioner och ackord hos SKV och KFM.

## 10.2. Företrädaransvar

**Våra förslag och slutsatser:** Företrädaransvar måste aktualiseras tidigare och i större omfattning än som sker nu. Arbetet med företrädaransvar bör integreras med det löpande kontrollarbetet på skattekontoren. SKV och KFM bör ha ett nära samarbete. Utbildning kommer att behövas för att höja kompetensen hos processförare som saknar erfarenhet i skattemål.

### 10.2.1. *Hur arbetet bedrivs idag*

Betalningsskyldighet för företrädare för juridisk person som har obetalda skatter och tullavgifter beslutas av allmän domstol. Talan om företrädaransvar för skatt förs av handläggare hos SKM och KFM. I vilken utsträckning som mål om tull delegeras till SKM eller KFM är oklart. Betalningssäkring och kvarstad yrkas när förutsättningar finns. Ofta ingås förlikning, såväl före som under pågående process. Enligt RSV:s riktlinjer för hantering av företrädaransvaret (1999-04-28) bör SKM och KFM regionvis i samråd bedöma vilka aktiviteter som är möjliga att genomföra och komma överens om urvalskriterier utöver den beloppsgräns som anges i riktlinjerna. SKM och KFM ska tillsammans följa upp handläggningen inom regionerna och stämma av att samordningen fungerar.

KFM:s processförare för också processer i utsökningsmål. Normalt har SKM:s processförare kompetens att föra skatteprocess i förvaltningsdomstol, även om en del uteslutande för processer om företrädaransvar och betalningsskyldighet enligt likvidationsbestämmelserna i ABL. Företrädaransvar aktualiseras hos KFM i samband med företagsindrivningen och hos SKM i samband med skatteutredningar. Hur arbetsuppgifterna är fördelade mellan de operativa funktionerna och funktionerna för processföring inom respektive myndighet varierar. Inom de olika regionerna bedrivs arbetet på olika sätt och i varierande samarbetsformer.

Trots att arbetsuppgiften har prioriterats i förvaltningens verksamhetsplanering är företrädaransvarsärendena relativt få. Till detta bidrar svårigheten att utreda vilka skattekontounderskott som kan bli föremål för talan helt eller delvis. När nedsättning har skett av en fastställd obetald restförd skatt eller om anstånd har medgetts med betalningen kan det - om det har skett transaktioner på skattekontot eller finns tidigare restförda skulder - ske ett "skattebyte" så att nedsättnings- eller anståndsbeloppet möter helt andra skulder än de som satts ned. Antingen möter krediteringen andra obetalda skatter samma månad och då blir det inget överskott att föra över till KFM. Eller också blir det ett överskott men det förs över till det äldsta restförda underskottet hos KFM och inte till det underskott i vilken den nedsatta skatten ingick. Det ser då ut som om de ändrade skattebeloppen ligger kvar som restförda medan de

belopp som egentligen är obetalda förefaller att inte att vara registrerade i utskningsregistret. Detta vållar stora problem i samband med talan om företrädaransvar. En förutsättning för att någon ska bli betalningsskyldig är att man kan knyta den juridiska personens restförda underskott till en bestämd förfallodag då företrädaren underlåtit att betala skatt. Man måste alltså visa att vissa skatter är obetalda, vilket inte är lätt.

### **10.2.2. Förändringsbehov**

Riksdagen har den 30 oktober 2003 bifallit en proposition om ändringar i 12 kap. 6 § SBL som återställer de subjektiva rekvisiten till ”uppsåt eller grov oaktsamhet” samtidigt som det tydliggörs att bevisbördan åter ligger på staten. Handläggningen överflyttas till förvaltningsdomstol. Där ska skattebeslutets riktighet kunna prövas i samma process som företrädaransvaret. Det blir möjligt att göra förlikningar i form av skattebeslut. Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2004. Det blir stora förändringar vars konsekvenser är svåra att bedöma.

Statens borgenärsarbete ska tidigareläggas. Företrädaransvarsbestämmelserna ska säkerställa att staten får in betalning. Genom den förlorade förmånsrätten får företrädaransvarsärendena väsentligt större betydelse.

Problemen med skattekontot kommer att kvarstå, i alla fall på kort sikt. Den nya ordningen för processföringen med möjligheten att få skattefordringarna prövade och ett lagreglerat förlikningsinstitut kan komma att medföra mer tidskrävande processer. Det innebär att processer bör undvikas. Tyngdpunkten i borgenärsarbetet bör ligga tidigt, dvs. så fort som det står klart i en skatteutredning att betalning inte kan förväntas inkomma på uppkomna skattefordringar ska adekvata åtgärder planeras och företrädarna upplysas om grunderna för betalningsskyldighet. När betalning har uteblivit bör företrädarna meddelas om att utredning kommer att ske. Riktlinjerna bör även i fortsättningen ange att utredningen normalt bör vara slutförd senast när gäldenärsutredningen mot företaget är slutförd. Företrädaransvaret kan inte ses isolerat utan ska användas som en bland många borgenärsåtgärder. Process om företrädaransvaret bör tillgripas i sista hand. Arbetet med företrädaransvar måste integreras med det löpande arbetet på skattekontoren. Det bör inledas av borgenärshandläggare på företagsskattekontoren, fortsätta i samarbete med indrivningen på KFM när restföring skett och överlämnas till processförare på endera myndigheten enligt vad som är lämpligast när gäldenärsutredningen visar att en företrädaransvarsprocess är den bästa åtgärden för att få in betalning. I samband med att det skrivs nya riktlinjer bör det tas fram tydliga samarbetsrutiner med datastöd.

Processförarna inom SKV och KFM bör ha ett nära samarbete. Som företrädare för staten som borgenär bör KFM kunna föra process i länsrätt.

### ***10.2.3. Åtgärder för att möta förändringarna***

#### *10.2.3.1. Riktlinjer*

En fördjupad analys av den nya lagstiftningen görs för närvarande av en arbetsgrupp som arbetar med att göra en översyn av riktlinjerna för företrädaransvar (direktiv 2003-06-23). Nya riktlinjer för hantering av företrädaransvar ska vara framtaget till årsskiftet och börja gälla fr.o.m. den 1 januari 2004.

#### *10.2.3.2. Utbildning*

Parallella processer innebär att den som ska föra de allmännas talan bör ha kompetens även inom skatteområdet. Det kan finnas behov av utbildning för att höja kompetensen hos processförare som saknar erfarenhet i skattemål.

## 11. Samverkan mellan SKV och KFM

**Våra slutsatser och förslag:** Ledningens inställning och vilka signaler den ger ut i organisationen är avgörande för om det gemensamma borgenärsarbetet ska bli framgångsrikt eller inte. Gemensamma mål bör ställas upp för borgenärsarbetet som sedan följs upp fortlöpande. Resurser måste reserveras så att inte borgenärsaktiviteterna blir de första som får stryka på foten i ett ansträngt resursläge. Insolvenshanteringen ska inledas tidigt och valet av åtgärd grundas på en bedömning av lönsamhet och framtidsutsikter. SKV behöver flytta fram sina positioner för att tidigare än idag identifiera skattskyldiga som inte betalar skatter och avgifter i tid. För det behövs ett helt nytt automatiserat system för att redan från början selektera fram de skattskyldiga som på kort tid kan generera stora skatteskulder.

Slutligen bör myndigheterna ha regelbundet återkommande träffar och ordna med studiebesök och praktiktjänstgöring hos varandra. Även gemensam utbildning kan bli aktuell.

### 11.1. Kort historik

De första egentliga ansatserna till organiserad samverkan mellan skatteförvaltningen och KFM gjordes i början av 1970-talet. Samarbetet byggde i stor utsträckning på enskilda myndigheters och personers initiativ och var i första hand knutet till skattskyldiga som av en eller annan anledning skulle sköns-taxeras.

Redan från början stod det klart att en systematisk samverkan kräver såväl fast ledning som ett betydande engagemang från den högsta chefsnivån. En annan erfarenhet som gjordes var att KFM:s dubbla roller, dvs. den som både verkställare av alla typer av fordringsanspråk och som borgenärsföreträdare för staten, ibland kunde ställa till problem genom att andra ingivare av ut-sökningsmål kunde finna skäl att ifrågasätta KFM:s objektivitet. Vidare kunde konstateras att det fanns risk för dubbelarbete och konflikter om samarbetet inte var ordentligt genomtänkt.

Förutom dessa bekymmer blev det efter nya sekretesslagens ikraftträdande 1980 allt tydligare att frågan om ett mera allmänt uppgiftsutbyte på individnivå måste vara noga genomlyst, främst därför att sekretesskyddet hos SKM och KFM var så olika utformat. Hos KFM gällde ett rakt skaderekvisit, vilket innebar presumtion för offentlighet, medan SKM:s uppgifter i stor utsträckning omfattas av absolut sekretess. De tjänstemän från de båda förvaltningarna som deltog i gemensamma projekt och arbetsgrupper behövde mot

den bakgrunden ha goda kunskaper i sekretessregleringen, men också vara beredda att fullt ut respektera de gränser som sätts i denna. Att övertramp emellanåt förekom är nog en värdering i underkant. Dock bör noteras att problemet i dagsläget inte är lika stort, eftersom exekutionsväsendet numera fått ett omvänt skaderekvisit i sin verksamhet, dvs. en presumtion för sekretess, vilket gör det möjligt för SKM att lämna uppgifter till KFM utan någon nämnvärd risk för att känsliga uppgifter ska behövas lämnas vidare, oavsett om bedömningen sker med stöd av 14:1 eller 14:3 sekretesslagen. Det enda som vanligtvis behövs är en bedömning enligt 7 § indrivningsförordningen, dvs. om SKM har uppgifter om gäldenärens ekonomiska förhållanden som kan antas vara av betydelse för indrivningen (jfr 14:1 sekretesslagen).

I en rapport från 1987 (dnr 470/85-90) slår RSV fast att det för det gemensamma resultatet finns behov av ökad kunskap om ”varandras” arbetsområden. KFM behövde på ett övergripande plan veta hur det fungerar inom skatteförvaltningen, som i sin tur måste känna till vad KFM har för möjligheter och skyldigheter inom sitt specifika verksamhetsområde. Saken kunde enligt RSV ordnas bl.a. genom gemensam utbildning, utbytestjänstgöring och studiebesök hos den andra myndigheten. Dessutom underströk RSV behovet av kontaktmän och speciella insatser mot dåliga betalare samt mot personer som skönstaxeras. Likaså framhöll RSV vikten av ekonomisk kompetens i indrivningsarbetet.

Den utveckling som därefter sköt fart ledde successivt fram mot allt säkrare ekonomiska bedömningar av restförda företag, vilket i sin tur resulterade i en snabbare insolvensbehandling av företag som hamnat i så djup ekonomisk kris att konkurs framstod som enda utvägen. Det fick till följd att statens förluster i konkurser kunde hållas tillbaka på en rimlig nivå. Samtidigt stramades indrivningen mot privatpersoner upp genom att KFM blev åtskilligt mer restriktiv med att bevilja sådana personer uppskov och avbetalningsplaner. Allt detta krävde en nära samverkan mellan SKM och KFM, främst för att få fram en korrekt skuldbild.

RSV:s nu nämnda rapport gjorde säkerligen sitt till för att förbättra samverkan mellan SKM och KFM, men det blev samtidigt uppenbart att utan en fast och övergripande styrning riskerar utvecklingen att skena iväg åt olika håll med betydande variationer i handläggningssätt från ort till ort eller – än värre – att inte alls komma igång. Även i de fall samverkan kommit igång har det vanligen saknats konkreta mål för det gemensamma borgenärsarbetet, vilket naturligtvis i stort omöjliggjort en meningsfull uppföljning och analys. I brist på relevant jämförelsematerial har det därigenom blivit svårt att utveckla och effektivisera borgenärsverksamheten.

Värt att notera är också att samverkan i allmänhet fungerat bättre på orter där SKM och KFM är samlokaliserade. Erfarenhetsmässigt har det också visat sig lättare att etablera en bra samverkan på mindre orter än på större, där det kan vara svårt att bygga upp de personkontakter som behövs för att uppnå verklig effektivitet.

Regeringen framhöll i proposition 1995/96:150 att det för indrivningens effektivitet är av stor vikt att skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna samverkar på ett rationellt sätt. Samarbetet mellan de båda förvaltningsgrenarna ska, sägs det, utvecklas på ett sådant sätt att det bidrar till att minska statens förluster och öka uppbördseffektiviteten.

Samverkan mellan SKM och KFM var under verksamhetsåret 1998 ett prioriterat område. Även därefter har fokus i hög grad legat på att utveckla borgenärsarbetet inom koncernen. Det kan dock konstateras att ambitionerna på framför allt ledningsnivån varierat både regionalt och lokalt samt att samverkan inte alltid behöver bli bättre med tiden. I vilken riktning utvecklingen ska gå hänger i hög grad samman med det intresse som den översta chefsnivån visar för uppgiften och hur frågan i konkurrens med andra uppgifter prioriteras i samband med verksamhetsplanering och uppföljning.

## 11.2. Inventeringar av samverkansprojekt m.m.

### 11.2.1. *Undersökningen 1998*

I början av 1998 gjorde RSV genom den s.k. BRO-gruppen (en samordningsfunktion vid RSV för uppbörds- och indrivningsprocessen; funktionen upphörde 1999-12-31) en inventering av de samverkansprojekt inom borgenärsområdet som då pågick inom koncernen. Projekten har beskrivits i en sammanställning daterad 1998-03-05.

Från ett par regioner betonades vikten av samlokalisering. I övrigt framhölls i fallande skala följande samverkansaktiviteter som de mest intressanta:

- samverkan inom konkurs/obeståndsområdet,
- återkommande möten med handläggare från SKM och KFM,
- systematiserat samarbete i fråga om skattskyldiga som skönstaxerats,
- utbyte av information i samband med beviljande av avbetalningsplan, anstånd, uppskov och snabbrestföring,
- samarbete för att främja en korrekt folkbokföring,
- samverkan vid företrädaransvar,
- gemensamma kort/långsiktiga mål för SKM och KFM.

#### 11.2.1.1. *PUSH-projektet i Malmö*

Ett särskilt omnämnande förtjänar det s.k. PUSH-projektet som på uppdrag av RSV igångsattes i Malmö år 1996. Projektet var ett samprojekt mellan SKM och KFM och syftade bl.a. till att de skattskyldiga/gäldenärer som in-

gick i projektet på ett så tidigt stadium som möjligt skulle bli föremål för ekonomisk kartläggning och åtgärdsbedömning. De båda myndigheternas personal i projektet var samlokaliserade, vilket gav enkla och snabba kommunikationsvägar. Bland de slutsatser som drogs i projektet kan följande framhållas:

- att det finns behov av ett speciellt urvalssystem för borgenärsarbetet,
- att samverkan ger en snabb, rationell och effektiv ärende- och målhantering,
- att systemet för restföring var för långsamt och att bl.a. bestämmelserna för snabbrestföring därför borde ses över,
- att det finns ett stort behov av ett utökat informationsutbyte mellan KFM och SKM.

I övrigt underströks värdet av den positiva respons som erhöles från de skattskyldiga. Man fick i projektet snabbt en samlad bild av den skattskyldiges/gäldenärens situation och ökade därmed i hög grad möjligheterna att uppnå bra helhetslösningar till gagn för såväl staten som den betalningsskyldige.

### **11.2.2. Undersökningen 2003**

Ännu en inventering av hur borgenärsarbetet bedrivs i regionerna har genomförts i år. En sammanställning av redovisningarna som gjorts 2003-10-14 visar på stora skillnader mellan regionerna (se bilaga 2). På de flesta håll har man dock en väl utvecklad samverkan. Av den skriftliga redovisningen att döma har man genom att hålla noggrann kontroll över den löpande verksamheten och därefter fullfölja med analys och utveckling hittat samarbetsmodeller som fungerar. Exempel på sådant som kan underlätta och effektivisera samverkan är:

- skriftliga samarbetsplaner och samverkansavtal för att klarlägga ansvar, inriktning och omfattning samt hur samverkan rent praktiskt ska gå till, t.ex. genom att etablera permanenta samrådsgrupper som träffas regelbundet,
- inrättandet av projekt i specifika frågor, t.ex. företrädaransvar, ackord, konkurs eller F-skatt,
- gemensamma informationsträffar där även andra aktörer kan medverka, t.ex. Försäkringskassan och de kommunala budgetrådgivarna,
- gemensam förebyggande verksamhet,
- gemensamma databaser för borgenärsområdet,

- samverkan genom utbildning, temadagar och möjlighet till studiebesök och praktiktjänstgöring hos den andra myndigheten.

### 11.3. Förändringsbehov knutna till den nya lagstiftningen

Den nya lagstiftningen om bl.a. förmånsrätt och företagsinteckning ställer helt nya krav på våra båda organisationer. Nyckelorden är snabbhet och samverkan. Fullt genomslag får den nya lagstiftningen först 2005-01-01, då även inteckningshandlingar beviljade före 2004-01-01 anses som företagsinteckningar enligt den nya lagen.

En grundläggande tanke bakom den nya lagregleringen är att ett mera jämställt borgenärskollektiv kan förväntas öka borgenärernas samlade intresse av att tidigt uppmärksamma företag i ekonomisk utförsbacke. Därmed blir det också möjligt att sätta in åtgärder i ett så tidigt skede av skuldutvecklingen att gäldenären får en rimlig chans att reda upp sin situation. Samtidigt kan statens krav på obetald skatt hållas nere. Det bör leda till flera företagsrekonstruktioner samt till en motsvarande minskning av antalet konkurser och den därmed sammanhängande värdeförstöringen. SKV:s och KFM:s arbetssätt är härvidlag av avgörande betydelse. Särskilt stora är kraven på SKV, eftersom man är den aktör som agerar tidigast i beskattnings- och indrivningsförfarandet. Det första underskottet på skattekontot måste därför alltid ses som en mycket allvarlig antydning om att något kan vara fel i ett företag och som ett första möjligt tecken på ett annalkande eller redan inträffat obestånd. Det är i realiteten nu som möjligheten är som störst att vända en farlig utveckling på väg mot illikviditet och obestånd – ett inte sällan unikt tillfälle som bara undantagsvis återkommer.

Även vid en jämförelse med andra kollektiv av borgenärer, t.ex. kreditgivare, hyresvärdar och leverantörer, är det oftast SKV som har störst anledning att reagera tidigt. Staten som fordringsägare vad gäller skatt och allmänna avgifter är nämligen ensam i sitt slag om att inte kunna välja sina gäldenärer och att inte heller på förhand kan gardera sig mot framtida förluster genom att ställa krav på säkerheter. Staten kan bara kompensera sig gentemot andra konkurrerande fordringsägare med att vara observant och snabb och noggrann i sina bedömningar i ett läge när skadan redan är skedd, dvs. då betalning uteblivit. Det kräver att statens företrädare omedelbart när betalning uteblir från sådana skattskyldiga som kan klassificeras som högriskobjekt vidtar en utredning för att klarlägga det aktuella företagets förutsättningar att göra rätt för sig och överleva på sikt. I fråga om företag som bedöms ha en framtida potential blir nästa steg att SKV förser KFM med den information som kan finnas och som fordras för att hitta konstruktiva och på sikt hållbara lösningar, t.ex. att på säker grund träffa betalningsuppgörelse eller ta säkerhet. I annat fall ska åtgärderna redan från början inriktas på att åstadkomma en snabb avveckling utan onödig värdeförstöring. Här krävs såväl genomtänkta system för kommunikation som en hög ambition hos dem som arbetar

med uppgiften att företräda statens intressen (jfr 7 § indrivningsförordningen).

Vad som sålunda krävs är ett aktivt borgenärsarbete över hela skatte- och indrivningsprocessen, innefattande bl.a. en ökad bevakning och uppföljning av skattskyldiga som inte betalar samt en breddad samverkan med såväl den skattskyldige själv som andra fordringsägare. Dessutom bör gemensamma kortsiktiga mål formuleras för hela beskattnings- och indrivningsprocessen.

En första förutsättning för att allt detta ska kunna sättas i verket är att såväl SKV som KFM avsätter resurser för att bygga upp en specifik och varaktig kompetens inom borgenärsarbetet. Därtill behövs regelbundna kontakter i strategi- och samverkansfrågor. Dessa måste försiggå både på chefs- och handläggarnivå. Bl.a. måste överenskommelser träffas om principer och kriterier för urval och ärendefördelning. Till detta krävs naturligtvis också en effektiv samordning av olika service- och kontrollinsatser samt en regelbunden uppföljning och analys av de gemensamma borgenärsaktiviteterna.

## 12. Tillsynsmyndigheten i konkurser (TSM)

**Våra slutsatser och förslag:** De nya förmånsrättsreglerna ställer krav på ett aktivt tillsynsarbete hos TSM. Särskild tillsyn måste under en övergångsperiod ske av att konkursförvaltarna förstår innebörden och följderna av det nya regelverket. TSM måste ha beredskap att möta de krav som uppstår om de oprioriterade borgenärerna blir mer aktiva och konkursförvaltarna oftare får anledning att höra TSM. En fortlöpande analys av utvecklingen måste ske så att nya frågeställningar förenade med de nya reglerna observeras i ett tidigt skede.

### 12.1. Hur arbetet bedrivs idag

TSM är organiserad som en särskild verksamhetsgren inom varje KFM. Det övergripande målet för tillsynen (7 kap. 27 § KonkL) är att tillse att förvaltningen och avvecklingen av ett konkursbo bedrivs effektivt. Konkursförvaltningen ska utföras med minsta möjliga kostnad och med bästa möjliga resultat för borgenärerna.

Domstolen ska höra TSM inför utseende av konkursförvaltare i varje enskilt fall (7 kap. 3 § KonkL). Den utsedde förvaltaren är skyldig att höra TSM i viktigare frågor (7 kap 10 § KonkL). Vidare ska förvaltaren i varje konkurs till TSM översända vissa i lag föreskrivna handlingar såsom bouppteckning, halvårsberättelse förvaltarberättelse m.m. Vid behov begär också TSM in upplysningar från förvaltaren. Det kan t.ex. vara fråga om driftbudgetar och andra ekonomiska kalkyler. Tyngdpunkten i tillsynsarbetet har på senare år förskjutits från efterhandskontroll till en mer aktiv tillsyn särskilt i konkursernas inledningsskede.

En särskild uppgift för TSM är att övervaka att förvaltarna fattar riktiga beslut om lönegaranti och vid överklagande av förvaltarens beslut att inte medge lönegaranti inträder TSM som part i processen.

### 12.2. Förändringsbehov

De nya förmånsrättsreglerna och ändringarna i lönegarantilagen avseende lönegaranti vid fortsatt drift kommer att påverka tillsynsarbetet.

Då utdelningen till de prioriterade borgenärerna ökar kommer borgenärskollektivet att bli mer heterogent. Detta bedöms medföra att TSM i betydligt större utsträckning än nu kommer att höras av konkursförvaltaren i viktigare frågor. Man kan också förvänta sig en ökad aktivitet från de oprioriterade

borgenärernas sida då de nu får större möjligheter till utdelning. De kan förväntas ha fler synpunkter på konkursförvaltarens agerande och därför ta fler kontakter med TSM. Behovet för TSM att begära upplysningar av konkursförvaltaren (7 kap. 9 § KonkL) kommer då att öka. Antalet bevakningskonkurser kommer att öka och TSM måste aktivt tillse att bevakningsförfarandet inleds utan dröjsmål.

Mot bakgrund av att lönegaranti bara kan utgå under den första månaden vid fortsatt drift av konkursboets rörelse och att lönefordringarna sedan utgör en massakostnad, kommer TSM att i högre grad än idag få kritiskt granska olika typer av budgetar. Antalet fall av fortsatt drift kommer troligen att minska men man kan utgå från att de fall där rörelsen trots allt drivs vidare kommer att vara mer arbetskrävande för TSM.

Förändringarna av förmånsrätten för löner kommer att ställa krav på att TSM gör en noggrann granskning av lönefordringar i konkurs i syfte att kontrollera att de nya bestämmelserna följs.

Slopandet av hyres- och arrendeförmånsrätten innebär att TSM säkert ofta kommer att höras av konkursförvaltaren i frågor med anknytning till denna ändring.

Även om de nya förmånsrättsreglerna inte kommer att innebära någon större ökning av antalet konkurser under år 2004, som är den period under vilken företagshypoteket kommer att gälla med sin gamla förmånsrätt, kan man som beskrivits under avsnitt 8.2.4. ”Konkursutvecklingen” utgå från att en viss turbulens kommer att inträffa under 2005. En viss ökning av antalet konkurser är då att förvänta, vilket givetvis också innebär ett merarbete för TSM.

Det kan vidare befaras att det uppkommer nya problem för det fall att ett inlett förfarande om företagsrekonstruktion övergår i konkurs.

### 12.3. Åtgärder för att möta förändringarna

De beslutade förändringarna skärper kraven på ett aktivt tillsynsarbete. Under en övergångsperiod måste TSM vara mer aktiv i sin tillsyn av att konkursförvaltarna förstår innebörden och följderna av det nya regelverket. Beredskap måste finnas på TSM för att möta de krav som uppstår om de prioriterade borgenärerna blir mer aktiva och konkursförvaltarna oftare får anledning att höra TSM. En systematisk analys av utvecklingen måste ske i syfte att fånga upp de frågeställningar som är nya eller som accentueras av de nya förmånsrättsreglerna.

## 13. Resursberäkning

**Våra slutsatser och förslag:** Uppskattningsvis medför förslaget ett resursbehov för SKV på 218 årsarbetskrafter (åa), till en kostnad av 124 260 000 kr. Härtill kommer engångskostnader för IT-utveckling och förvaltning av system. Rutinerna om solidaransvar behöver uppgraderas till en IT-kostnad av 3 600 000 kr. Någon kostnad har inte beräknats för de utbildningsinsatser som måste ske.

Uppskattningsvis medför förslaget ett resursbehov för KFM på 67 åa till en kostnad av 38 190 000 kr.

En beräkning har gjorts av hur resursbehovet hos SKV och KFM påverkas vid en slopad förmånsrätt. Utgångspunkt har varit målbild A. Kostnaderna har i genomsnitt beräknats till 570 000 kr per åa och en åa har beräknats till 1 600 timmar. RSV har under hand lämnat över kostnadsberäkningar till Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid. Projektet har tagit del av dessa beräkningar.

Dessa beräkningar bygger främst på en intern utredning som gjorts vid RSV våren 2003.

### 13.1. Resursbehovet hos SKV

En reform av den här storleken kräver utbildningsinsatser av betydande omfattning. Detta har beskrivits under avsnitt 6.4 och 6.5.

#### **13.1.1. Förebyggande arbete**

Det förebyggande arbetet vid SKV bedöms öka med minst 1 person per region, totalt 10 åa.

#### **13.1.2. SKM:s agerande avseende beskattning och kontroll samt borgerärsarbete**

##### **13.1.2.1. Nya företagare**

Inom ramen för gällande lagstiftning bör en snabbare och mer detaljerad uppföljning av tilldelad F-skatt ske. Detta beror på att F-skatt i dagsläget till-

delas utan mer ingående prövning. En riskbedömning måste ske. Resursen härför beräknas till 20 åa.

Antal nyregistrerade till F-skatt var cirka 60 000 under 2001. Antag att 50 % av nya F-skatteansökningar bör utredas ytterligare med i genomsnitt 1 timme.

#### *13.1.2.2. Preliminär skatt*

Totalt antal jämkningar var 252 998 under 2001. Utökad kontroll av jämningsjusteringar måste ske i syfte att upptäcka felaktiga nedåtjämkningar. Resursen härför beräknas till 32 åa.

En rimlig bedömning är att kontroll behövs i cirka 10 % av fallen, det vill säga i de ärenden som gäller företag. Antag att arbetet i genomsnitt medför cirka 2 timmars arbete per sådant ärende beroende på svårighetsgrad och omfattning.

#### *13.1.2.3. Periodkontroll*

Antal betalningsuppmaningar med info om restföring är cirka 26 000 per månad. Antalet restföringar är cirka 15 000 per månad. Det är kategorin betalningsuppmaning med info om restföring som borgenärsarbetet måste rikta in sig på. En borgenärsutredning (motsvarande KFM:s gäldenärsutredning) måste göras på SKM i åtskilliga ärenden. Resursbehovet i denna del är 32 åa.

Ett försiktigt antagande är att cirka 10 000 ärenden årligen måste kompletteras med en borgenärsutredning. Härvid har hänsyn tagits till att utredning normalt endast sker vid det första tillfället med bristande betalning. En borgenärsutredning kan i genomsnitt beräknas ta 5 timmar att färdigställa.

#### *13.1.2.4. Bevakning av dåliga betalare*

I de ärenden där det tidigare gjorts borgenärsutredningar och även där skulderna regelmässigt ligger strax under restföringsgränsen måste en utökad manuell bevakning av dåliga betalare ske i omedelbar anslutning till förfallotidpunkterna. Om man utgår från att den kategori skattskyldiga som kräver denna manuella insats i genomsnitt är cirka 1 000 per regionmyndighet och månad och att tidsåtgången beräknas till ca 0,5 timmar i genomsnitt behövs ett resurstillskott på 37 åa.

#### *13.1.2.5. Revision*

Uppföljning av F-skatt, borgenärsutredningar och bevakning av dåliga betalare kan föranleda behov av utökad kontroll i form av revision. Uppgiften kan beräknas kräva cirka 10 åa.

#### *13.1.2.6. Anstånd*

En begränsad eller fullständig borgenärsutredning bör i princip göras i alla anståndsärenden, ifrågasatta återkallelser av F-skatt och i ärenden om höjd

restföringsgräns. Med anståndsärenden avses anstånd enligt 17:1, 17:2 jfr med 17:3 och 17:7 skattebetalningslagen. Resursbehovet kan här beräknas till 25 åa.

Det totala antalet ärenden per år i denna kategori kan inte exakt beräknas men har uppskattats till cirka 20 000. M.h.t. att borgenärsutredningen i dessa fall delvis kan begränsas kan tidsåtgången uppskattas till cirka 2 timmar per ärende.

#### *13.1.2.7. Företrädaransvar*

I dagsläget handläggs ärenden om företrädaransvar både hos SKM och KFM. Vid slopad förmånsrätt måste frågor om företrädaransvar aktualiseras tidigare och i större omfattning än som sker nu.

Resursbehovet för SKV är svårt att beräkna i nuläget men ett minimum bör vara 3 åa per regionmyndighet, d.v.s. totalt 30 åa.

#### *13.1.2.8. Ackord och företagsrekonstruktion*

Antalet ansökningar om företagsrekonstruktion bedöms öka liksom antalet underhandsackord. Resursen härför kan beräknas till en per regionenhet eller 10 åa.

#### *13.1.2.9. Styrning och ledning SKV*

Projektet har lämnat ett förslag om att en samordnare ska utses på huvudkontoret och en på varje region, tillsammans 11 åa.

#### *13.1.2.10. Förändrat it-stöd SKV*

Ett webbaserat system för registerförfrågningar behöver utvecklas. Någon kostnad för detta har inte beräknats då en samlad kravspecifikation måste finnas innan det är meningsfullt att göra en beräkning.

Ett nytt borgenärssystem med en samlad borgenärsbild och system för urval resp. riskbedömning behöver skapas. Kostnaden för ett nytt borgenärssystem har av RSV i svar till KFM utredningen beräknats till 20-26 mkr och med en årlig förvaltningskostnad på 8 mkr.

Översyn behöver göras i nuvarande stödsystem, skattekonto och magi.

Projektet har redovisat att rutinen kring solidaransvar inte används in den utsträckning, som är möjligt. En förenkling av denna rutin kan uppskattas till cirka 4 000 IT-timmar ( $4\,000 \times 900 = 3\,600\,000$  kr) och 1 åa för saksidan.

## 13.2. Resursbehovet hos KFM

### 13.2.1. *KFM:s indrivning mot näringsidkare*

Den slojade skatteförmånsrätten och det förändrade företagshypoteket leder till behov av ökade aktiviteter inom såväl verkställighetsarbetet som borgenärsarbetet. Även om mängden restförda A-mål till följd av tidiga betalningsfrämjande åtgärder på SKM leder till en mindre mängd restförda skatter och avgifter är bedömningen att de överförda målen kommer att vara mer komplexa från utredningssynpunkt än tidigare. Ett utökat fältarbete med ett större antal utmätningar kommer att kräva ytterligare resurser. Utbildningsinsatser kommer att krävas för att förrättningsmännen ska få de kunskaper som behövs.

En ökning av utmätningsfrekvensen kommer också att medföra en ökning av antalet överklaganden och innebära behov av förstärkning av juriststödet. Denna effekt kommer även kreditgivarnas komplettering med andra typer av säkerheter att medföra, då avtalen för dessa säkerheter ofta behöver granskas av en jurist.

Någon större ökning av antalet konkurser bedöms däremot inte ske under 2004. Därefter kan man utgå från en viss turbulens och att säraktioner från borgenärerna kommer att tvinga fram en i vart fall temporär ökning. Inte heller antalet enskilda målen kan beräknas öka i någon nämnvärd utsträckning under 2004, som är ett övergångsår för det gamla företagshypoteket. Därefter finns det skäl att utgå från en viss ökning av antalet enskilda mål, både från banker och oprioriterade borgenärer.

En försiktig bedömning av resursbehovet för att möta effekterna av de ovan beskrivna förändringarna har skett. Resursbehovet bedöms öka med 15 %. Hänsyn har då inte tagits till vad ett ökat antal utmätningar kan innebära för den summariska processen.

Antalet inkommande gäldenärer, som var näringsidkare (NI-gäldenärer), uppgick 2002 till 44 000, varav 30 000 juridiska personer. Då handläggningen av varje gäldenär i genomsnitt kostar 3 000 kr innebär det i sin tur en kostnadsökning med 450 kr per NI-gäldenär, vilket motsvarar ett resurstillskott på cirka 35 årsarbetskrafter om man utgår från en årlig kostnad per åa på 570 000 kr, vilket motsvarar en total kostnad av 19 950 000 kr. Här bör dock observeras att kostnadsökningen inte kommer att få fullt genomslag förrän under 2005, dvs. först då övergångsperioden för företagshypoteket gått till ända.

#### 13.2.1.1. *Företrädaransvar*

Som ovan berörts kräver ett utökat arbete med företrädaransvaret ytterligare resurser. För KFM:s del kan dessa beräknas till 2 åa per regionmyndighet, således 20 åa eller 11 400 000 kr.

#### *13.2.1.2. Företagsrekonstruktion och ackord*

Antalet ansökningar om företagsrekonstruktion bedöms öka liksom antalet ansökningar om underhandsackord. Resursbehovet för att möta denna ökning bedöms till 1 åa per regionmyndighet, således 10 åa eller 5 700 000 kr.

#### *13.2.1.3. IT-stöd*

Inga systemtekniska förändringar krävs med anledning av de nya förmånsrättsreglerna.

#### **13.2.2. Tillsynsmyndigheten i konkurser (TSM)**

Även resurserna inom TSM behöver förstärkas. De nya förmånsrättsreglerna kräver att arbetet med att utveckla en mer aktiv tillsyn fortsätter. En försiktig bedömning är att ytterligare 2 åa behöver tillföras konkurstillsynen till en kostnad av 1 140 000 kr.

## 14. IT-stödet hos SKV och KFM

**Våra slutsatser och förslag:** *SKV:* Ett webbaserat system för registerförfrågningar behöver utvecklas. Ett nytt borgenärssystem med en samlad borgenärsbild och system för urval respektive riskbedömning behöver skapas. Översyn behöver göras i nuvarande stödsystem, skattekonto och magi.

*KFM:* Hos KFM håller successivt det gamla IT-stödet, REX, på att ersättas med ett nytt, INIT. Efter hand som INIT byggs ut med nya funktioner måste analys ske av det stöd som förändringarna av förmänsrätten ställer krav på.

### 14.1. Hur arbetet bedrivs idag

Dagens IT-stöd i borgenärsarbetet på SKM upplevs till stora delar som bristfälligt och omständligt. En utveckling av IT-stödet skulle medföra en större effektivitet i arbetet liksom en högre kvalitet.

KFM har idag två datasystem till stöd vid indrivningen, REX och INIT. Systemen utgör stöd för KFM:s hantering av både de allmänna och de enskilda målen. En successiv övergång sker från det gamla datasystemet, REX, till det nya IT-stödet, INIT.

### 14.2. Förändringsbehov

#### 14.2.1. Stöd till förebyggande verksamhet vid SKV

Arbetet med registerkontroller åt främst entreprenörer bör ökas. Även stat och kommun efterfrågar enkla lösningar för att få till stånd en snabb egenkontroll vid anlita av underentreprenörer. Entreprenören får på ett strukturerat sätt uppgift om tilltänkta underentreprenörers status av obetalda skatter och avgifter. Entreprenören kan undvika att anlita underentreprenören eller också så kan han uppmana denne att betala in sina skulder till staten. Härigenom förebyggs uppbördsförluster på ett tidigt stadium. Ett maskinellt system bör utvecklas så att svar kan ges över webben. Projektet har under avsnitt SKM:s agerande avseende beskattning och kontroll, återkallande av F-skatt gett exempel på hur det finländska förskottsuppbördsregistret fungerar. Genom ett maskinellt system så skulle mängder av registerslagningar hos SKV kunna minska.

#### **14.2.2. Utveckling av nuvarande system, skattekonto och magi**

Arbetsgruppen har under projektet undersökt möjligheter till ett förändrat IT-stöd. Kontakt har tagits med de förvaltningsansvariga för skattekontot och magi. I fråga om signaler från skattekontot så har vi fått följande svar. Efter varje månadsavstämning kommer skattekontosystemet att skicka en fil innehållande pers/orgnr för de skattskyldiga som vid avstämningen fick en betalningsuppsmaning med hot om restföring. Denna information används av Moms AG-systemet för att sätta en markering i Inkorgen, d v s om det finns Moms AG-ärenden för en skattskyldig som fått uppsmaning med hot om restföring vid närmast föregående avstämning ska detta visas i Inkorgen. Syftet med denna signal är att handläggaren ska få en indikation om att det är angeläget att ta dessa ärenden i första hand (det kan ju röra sig om rättelsedeklARATIONER eller liknande som måste åtgärdas innan nästkommande avstämning för att den skattskyldige inte ska restföras direkt).

Arbetsgruppen har också undersökt möjligheten att kunna skriva och lagra tjänsteanteckningar i MAGI och fått följande svar. Det finns redan idag möjlighet att skriva och spara tjänsteanteckningar i Moms AG-systemet. Sådana anteckningar knyts till en redovisningsperiod. Vi tittar för närvarande på om det är tekniskt och rättsligt möjligt att skapa sådana anteckningar som inte är knutna till en specifik redovisningsperiod.

I dagsläget använder inte SKM sig fullt ut av möjligheten att fatta solidaransvarsbeslut. Detta beror till stor del av komplicerade arbetsrutiner och bristande resurser. Det är nödvändigt att SKV initierar solidaransvar tidigare och i större omfattning än som sker idag. Arbetsrutinerna för detta måste förenklas.

#### **14.2.3. Samlad borgenärsbild**

Någon möjlighet att få en samlad borgenärsbild finns inte i dag. I denna del hänvisas till arbetet med att ta fram en företagsbild. Behov finns också att skapa en elektronisk akt, där man kan samla och spara all information om en skattskyldig (beslut, tjänsteanteckningar m.m. allt från SOA-registrering, Moms och AG-kontroll, årskontroll och revision, omprövning, anstånd m.m.) från olika system till en bild. Vid en borgenärsutredning skulle det även finnas möjlighet att få vissa slagningar utförda maskinellt. Jämför ovan vad som sagts om SOA-macro.

Redan vid den riskbedömning som görs av nya företagare i samband med tilldelning av F-skatt finns behov att ett nytt IT-stöd. Inom processgruppen små företag har förslag tagits fram till ett nytt SoA-macro. Syftet med denna lösning är att minimera de manuella slagningarna i olika system. Förenklat fungerar det så att makrot gör att datorn själv gör dessa slagningar.

Arbetet med att ta fram nödvändiga uppgifter är tids- och resurskrävande, med ett macro kunde handläggningstiden minska vilket är en fördel för de nya företagen. Ett macro skulle också kunna förhindra framtida arbetsskador i nacke och axlar för personalen då arbetet med att ta fram dessa uppgifter är

monotont och statiskt. Antalet uttagna printer skulle minska i förhållande till idag. I ett macro kan man dessutom ta med flera uppgifter än det minimiantal uppgifter som man i dag tar fram, dvs. utöka grundkontrollen på samtliga SoA. Med SKV är det viktigt att grundkontrollen av en SoA görs på enhetligt sätt i hela landet.

#### **14.2.4. System för urval och riskbedömning**

Borgenärsfrågor (urval för betalningsförmågan) bör finnas med både i Profil och i Kontur. Borgenärsarbetet måste börja mycket tidigare och integreras med arbetet mot skattefelet.

I framtiden blir det allt viktigare med en riskanalys som omfattar betalningsförmågan. I utvecklingen av riskhanteringen ingår att skapa möjlighet till riskvärdering på skattskyldignivå. Det finns ett behov av ett nytt integrerat urvals-, riskanalys- och uppföljningssystem (borgenärsurvalssystem). Systemet ska också kunna ge tidiga varningssignaler beträffande skattskyldiga som riskerar betalningsförmåga eller visar betalningsovilja. PUMA används oftast för maskinellt urval. Utökade möjligheter att söka i externa system är önskvärt exempelvis Upplysningscentralen (UC), försäkringskassan, företagsinteckningsregistret, inskrivningsmyndigheten m.fl.

IT-stödet i samband med registrering av vissa beslut upplevs som tidsödande och ibland hindrande för en korrekt handläggning (solidarbeslut, anstånd, vissa ränteberäkningar mm). SKV har åtkomst till vissa av KFM:s elektroniska register t.ex. INIT, men möjligheten borde utnyttjas mer frekvent. För att förbättra urvalet borde också kunskapen om vad som finns i våra egna register höjas liksom kompetensen för att sätta ihop sökparametrar. Ökad kompetens medför ett fördjupat och förfinat urval för hela regionen jämfört med dagens. En form av specialisering inom detta område är alltså önskvärt. Urvalet kan koncentreras till gemensamma sökningar för samtliga borgenärsgrupper, dvs. utsökning sker på regionnivå. Ett urvalssystem bör knytas till skattekontosystemet. Troligen kan det s.k. PUMA-systemet - påbyggt med bland annat riskbedömningar avseende betalning - användas som urval.

För att få en samlad borgenärsbild och ett system för urval/riskbedömning måste ett särskilt borgenärssystem skapas. Systemet måste också byggas så att det klarar en framtida förändring av borgenärsarbetet. Borgenärssystemet ska fungera som ett sidosystem till skattekontot. Till skattekontot måste dessutom ett urvalssystem knytas.

I borgenärssystemet måste finnas en beredskap för att på sikt kunna samordna de olika borgenärsuppgifterna, bland annat gäldenärsutredningar, uppskov, avbetalningsplaner, ackord, företrädaransvar och konkurser. Borgenärsuppgiften anstånd bör dock kunna hanteras i skattekontot, eftersom denna funktionalitet redan finns där. Eventuellt kan avbetalningsplaner och uppskov hanteras på motsvarande sätt. Systemet måste även kunna kommunicera med kringliggande system, skattskyldiga, ingivare m.fl.

Frågan om hur de nya förmånsrättsreglerna påverkar de krav som måste ställas på IT-stöden hos KFM har väckts och analyserats. REX har inga funktioner inbyggda i systemet för att hantera förmånsrätt vid konkurs resp. utmätning. Företrädesrätten vid löneutmätning är dock helt inbyggd i systemet men inte berörd av de förestående förändringarna. Systemstödet i REX påverkas därför inte av förändringarna.

INIT är under uppbyggnad och drivs f.n. parallellt med REX. Utvecklingen av systemet har ännu inte kommit till de områden som berör vare sig medelshantering eller stöd för borgenärshantering. De funktioner som är planerade sedan tidigare – stöd för att enklare kunna bevaka fordringar med resp. utan förmånsrätt i konkurs och för att sedan i medelshantering kunna fördela utdelningen med utgångspunkt från bevakningen – utgår ur kravspecifikationen för INIT.

Den ökning av antalet utmätningar av rörelseegendom som förväntas p.g.a. de nya förmånsrättsreglerna medför ingen förändring i inriktningen av det stöd som planeras. INIT-projektet planerar dock för ett ökat stöd för att dokumentera och i övrigt hantera utmättningsbeslut. Kravspecifikationerna är ännu inte fastställda för denna funktion men INIT-projektet kommer att analysera i vilken mån ett ökat antal utmätningar bör påverka hur IT – stödet utformas.

IT-stöd för försäljning av utmätt lös egendom är också planerat i de initiala kravspecifikationerna för INIT. Det finns ännu ingen plan för när ett sådant stöd ska utvecklas inom ramen för INIT-projektet.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att allt eftersom INIT byggs ut med nya funktioner måste analys ske av det stöd som förändringarna av förmånsrätten ställer krav på och korrekta slutsatser dras av de erfarenheter som görs av kronofogdemyndigheterna.

## 15. Reformens påverkan på arbetsmiljön

**Våra slutsatser och förslag:** Redan idag är arbetsituationen pressad hos såväl SKM som KFM. De krav som den nya lagstiftningen ställer kan därför inte realiserats utan ett rejält resurstillskott. Också betydande utbildningsinsatser behövs för att undvika onödig stress i samband med den successiva övergången till de nya arbetssätten.

### 15.1. Skatteverket

De nya förmånsrättsreglerna kommer att ställa krav på ett helt nytt arbetssätt för SKV.

Enligt projektets uppfattning måste nya resurser avsättas för att möta reformen. Att klara av att möta tidiga aktiva borgenärsåtgärder med nuvarande resurser och arbetssätt kommer att skapa en omöjlig arbetsituation och innebära en negativ påverkan på arbetsmiljön. På många håll inom skattemyndigheterna upplevs redan i dag arbetsläget såsom mycket ansträngt, och prioriteringar till s.k. ”måste-arbetsuppgifter” är vanligt. Ett förändrat arbetssätt måste i god tid förberedas genom utbildningsinsatser och specialisttjänster och förutsätter att ledningen strukturerar arbetet så att borgenärsaspekten kan beaktas i all ärendehantering.

Beträffande utbildningsinsatser hänvisas till avsnitt 6.4 och 6.5.

### 15.2. Kronofogdemyndigheterna

Som framgår av avsnittet KFM:s verkställighetsarbete ”Åtgärder för att kunna möta förändringarna” kommer reformen beträffande näringsidkarindrivningen att medföra ett helt annat fokus på verkställighetsarbetet än vad som sker idag. Från fackliga företrädare har frågan ställts om hur detta kommer att påverka arbetsmiljön för NI-handläggarna och S-handläggarna. Man har frågat sig om det nya arbetssätt som förändringarna nödvändiggör kommer att innebära nya svårigheter i arbetet och öka stressen på arbetsplatsen.

Enligt projektets uppfattning är den enda framkomliga vägen för att motverka ev. negativa konsekvenser av reformen att myndigheterna är väl förberedda genom att de har vidtagit de åtgärder som behövs för att möta förändringarna på bästa tänkbara sätt. Planering måste t.ex. ha skett för hur man omhändertar, förvarar, värderar och försäljer den egendom som utmäts eller

beläggs med kvarstad vid verkställighet i gäldenärens lokal. Förrättningsmannen måste känna trygghet i denna fråga och också ha fått den utbildning i ny arbetsmetodik/sakområdeskunskap som de nya förmånsrättsreglerna aktualiserar. RSV har planer på att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att planera en sådan utbildning. Utbildningen bör kunna genomföras under hösten 2004.

Inom borgenärsarbetet är det lagstiftarens intentioner att en tidig insolvenshantering ska öka möjligheterna till rekonstruktion av företagen. För KFM:s och SKV:s handläggare innebär detta givetvis en skärpning av kraven på ett snabbt och effektivt borgenärsarbete. I de regioner där brister finns i samarbetet mellan myndigheterna måste ledningarna tillsammans se över rutiner/strukturerna för samverkan i syfte att komma till rätta med problemen. Om kontakterna mellan myndigheterna inte fungerar tillfredsställande då beslut om borgenärsåtgärder snabbt måste fattas kommer möjligheterna till en tidig insolvenshantering att minska och risk uppstå för att medarbetarna upplever stress i sin arbetssituation.

För KFM:s del kan man sammanfattningsvis konstatera att de nya förmånsrättsreglerna inte innebär att några nya arbetsuppgifter tillkommer. Att lagstiftningen på exekutionsrättens område ändras och att man måste anpassa verksamheten efter detta är inget nytt. Förutsatt att de ovan beskrivna åtgärderna vidtas och nödvändiga resurser tillförs verksamheten finns det därför inte anledning att befara att förändringarna kommer att påverka arbetsmiljön för medarbetarna i negativ riktning.

## 16. STYRNING OCH STÖD INOM BORGENÄRSOMRÅDET

Våra slutsatser och förslag: Definitionen av borgenärsarbetet på SKV bör ses över. Borgenärsarbetsgrupper, som innefattar heltidsarbete, bör skapas i varje region. En ansvarig för området ska finnas på SKV och en samordnare på varje region. Borgenärsgruppen på RSV ges utökat mandat i SKV för stöd och för samverkan mellan SKV och KFM. En särskild grupp för den rättsliga styrningen inom området bör utses.

Det förslag till koncerngemensam borgenärspolicy som togs fram av en arbetsgrupp 2002 bör snarast omformas till riktlinjer. Dessa bör sedan konkretiseras genom särskilda riktlinjer för olika borgenärsarbetsuppgifter hos SKV och KFM.

### 16.1. Nuläge

#### *16.1.1. RSV:s styrning*

I dag är varje regional skattemyndighet och regional kronofogdemyndighet en självständig myndighet. RSV är centralmyndighet varvid avdelning exekution arbetar mot KFM och verksamhetsstödsavdelningen och skatteavdelningen mot SKM. För att stärka samarbetet mellan myndigheterna och samordna borgenärsarbetet finns inom RSV en borgenärsgrupp som på verksamhetsstödsavdelningens uppdrag ska verka för att SKM och KFM tillsammans kan upprätthålla en hög uppbördseffektivitet. Gruppen ska verka för en helhetssyn som omfattar hela beskattnings- och indrivningsprocessen och den ska ge SKM och KFM ökade förutsättningar för en effektiv och enhetlig hantering av borgenärsuppgifter som berör båda myndigheterna.

Borgenärsgruppen ska enligt direktiven 2001-01-01 bevaka behovet av och utarbeta förslag till regelförändringar, föreskrifter och riktlinjer samt utarbeta förslag till sådana handlingar. Den ska ta fram handledningar/handböcker och gemensamma utbildningar och erfarenhetsutbyten för SKM:s och KFM:s personal samt utbildningsmaterial. Den ska lämna förslag till åtgärder för förändrat arbetssätt och ökad enhetlighet i rättstillämpningen.

I gruppen ingår från verksamhetsstödsavdelningen chefen för periodbeskattningsenheten och en handläggare, från skatteavdelningen en handläggare och från exekutionsavdelningen chefen för utvecklingsenheten och två verksjurister. Gruppen utser inom sig sammankallande och bestämmer om sina arbetsformer och kan i särskilda frågor knyta personal från RSV, SKM och KFM till sig.

Gruppen rapporterar sina planer, sin verksamhet och sina förslag till ledningsgrupperna för verksamhetsstödsavdelningen, skatteavdelningen och exekutionsavdelningen.

Enligt direktiven ska gruppens arbete följas upp bl. a. genom enkäter till sakkunniga hos SKM och KFM i december 2001 och december 2003.

Gruppen fick 2002 i uppdrag att ta fram förslag till en koncerngemensam borgenärspolicy.

I övrigt har dock i stor utsträckning ansvaret för att arbeta med policyer, riktlinjer och arbetsrutiner riktade till KFM hållits inom avdelning exekution och ansvaret för kontrollplaner, riktlinjer och rutiner riktade mot SKM hållits inom skattesidan, ofta utan att ledningen för respektive avdelning har beaktat behovet av samordning genom borgenärgruppen.

Gruppen har ordnat gemensamma erfarenhetsutbyten för handläggare på SKM och KFM inom områdena ackord och företrädaransvar.

#### **16.1.2. Styrningen inom regionerna**

KFM har som företrädare för staten som borgenär enligt indrivningslagen m.m. borgenärsarbetsuppgifter som ligger under olika operativa chefsansvarsområden och det sker uppföljning av verksamheten.

När det gäller SKM ingår borgenärsarbetet och borgenärstänkandet som en del av det allmänna arbetet med beskattning inom hela myndigheten. Endast de mycket speciella arbetsuppgifterna ackord och företrädaransvar ligger under en särskild chefs ansvar. För dessa arbetsuppgifter finns också riktlinjer från RSV som anger att SKM och KFM ska samarbeta. Det finns inga riktlinjer från RSV när det gäller planering och uppföljning av övrigt borgenärsarbete på SKM. Inom respektive SKM finns en borgenärssamordnare, vanligtvis med placering på Rättsenheten, som har ansvar för ett nätverk av personer med uppgifter inom borgenärsområdet. Systemet har utvecklats efter diskussioner på rättsenheternas riksgemensamma Erfamöten för ansvariga inom borgenärsområdet. Det finns inga uttalanden från RSV om hur styrningen av borgenärsarbetet bör ske på SKM. Det finns inga riksexperter inom borgenärsområdet.

För samarbetet mellan SKM och KFM finns det regionala borgenärsgupper med olika sammansättning, uppgifter och mandat.

#### **16.1.3. Styrningen i SKV**

Från den 1 januari 2004 bildar RSV och de regionala skattemyndigheterna en myndighet. I prop. 2002/03:99 ”Det nya Skatteverket” anför regeringen att bildandet av en enda myndighet inom skatteförvaltningen öppnar möjligheter till betydande förbättringar när det gäller jämn resurstillgång, rätt kom-

petens hos personalen och övergripande materiell styrning. ”Det skapar också förbättrade förutsättningar att från den övergripande nivån påverka beslut och åtgärder inom hela förvaltningen. Det medför i sin tur att den materiella styrningen kan förtydligas. Detta banar väg för ett mera likformigt beslutsfattande och en mera enhetlig rättstillämpning. Styrningen kan även avse andra frågor där förvaltningen behöver uppträda på ett enhetligt sätt. Det kan gälla takten i uppbyggandet av de nya skattebrottsenheterna, ambitionsnivåer i taxeringsarbetet, kontrollfrågor osv.”...”Det kommer därför att ställas väsentligt större krav på Skatteverkets ledning än det tidigare gjorde på Riksskatteverket vid ledningen av de olika skattemyndigheterna.”(s. 227 ff).

Skatteverket ska under en övergångstid också vara chefsmyndighet för kronofogdemyndigheterna och central förvaltningsmyndighet för frågor inom exekutionsväsendet. ”Visserligen finns det ... invändningar av principiell natur mot ett inordnande av kronofogdemyndigheten i den nya myndigheten med tanke på kronofogdemyndigheternas borgenärsuppgifter i allmänna mål och myndigheternas uppgifter när det gäller konkurstillsyn, skuldsanering och summarisk process. Att för endast en kort övergångstid inrätta en helt fristående funktion som central myndighet för kronofogdemyndigheterna är emellertid inte realistiskt. En förutsättning bör dock vara att det inom skatteverket tydliggörs en skiljelinje mellan uppgiften som central myndighet för kronofogdemyndigheterna och övrig verksamhet. Den som hos skatteverket ska svara för ledningen av kronofogdemyndigheterna bör ... ha sin anställning inom skatteverket men stå helt självständig från myndigheten när det gäller den operativa ledningen och materiella styrningen inom kronofogdemyndighetens verksamhetsområde.” (s. 226)

Enligt förslaget till arbetsordning kommer RSV att i oförändrad form övergå till att vara huvudkontor i Skatteverket. De nuvarande avdelningarna kommer att vara kvar och utgöra styrfunktionerna i det nya skatteverket. Vad gäller rättslig styrning och rättsligt stöd så anges förutsättningarna i ett direktiv 2003-10-15. ”Huvudkontoret (rättsenheten) ansvarar för rättslig styrning. I arbetsordningen för det nya Skatteverket ska framgå att det är chefen för Skatteavdelningen vid huvudkontoret som beslutar om rättsliga styrsignaler. Ett begränsat antal expertgrupper inrättas...Expertgrupperna ska inte ha mandat att utfärda styrsignaler. Styrsignaler beslutas/ges av en linjechef.” Den 1 juli 2004 ska det finnas en fungerande rättslig styrning som har fullt genomslag inom hela Skatteverket. En grupp under ledning av chefen för skatteavdelningen har tillsatts för att genomföra de aktiviteter som krävs. Bl.a. ska den

- ” Bilda expertgrupper och i samband med det klargöra de ämnesområden som respektive grupp svarar för och också gruppernas arbets-sätt.
- Beskriva hur rättsliga styrsignaler ska effektueras så att kollisioner mellan styrsignaler och operativ verksamhet inte uppstår.

- Belysa hur samarbetet mellan regioner och HK/expertgrupper ska ske samt hur eventuella nätverk bör utformas och deras arbetsuppgifter.
- Beskriva konsekvenser för IT-stödet och anpassa ämnesdatabaser o. dyl. med beaktande av det nya intranätet.”

I den rapport av den 16 juni 2003 ”Rättslig styrning och rättsligt stöd” som ligger till grund för direktiven har de särskilda problem som finns vad gäller styrningen av borgenärsarbetet inte alls identifierats. Borgenärsområdet nämns inte på annat sätt än att det bland uppräknade ämnesområden i bilaga 3 ”Utkast struktur styrgrupper” står:

”Ställföreträdaransvar inklusive ackord. Bör samordnas med avdelning EX.”

I direktiven för det fortsatta arbetet med rättslig styrning nämns inte heller borgenärsarbete.

Arbete med att genomföra uppdraget Rättslig styrning och rättsligt stöd har börjat, och den 28 november 2003 kom en delrapport. I denna finns ett första förslag på vilka ämnesområden som det bör finnas styrgrupper för. I uppräknningen finns borgenärsfrågor och skattebetalning med som ett av dessa. Det pekas också på samverkan med KFM. I det fortsatta arbetet kommer behovet av ytterligare definitioner och strukturer att studeras.

## 16.2. Förändringsbehov

### 16.2.1. *Borgenärsarbete resp. borgenärstänkande*

På SKM-sidan finns sedan 2002-05-28 vissa definitioner inom borgenärsområdet. Borgenärsarbete är definierat som arbetet med att ta in betalning för skatter och avgifter, att annan uppgörelse nås eller att fortsatt verksamhet hindras (fortsatt restföring stoppas). Borgenärstänkande är definierat som att tänka uppbörseffektivt och att i arbetet försöka hitta de skattskyldiga, som innebär risk för uppbörsförluster. Ett aktivt borgenärstänkande innebär att det i arbetet finns en helhetssyn på hur vi som borgenär ska agera för att få in betalning och/eller redovisning.

Definitionen av borgenärsarbete är under översyn. Definitionen bör utökas så att den också innehåller arbetet med att få in redovisningar från den som inte kan eller vill betala. Allt hör ju hemma inom processen beskatta och ta in betalning. Härigenom skapas möjlighet att tydliggöra borgenärsarbetet. Det blir också enklare att koncentrera uppgifterna och underlättar en likriktning av uppgifterna. Vidare ger det en möjlighet till uppföljning och en korrekt tidredovisning av arbetet. Åtgärder därutöver får i stället anses ingå i det löpande arbetet och där borgenärstänkandet i stället får styra inriktningen. Med hjälp av en tydlig definition av borgenärsarbetet kan arbetat organiseras på ett effektivt sätt och kommunikationen förenklas.

I rapporten under stycket konsekvenser av den nya lagstiftningen understryks vikten av att identifiera, riskbedöma och kontrollera skattskyldiga som inte betalar skatter och avgifter i tid. Med en förändrad definition av borgenärsarbetet täcks hela denna process in. Aktiviteter hänförliga till borgenärsområdet bör ha sin givna plats i riksplanen. Dessa aktiviteter kan lättare växa fram i arbetsgrupper som har hela processen som arbetsområde.

### 16.3. Påverkan organisation SKV

Borgenärsarbetet bedrivs idag på de flesta skattekontor. Vanligtvis finns det också en regiongemensam grupp som arbetar med vissa borgenärsfrågor som ställföreträdartalan, ackord m.m. På skattekontoren är arbetet ofta knutet till en eller ett fåtal medarbetare. Dessa medarbetare arbetar sällan heltid med borgenärsuppgifter. Arbetsuppgifterna blir på så sätt mycket personberoende. Eftersom tid inte ges att på heltid få syssla med uppgifterna är det naturligt att kompetensen inte alltid kan vara den bästa.

För att få största effekt på borgenärsarbetet bör arbetsuppgifterna ligga så nära ärendehandläggningen på kontoren som möjligt. De uppgifter som framkommer i en gäldenärsutredning är av stor betydelse för skatteutredningens kvalitet och vice versa.

Genom att koncentrera borgenärsarbetet till ett mindre antal grupper reduceras sårbarheten kraftigt. Att på heltid få arbeta med borgenärsuppgifter innebär en uppbyggnad och fördjupning av kompetens och skulle också kunna ge möjligheter till specialisering inom området. Grupperna blir också forum för diskussion och problemlösning.

Varje borgenärsgrupp bör vara så stor att den är självbärande såväl resursmässigt som kompetensmässigt. Arbetsuppgifterna som idag utförs på regiongemensamma borgenärssektioner kan då föras över till borgenärsgrupperna.

I rapporten under stycket konsekvenser av den nya lagstiftningen understryks vikten av att identifiera, riskbedöma och kontrollera skattskyldiga som inte betalar skatter och avgifter i tid. Med en förändrad definition av borgenärsarbetet, se avsnitt 14.2, täcks hela denna arbetshypotes in. Aktiviteter hänförliga till borgenärsområdet bör ha sin givna plats i riksplanen. Dessa aktiviteter kan lättare växa fram i arbetsgrupper som har hela processen som arbetsområde.

Borgenärsarbetet upplevs ofta ha en låg status inom skattesidan. Orsakerna härtill är flera. Arbetsuppgiften är sällan prioriterad. Andra arbetsuppgifter prioriteras oftast före. Borgenärsarbetet utförs ofta i mån av tid.

Genom att ange syfte och mål med borgenärsarbetet samt avsätter särskilda resurser för arbetet kommer statusen automatiskt att höjas. Arbetsområdet blir uppmärksammat. Eftersom arbetsuppgifterna kommer att få ökad tyngd på grund av ny lagstiftning och KFM:s framtida roll eventuellt kan komma att förändras radikalt är det viktigt att kartlägga den kompetens som behövs för det framtida borgenärsarbetet. Vid bildandet av ett antal borgenärsgrupper kan dessa bemannas med rätt sammansatt kompetens för att klara samtliga arbetsuppgifter inom området. Borgenärsarbetet kan på så sätt bli en tydlig karriärväg inom förvaltningen.

För att klara styrning och samordning av borgenärsarbetet inom SKV bör en person placerad på huvudkontoret få ansvar för denna uppgift. Inom varje region bör dessutom utses en samordnare av borgenärsarbetet. På så sätt skapas en möjlighet till likformig hantering i landet. Vidare möjliggörs en adekvat uppföljning av borgenärsarbetet.

För att klara den rättsliga samordningen måste en särskild grupp inrättas för området inte minst mot bakgrunden av kommande förändringar av området. Gruppen bör bemannas med medarbetare både från SKV och KFM. Direktiven för gruppen som ska arbeta med rättslig styrning och rättsligt stöd bör därför kompletteras.

#### 16.4. Behovet av central borgenärsgrupp, policy och riktlinjer

Den centrala borgenärsgruppen bör framledes ledas av samordnaren på huvudkontoret. Gruppen behöver få utökade befogenheter och kunna utfärda riktlinjer för arbetet. Gruppen bör som idag bemannas med personer från verksamhetsstöd, skatteavdelning och EX.

Det förslag till "Koncerngemensam borgenärspolicy", bilaga 7, som togs fram hösten 2002 och som enligt VP:n för 2002-2004 skulle tillämpas under denna tidsperiod, bör omarbetas till riktlinjer.

Det finns idag riktlinjer för KFM:s borgenärsarbete. Det finns gemensamma riktlinjer för myndigheternas hantering av företrädaransvar respektive ackord. Det finns också RSV-rutiner av olika slag t.ex. "Rutiner för SKM:s hantering av skattskyldiga i konkurs".

Mycket av det som har tagits fram som policyuttalanden är viktigt och bör föras in i övergripande riktlinjer. I Kontrollpolicyn (den version som finns publicerad på RSV:s hemsida) står: "Verksamheten inom RSV-koncernen kännetecknas av helhetssyn och effektivt resursutnyttjande. Detta innebär främst att beskattning och indrivning samt kontroll och service samverkar. Vid varje tillfälle då vi ska åtgärda en viss typ av fel väljer vi det mest effektiva arbetssättet."

Enligt förslaget till koncerngemensam borgenärspolicy har myndigheterna som gemensam uppgift att ta till vara statens intressen som skatteborgenär och därmed värna skattemoralen. ”Cheferna för SKM och KFM ansvarar för att myndigheterna har regelbundna kontakter på chefs- och handläggarnivå för gemensamma diskussioner i strategi- och samverkansfrågor. SKM och KFM kommer överens om principer och kriterier för urval och ärendefördelning. Myndigheterna verkar för en effektiv samordning av olika service- och kontrollinsatser och gör en årlig uppföljning och analys av de gemensamma borgenärsaktiviteterna”. Gentemot medborgarna förhåller sig myndigheterna ”på ett rättssäkert, sakligt och serviceinriktat sätt, så att förtroendet för beskattnings- och indrivningsförfarandet stärks”.

I den ovan nämnda rapporten ”Rättslig styrning och rättsligt stöd” lyfts sambandet fram mellan rättslig styrning och operativ verksamhet. Det framhålls att det i avvägningen mellan vad som åligger myndigheterna att utföra och vad resurserna tillåter alltid kommer att uppstå målkonflikter som måste identifieras och lösas av chefer på olika nivåer. Man föreslår att rättsliga styr signaler ska åtföljas av centrala hanteringssignaler som förankrats i den operativa verksamheten. Vidare sägs att ett styrbeslut är rätt när det är rätt frågor som blir föremål för styr signaler. Det måste finnas en nära koppling till verksamhetsplaneringen och Riksplanen.

Det finns ett behov av övergripande koncerngemensamma riktlinjer inom borgenärsområdet vad avser rättslig styrning, kontroll och myndighetssamverkan. De bör kopplas ihop med andra övergripande riktlinjer på ett systematiskt och begripligt sätt. De bör sedan konkretiseras genom särskilda riktlinjer för olika arbetsuppgifter. För närvarande pågår inom borgenärsområdet endast arbete med nya riktlinjer för företrädaransvar.

Det är viktigt att arbetet med övergripande koncerngemensamma riktlinjer för borgenärsarbetet återupptas. Riktlinjerna för KFM:s borgenärsarbete och riktlinjerna om t.ex. företrädaransvar kommer annars att hänga i luften och det är risk för att arbetsuppgifterna inte sätts in i sitt sammanhang.

#### **16.4.1. Särskilda riktlinjer**

Redovisning av rättspraxis, lagtolkning och andra rättsfrågor behandlas i handledningar och utgör rättsliga styr signaler. Hanteringsfrågor behandlas i arbetsrutiner av olika slag och styrs i hög grad av utformningen av de tekniska systemen. Prioriteringar och urval styrs av kontrollplaner. Alla dessa styr signaler uppdateras och förändras kontinuerligt. Eftersom det finns så många dokument och system som ger styr signaler från skilda håll är det viktigt att det finns särskilda riktlinjer för olika arbetsuppgifter, d.v.s. styr signaler som samordnar och får alla att dra åt ett håll.

Riktlinjerna bör säkerställa att rättslig kvalitet kan upprätthållas, d.v.s. att det kan fattas materiellt och formellt riktiga beslut och att det kan ske en korrekt handläggning i rätt tid, utförd med den skicklighet och kompetens som ären-

dets beskaffenhet kräver. Riktlinjerna bör också anvisa metoder så att det sker rätt prioriteringar, adekvata urval och användbara uppföljningar samt inte minst kan skapas effektiva tekniska lösningar. Styrningen bör åstadkomma förutsägbarhet i hanteringen och oförutsägbarhet i kontrollerna. Ett systematiskt arbetssätt med bra tekniskt stöd bör leda till effektiva åtgärder i förhållande till tillgängliga resurser.

Detta innebär att man, innan nya riktlinjer fastställs, bör gå igenom vad det är för olika styrsignaler som i praktiken styr hanteringen, om de är motstridiga och om det finns sådana som direkt motverkar syftet med lagstiftningen.

Vilka prioriteringar och urval som ska göras bör läggas fast i Riksplanen. Riktlinjerna bör vara så kortfattade som möjligt och hänvisa till vad som står i handledning, arbetsrutiner, systemdokumentation och kontrollplaner. De bör ändras fortlöpande tillsammans med övriga dokument.

## 17. Bilagor

*Bilaga 1 – Direktiv 2003-01-28***KONSEKVENSER AV ÄNDRINGAR BETRÄFFANDE  
FÖRMÅNSRÄTTSREGLERNA*****1. Ärende***

Att identifiera och belysa tänkbara effekter och behov av förändrade arbetsmetoder för kronofogdemyndigheterna (KFM) och skattemyndigheterna (SKM) vid en ändring av förmånsrättsreglerna.

***2. Bakgrund***

Frågan om ändringar av förmånsrättsreglerna har diskuterats länge. Förmånsrättskommittén har i sitt huvudbetänkande, SOU 1999:1, lämnat förslag som bl.a. innebär att statens förmånsrätt liksom återvinningsförbudet för skatter och avgifter avskaffas. Förslaget innebär också att företagshypoteket görs till en allmän förmånsrätt som ska gälla i hälften av all gäldenärens egendom sedan bättre prioriterade fordringsägare fått fullt betalt. Enligt 2 § Förmånsrättslagen gäller allmän förmånsrätt endast vid konkurs.

Lagutskottet har i sitt betänkande 2001/02:LU 26 ifrågasatt Förmånsrättskommitténs förslag att upphäva återvinningsförbudet och uppgett att frågan behöver övervägas ytterligare. Regeringen har den 19 december 2002 remitterat förslaget om ändrade förmånsrättsregler till lagrådet för granskning. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

***3. Uppdraget***

Senast den 15 oktober 2003 ska en projektgrupp lämna en rapport som belyser effekterna av de förändrade förmånsrättsreglerna och som även innehåller förslag till åtgärder beträffande följande frågeställningar. Redovisningen sker utan rangordning.

- Hur kommer den nya lagstiftningen att påverka andra borgenärsagerande
- Vad innebär förändringarna för KFM sett ur ett verkställighetsperspektiv

- Vad innebär förändringarna för SKM avseende beskattning och kontroll
- Vilka krav ställer förändringarna på KFM:s och SKM:s agerande som borgenär
- Hur bör samverkan mellan SKM och KFM vidareutvecklas
- Hur påverkas KFM:s och SKM:s resursbehov
- Behov av förändringar av nuvarande och framtida IT-stöd och övrigt stöd från RSV
- Behov av förändringar av RSV:s styrning
- Vilket utbildningsbehov medför förändringarna
- Vilka förändringar av arbetsmetodiken måste ske på kort och lång sikt och hur kommer dessa förändringar att påverka arbetsmiljön

#### ***4. Syfte***

Att förbereda SKM och KFM inför en förändring av förmånsrättsreglerna.

#### ***5. Personal/Organisation***

Projektet kommer att bedrivas i en projektgrupp och i två undergrupper. Bertil Strömberg är projektledare. Maud Dominicus är ansvarig för undergruppen för KFM och Camilla Larsson för SKM. I undergrupperna ska i första hand de frågor som är myndighetsspecifika utredas. Projektgruppen ansvarar för ledning, styrning och samordning av gruppernas arbete samt för projekt-rapport. Bemanning av grupperna framgår av bilaga.

Till projektet knyts en styrgrupp. Ordförande i styrgruppen är överdirektör Alf Nilsson.

Styrgruppen ska i övrigt bestå av avdelningscheferna Eva Liedström Adler, Anna-Lena Österborg och Vilhelm Andersson. Vidare ingår regionkronodirektör Lars-Göran Bennmarker och regionskattechef Christina Gellerbrant Hagberg.

Vidare får en referensgrupp bildas för information och samråd i vissa speciella frågeställningar som kan uppkomma under arbetet i projektgruppen.

#### ***6. Budget***

För projektet avsätts 550 000 kr avseende kostnader för resor och logi vid arbetsmöten i de olika grupperna. Kostnaden för en studieresa till Finland ingår också i budgeten.

### ***7. Rapportering***

Information om direktivet har lämnats vid gemensamt LEDEX/LEDSKATT-möte den 11 december 2002. Ytterligare information om projektets arbete lämnas vid behov. En projektplan ska upprättas med tydlig prioritering av aktiviteter.

Sedan projektrapporten färdigställts (senast den 15 oktober 2003) föredras den på nästa LEDEX/LEDSKATT-möte.

Projektledaren ska fortlöpande och minst en gång per månad underrätta styrgruppen om hur arbetet framskrider och förse styrgruppen med beslutsunderlag i frågor som kräver omedelbara åtgärder.

Referensgruppen informeras då specifika frågeställningar uppkommer.

Samråd ska ske med Hans-Gunnar Johansson, RSV:s enmyndighetssamordnare, och med Karin Almgren, särskild utredare avseende KFM:s organisation och arbetsuppgifter m.m.

Informationen till de fackliga organisationerna lämnas i CPO.

Mats Sjöstrand

Bilaga: Bemanning av grupperna

## Förmånsrättsprojektets bemanning

### **Projektgrupp:**

*Bertil Strömberg* (SKM Göteborg)

Leif Engdahl (RSV VE/P)

Mikael Necke (RSV EX/U)

Camilla Larsson (RSV VE/P, SKM Östersund) t.o.m. 2003-11-30

Jonas Grönkvist (RSV SK/R)

Maud Dominicus (RSV EX/U)

Bo I Johansson (RSV EX/U)

Marianne Werner Sundström (RSV VE/P) fr.o.m. 2003-11-01

### **Undergrupp SKM:**

*Camilla Larsson* (RSV VE/P, SKM Östersund)

Jonas Grönkvist (RSV SK/R)

Marguerite Bergén Fromell (RSV SK/SK)

Mats Wiktor (SKM Malmö)

Eva Fee (SKM Stockholm)

Gunnel Jeppsson (SKM Luleå)

### **Undergrupp KFM:**

*Maud Dominicus* (RSV EX/U)

Bo I Johansson (RSV EX/U)

Karl-Göran Kempe (KFM Umeå)

Erna Hedberg (KFM Eskilstuna)

Anders Lindberg (KFM Stockholm)

Christina Ivarsson (KFM Malmö)

Kenneth Nilsson (KFM Göteborg)

## *Bilaga 2 – Borgenärsarbetet i regionerna*



Förmånsrättsprojektet

### **Borgenärsarbetet i regionerna**

I en skrivelse den 23 juni 2003 uppdrog överdirektör Alf Nilsson åt regionerna att lämna en kortfattad redogörelse för hur borgenärsarbetet i dagsläget fungerar på regional nivå. Enligt uppdraget, som skulle rapporteras senast den 20 augusti 2003, skulle redovisningen följa den s.k. skattekedjan och belysa hur samverkan sker inom de olika delprocesserna på borgenärsområdet.

Syftet med uppdraget var att skapa beredskap inför den förestående förändringen av förmånsrätten och ge det s.k. förmånsrättsprojektet vid RSV möjlighet att ta till vara de goda exemplen.

Här nedan redovisas svaren kortfattat i tabellform. Borgenärsaktiviteter som inte innefattar samverkan redovisas normalt inte.

## Region Stockholm

Pågående eller planerade gemensamma projekt/aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc.
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Arbete med maskinellt nolltaxerade</li> <li>2. Diskussioner pågår om gemensamma processförarinsatser i samband med ställföreträdaransvar.</li> </ol>	<p>Myndighetschefernas förklaringar till att samverkan inte fungerar tillfredsställande:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bristande kommunikation mellan myndigheterna till stor del beroende på stora organisationer som inte är samordnade</li> <li>• risk för dubbelarbete</li> <li>• bristande helhetsyn</li> <li>• skattekontots grundkonstruktion försvårar både internt och vid externa kontakter</li> <li>• trögt få igång förbättningsaktiviteter, särskilt vid Stockholmskontoren</li> </ul> <p>Samarbetet fungerar bättre vid ytterkontoren samt vid utlandshandräckning, förebyggande information till nystartade företagare, företrädartalan och vid verkställighet av betalningssäkring.</p> <p>Enskilda handläggare har upparbetade kontaktvägar. Generellt anser KFM att det är svårt att få snabba besked av SKM. SKM:s handläggare tycker att samarbetet borde vara mer frekvent.</p> <p>KFM och SKM redovisar olika uppfattning om vem som är bäst skickad att utöva statens borgenärsfunktion.</p>

## Region Västerås/Eskilstuna

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc.
<p>SKM: Samarbetet med KFM och främst då handläggarna på Ni-sektionerna fungerar bra. Ett utbyte av praktikanter har medfört en ökad förståelse för varandras arbetssätt och arbetssituation. SKM och KFM har gemensamma handläggartreffar två gånger om året för att diskutera arbetssätt mm.</p> <p>KFM: Formerna för samverkan i borgenärsarbetet har lagts fast i en gemensam <i>samarbetsplan</i>. På SKM och KFM är en särskild kontaktman utsedd som ska följa tillämpningen av samarbetsplanen. Uppföljning av planen sker halvårsvis och dokumenteras.</p> <p>Ett gemensamt projekt har genomförts benämnt ”Borgenärsarbetet i revisionsverksamheten”.</p> <p><i>Förebyggande kommunikation:</i> KFM, SKM och Försäkringskassan har gemensamma informationsträffar för nyföretagare.</p> <p><i>Preliminärskatt:</i> KFM underrättar SKM om uppenbart felaktiga preliminära skatter.</p> <p>Samverkan/rapportering sker också i fråga om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kända gäldenärer i ny associationsform</li> <li>• skönstaxeringar</li> <li>• ackord och ställföreträdartalan</li> <li>• företagsrekonstruktion</li> </ul>	<p>SKM: Ett <i>samverkansavtal</i> mellan KFM och SKM reglerar vissa viktiga arbetsfördelningsfrågor inom borgenärsområdet, t.ex. företrädarprocesserna.</p> <p>Borgenärsgrupperna i regionen (med representanter för SKM och KFM) kommunicerar och informerar bl.a. genom <i>Arbetsgrupper i Notes</i>.</p> <p>SKM och KFM redovisar var för sig. SKM säger: ”Vi har haft kontakt med KFM i Eskilstuna angående detta uppdrag. Vi ser ingen direkt poäng med att arbeta ihop ett gemensamt svar” (med KFM i Eskilstuna).</p> <p>Vid något kontor i regionen har skattehandläggare deltagit vid förrättning för obetald skatt, förutsatt att den skattskyldige godkänt detta.</p> <p><b>KFM: Förslag till nya angreppssätt:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de nya förmånsrättsreglerna kommer att kräva en snabbare handläggning. Kartläggning av flaskhalsar i processen och säkerställande av en arbetsmetodik som utesluter omotiverade skillnader i handläggningen</li> <li>• en tidig analys av orsak till obeståndet och bedömning av kassaflöden och långsiktig livskraft,</li> <li>• ökad kunskap om bestämmelserna om lönegaranti och ett effektivt bevakningsförfarande,</li> <li>• enmyndigheten Skatteverket leder till specialisering som kan försvåra det samarbete som nu sker på lokal nivå. Former för samverkan med nya geografiska förutsättningar måste fram.</li> </ul>

## Region Linköping/Jönköping

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc
<p><b>Utdrag ur samverkansplanen</b></p> <p><i>Förebyggande verksamhet:</i> Samarbetet i informationsfrågor ska vidareutvecklas.</p> <p><i>Handläggarmöten:</i> Möten mellan KFM och SKM hålls på fem olika orter.</p> <p><i>Samverkansplanen reglerar i övrigt:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• företrädaransvaret</li> <li>• EKO-samverkan</li> <li>• ackord</li> <li>• företagsrekonstruktion</li> <li>• betalningssäkring</li> <li>• F-skattsedelhantering</li> <li>• näringsförbud</li> <li>• snabbindrivning</li> <li>• avvaktande med indrivning/anstånd</li> <li>• informationsutbyte</li> <li>• fördjupning av samverkan (studiebesök eller praktik på den andra myndigheten)</li> </ul> <p>Arbetet med samverkan sker inom ramen för den ordinarie verksamheten. Vid resp. myndighet ska finnas en <i>kontaktperson</i>, som utses av myndighetschefen. Kontaktpersonen ska följa tillämpningen och hålla myndighetsledningarna underrättade om utvecklingen. Uppföljning och analys påbjuds i planen.</p>	<p>SKM i Linköping och KFM i Jönköping har sedan 1999 årligen upprättat en s.k. <i>samverkansplan</i>. Den utvärderas fortlöpande. Erfarenheterna är överlag goda. Planen revideras årligen efter att berörda medarbetare hörts.</p> <p>Samverkan är omfattande och sträcker sig över hela den s.k. skattekedjan.</p> <p>Samverkan sker genom löpande kontakter i de enskilda fallen, genom regelbundet återkommande möten i olika samverkansgrupper och genom samordning av relevant information.</p> <p>Samverkan sker också genom <i>utbildning</i> och tillfälle till <i>studiebesök</i> på den andra myndigheten.</p>

## Region Växjö/Kalmar

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc
<p>Gemensam information sker till nya företagare.</p> <p>Om betalning till skattekontot uteblir kontaktar SKM i vissa fall KFM för information om förestående restföring.</p> <p>I indrivningsarbetet förekommer att handläggare från SKM deltar i KFM:s gäldenärsbesök och vid konkurshuvudförhandlingar.</p> <p>Gemensam utbildning och praktikant-tjänstgöring vid den andra myndigheten förekommer.</p> <p>Ett projektarbete pågår med deltagare från SBE och KFM:s specialindrivningsenhet i syfte att få fram tillräckligt underlag för att åklagare ska kunna inleda förundersökningar angående näringsförbud.</p> <p><i>I övrigt sker samverkan inom följande områden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• F-skatt, periodkontroll</li> <li>• omprövning/överklagande</li> <li>• ställföreträdartalan</li> <li>• företagsrekonstruktion</li> <li>• ackord (en särskild handläggningsrutin har tagits fram)</li> </ul>	<p>Sedan flera år finns i regionen en grupp, <i>Regionala BRO-gruppen</i>, som arbetar med att utveckla samverkan i borgenärsarbetet. Gruppen har</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• genomfört gemensamma tema- och erfarenhetsdagar</li> <li>• och tagit fram gemensamma VP-mål för borgenärsarbetet.</li> </ul> <p>Gruppen har en <i>databas i KIS</i> för borgenärsfrågor i KIS.</p> <p>I regionen finns vid sidan av de spontant kontakterna organiserad samverkan i form av <i>samrådsgrupper</i> och <i>borgenärsgrupper</i>. Dessa består av borgenärshandläggare från närliggande skattekontor och motsvarande näringsindrivare från KFM. Grupperna träffas ett antal gånger per år, t.ex. varannan månad. Frågor som tas upp är:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• utveckling av samverkan, arbetsformer och rutiner så att den gemensamma uppgiften kommer att präglas av samsyn och helhetssyn</li> <li>• initiera och följa upp gemensamma projekt</li> <li>• ge råd och stöd</li> <li>• informera varandra om pågående utredningar</li> </ul>

## Region Malmö

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc.
<p>I det s.k. <i>PUSH-projektet</i>, ett samverkansorgan mellan SKM och KFM som varit igång sedan 1996, bedrivs kontinuerligt ett strukturerat och metodiskt borgenärsarbete.</p> <p>KFM: I projektet lämnar SKM uppgift om skattskyldiga som tagits ut för utredning. På KFM upprättas akter på de skattskyldiga och i de fall dessa är gäldenärer hos KFM eller när de blir det påbörjas en gäldenärsutredning omedelbart.</p> <p>KFM: Ett informellt samarbete förekommer på handläggarnivå. F.n. pågår ett arbete för att skapa struktur och större enhetlighet i detta arbete i form av <i>skriftliga samverkansrutiner</i>.</p> <p>KFM: Chefen för näringsidkarindrivningen har en stående inbjudan att delta i möten mellan SKM:s avdelningschefer. Vid dessa möten behandlas samverkansfrågor.</p> <p>SKM: Inom en av tre avdelningar ordnas gemensamma informationsträffar med KFM avseende <i>nyföretagare</i>.</p> <p>SKM: I <i>SoA-kontrollen</i> och i fråga om <i>nya företagare</i> och <i>period- och årskontrollen</i> sker samverkan med KFM främst i form av individuella kontakter. Sådana kontakter är särskilt frekventa i <i>F-skattefrågor</i>.</p> <p>För <i>betalningssäkring</i> finns ett kontaktsystem mot KFM.</p> <p>Väl utvecklad samverkan mellan KFM och SKM finns kring <i>företrädaransvar</i> och <i>ackord</i>.</p>	<p>Gemensamma <i>utbildningsinsatser</i> har gjorts inom områdena borgenärsarbete och betalningssäkring (effektivare revision).</p> <p>SKM: <i>Avsaknaden av teknikstöd</i> för SoA-kontroll och sambanden mellan period- och årskontrollen upplevs som ett stort problem idag.</p> <p>SKM: Vid revision har borgenärstänkandet f.n. ingen framträdande roll. Som motverkande faktorer har anförts att de kan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ge ett hetsigt processande och stjäla tid från det slutliga promemoriearbetet,</li> <li>• och ge sämre relation till den skattskyldige vilket kan försvåra det efterkommande arbete.</li> </ul> <p>Vid KFM har upprättats en promemoria om borgenärsarbetet och den förebyggande verksamheten. Däri sägs bl.a.:</p> <p>Samarbetet med SKM sker genom:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• medverkan vid SKM:s regelbundna nyföretagarinformationer</li> <li>• medverkan i olika projekt, t.ex. i integrationsfrågor</li> <li>• kontinuerlig dialog för att gemensamt förbättra informationsverksamheten</li> <li>• gemensam mässverksamhet</li> <li>• spontana kontakter mellan handläggare/kommunikatörer/informatörer SKM/KFM</li> <li>• regelbunden kontakt med SKM:s pressombud</li> </ul>

## Region Västra Götaland

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc.
<p>SKM: I avdelning Göteborg sker ett nära samarbete med KFM i <i>Previsionsarbetet</i>. KFM kan utifrån sina utredningar göra en samlad bedömning om underentreprenören är seriös.</p> <p>”Previsionärerna” har tagit fram en informationsskrift som de kallar för ”Borgenärsinfo light” som vänder sig till aktiebolag och informerar om företrädaransvar.</p> <p><i>Nyföretagare</i>: Företagare klassificeras efter risk. I fråga om högriskföretag sker kontakt med KFM. Bedömningen sker utifrån de uppgifter KFM lämnar. Samverkan kan utvecklas ytterligare. (SKM har ett konkret förslag!).</p> <p>Samverkan i övrigt vid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• preliminär skatt (vid behov viss samverkan på handläggarnivå)</li> <li>• periodkontroll och årskontroll (kontroll mot terminalbild 931- kan föranleda ytterligare kontakt med KFM)</li> <li>• specialrevision</li> <li>• snabbrestföringar</li> <li>• företagsrekonstruktion och ackord (långtgående samverkan finns - fungerar i regel bra)</li> <li>• ställföreträdaransvar (SKM arbetar bara med skulder överstigande 200 tkr, KFM 50 tkr.)</li> <li>• indrivning och konkurs</li> <li>• skuldsanering steg I och II</li> <li>• på övriga områden viss samverkan på handläggarnivå</li> </ul> <p>Ett särskilt projekt (ÖBO-gruppen) vid SKM har tagit fram ett förslag om hur borgenärsarbetet ska kunna förbättras, bl.a. i samverkan med KFM.</p>	<p>KFM: Enligt KFM:s enhet för <i>förebyggande kommunikation</i> är samverkan vid skolinformationer svår att åstadkomma då KFM genom den förebyggande kommunikationen inte längre arbetar med ren information utan med dialog och medborgarmöte enligt ny strategi.</p> <p>Myndigheterna har varsitt skolinformationspaket. Detta borde samordnas eftersom SKM och KFM är ”samma” sak för många.</p> <p>Regiongemensamt ERFA ca 2 ggr/år om <i>ställföreträdartalan</i>. Processföreläsnings på SKM och KFM utgör växelvis varandras ”bollplank”.</p> <p><i>Samverkan</i> mellan lärare från KFM och SKM.</p> <p><i>Samverkan vid</i>: Tillstånd enligt 7:5 alkohollagen och vid begäran om uppgifter vid offentlig upphandling.</p> <p>SKM: Under löpande arbete med <i>revision</i> sker ingen speciell samverkan med KFM. Ifall revisorn utifrån 931-bilden kan se att utmätning skett kontaktas KFM. Omvänt kan SKM ha intressant information som KFM kan ha användning av när ett reviderat bolag försätts i konkurs.</p> <p>Sammanfattningsvis fungerar samverkan i indrivningsdelen tillfredsställande, men utrymme för förbättringar finns, t.ex. är det önskvärt med rutiner/system för:</p> <p style="padding-left: 40px;">överföring till KFM av olika för indrivningen intressanta uppgifter och utredningar, som kan finnas hos SKM (sekretessen åberopas som ett hinder)</p> <p style="padding-left: 40px;">och info till KFM vid snabbrestföring, indragning av F-skattsedel avseende restförda gäldenärer, beviljade/avslagna anståndsansökningar m.m.</p>

## Region Örebro/Karlstad

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc.
<p><i>Förebyggande verksamhet:</i> Särskild information till s.k. evighetsgäldenärer för att stoppa vidare skuldökning.</p> <p><i>Samverkan</i> mellan KFM och SKM i övrigt vid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gemensamma informationsträffar för nya företagare</li> <li>• preliminärskatt (området finns i fokus under 2003). Bl.a. har tagits fram flödeschema, nya mallar för förfrågningar/överväganden m.m.</li> <li>• periodkontroll</li> <li>• årskontroll</li> <li>• omprövning/överklagande</li> <li>• revision</li> <li>• indrivning (riktlinjer för borgenärsarbetet har tagits fram gemensamt)</li> <li>• ackord (handläggarmöten två gånger per år i en regiongemensam grupp)</li> <li>• ställföreträdartalan (regional grupp finns som samverkar fortlöpande möten varannan månad. En "regiongemensam lista" finns)</li> <li>• företagsrekonstruktion</li> </ul> <p>En aktivitet i årets VP är att säkerställa att åtgärder vidtas så att betalningssäkring, solidariskt betalningsansvar och företrädaransvar <i>prövas då det är befogat.</i></p> <p>Gemensam <i>praktiktjänstgöring</i> och <i>utbildning. Temadagar.</i></p>	<p>Under år 2000 var uppbördsförlusterna i Örebro-regionen omotiverat höga i jämförelse med de flesta andra regioner. En arbetsgrupp med deltagare från SKM och KFM tillsattes för att följa upp och analysera borgenärsarbetet. Gruppens iakttagelser och förslag har lett till att <i>uppbördsförlusterna minskat</i> i regionen och samtidigt <i>ökat uppmärksamheten kring borgenärsarbetet.</i></p> <p>Redan 1999 togs ett viktigt steg i att utveckla samverkan mellan SKM och KFM i regionen genom en <i>särskild samverkansplan</i> i LOTS-form.</p> <p><i>Samverkansgrupper</i> på olika nivåer inom regionen har bildats.</p> <p>I den regionala gruppen för övergripande samverkansfrågor ingår bl.a. <i>regionskatteschefen</i> och <i>regionkronodirektören.</i></p> <p><i>Riktlinjer för samarbetet</i> mellan SKM och KFM på distriktsnivå finns också som behandlar beslut om <i>skönsmässig taxering</i> av näringsidkare, näringsidkare som antingen <i>restförs första gången</i> eller som <i>varit restförd under längre tid.</i></p> <p>SKM och KFM samverkar tillsammans med <i>kommuner</i> och <i>andra myndigheter</i> och <i>företag</i> i ett ekonomiskt kunskapscenter (EKC), som har till syfte att genom samverkan <i>ge effektiv rådgivning för att förhindra ekonomisk ohälsa.</i></p> <p>Gemensamma <i>Ämnes- och diskussionsdatabaser</i> inom borgenärsområdet finns i KIS.</p> <p><i>Förslag:</i> Den manuella bevakning som görs idag för <i>urval av objekt</i> med stor risk är onödigt personalkrävande och borde kunna kompletteras med en maskinell bevakning som tidigt kan indikera graden av risk.</p> <p><i>Kvalitén på den information</i> som SKM lämnar till KFM i samband med indrivningsuppdrag <i>måste bli bättre.</i></p>

## Region Gävle

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc.
<p><i>SKM</i> har i juni 2003 inrättat en befattning som <i>borgenärssamordnare</i> i regionen. Denne ska bl.a. fungera som kontaktperson gentemot andra regioner, RSV, KFM och andra intressenter.</p> <p><i>Samverkan förekommer på följande områden:</i></p> <p><i>Preliminär skatt:</i> Sker när KFM i sitt arbete uppfattar att debiteringen verkar fel eller när avregistrering inte skett när verksamheten avslutats.</p> <p><i>Tilldelning/återkallelse av F-skatt och periodkontroll:</i> Kontakt med KFM i begränsad omfattning.</p> <p><i>Årskontroll:</i> En rutin har tillämpats som innebär att SKM förtecknar presumtiva skönsbeskattningar och sänder en lista till kontaktpersoner på KFM, som undersöker och lämnar relevant information till SKM. I övrigt är inslaget av borgenärstänkande begränsat.</p> <p><i>Övrig revision:</i> Informationsutbyte vid behov. Säkringsåtgärder förekommer.</p> <p><i>Förebyggande verksamhet:</i> Samverkan består främst i att respektive myndighet informerar den andra om planerade informationstillfällen för att ge möjlighet att eventuellt delta.</p> <p><i>Nyföretagarträffar</i> ordnas gemensamt.</p> <p><i>Omprövning och överklagande:</i> Begränsat borgenärstänkande med undantag för anståndsärenden.</p> <p><i>Specialrevision:</i> En väl utvecklad samverkan.</p> <p><i>Indrivning:</i> Samarverkan sker på sätt beskrivits under övriga rubriker.</p>	<p><i>Ett gemensamt samverkansprojekt</i> startades hösten 2001. Uppdraget var att undersöka hur den operativa samverkan fungerade samt att föreslå förbättringar för att öka effektiviteten inom båda myndigheterna. Efter att projektet lämnat sin slutrapport uppdrogs åt en person från vardera myndigheten att</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kartlägga befintlig samverkan utifrån identifierade samverkansområden,</li> <li>• kartlägga den organisatoriska och geografiska indelningen för dessa områden inom resp. myndighet</li> <li>• och ordna möten mellan berörda samverkanspartners.</li> </ul> <p>Generellt kan noteras att kunskapen om varandras arbetsuppgifter ökat, liksom förståelsen för olika åtgärder. Samverkan är ett naturligt led i respektive myndighets handläggning för att göra ett ”bra jobb”, dvs. uppnå önskvärd kvalitet i handläggningen.</p> <p>En återkommande synpunkt från såväl KFM som SKM har varit att få sitta tillsammans för att bli effektivare i arbetet.</p> <p><i>Ackord:</i> Stor vikt läggs vid utformningen av avslagsbeslut för att gäldenären ska förstå hur vi resonerar.</p> <p><i>Ställföreträdaransvar:</i> SKM handlägger ärenden för ”levande” bolag och KFM handlägger ärenden för bolag i konkurs. En omfattande samrådsverksamhet.</p> <p><i>Företagsrekonstruktion:</i> Samverkan förekommer när det behövs.</p> <p><i>Konkurs:</i> KFM har svårt att hitta rätt handläggare, eftersom det inte finns någon motsvarighet till KFM:s borgenärsfunktion inom SKM.</p>

## Region Östersund/Härnösand

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc.
<p>Riktad information till regionens konkursförvaltare angående SKM:s konkursrutiner planeras i samverkan med KFM.</p> <p><i>Förebyggande verksamhet:</i> Flera aktiviteter var för sig – som regel ingen samverkan.</p> <p><i>Preliminärskatt:</i> Informationsutbyte i stor utsträckning med KFM i främst F-skatteärenden (handläggarnivå).</p> <p><i>Nyföretagare:</i> Samverkan sker vid regelmässiga träffar för nystartade företag. Även i övrigt bra samverkan.</p> <p><i>Periodkontroll:</i> Samverkan med KFM i varierande omfattning. KFM initierar delägaransvar, SKM åtgärddar.</p> <p><i>Årskontroll:</i> Skönstaxering; brister i samverkan med KFM.</p> <p><i>Omprövning och överklagande:</i> Viss samverkan, dock finns brister.</p> <p><i>Övrig revision och specialrevision:</i> Delvis bra samverkan. Informationen till KFM kan förbättras, t.ex. vad gäller uppgifter om tillgångar inom och utom landet.</p> <p><i>Indrivning:</i> Bra kontakter när det behövs.</p> <p><i>Ackord:</i> Löpande samverkan och gemensam uppföljning.</p> <p><i>Ställföreträdartalan:</i> SKM och KFM har långtgående samverkan i en gemensam processgrupp. Initierade ärenden lottas mellan SKM:s och KFM:s processjurister.</p>	<p>Sedan flera år finns en <i>regional BRO-funktion</i> i regionen, som är ett samverkansorgan för att på uppdrag av RSC/RKD svara för övergripande gemensamma frågor inom borgenärsområdet m.m.</p> <p><i>Nätverk borgenärsområdet:</i> En representant från varje SKR med en samordnare från RE samt en deltagare från KFM.</p> <p><i>Folkbokföring:</i> Frågan ”lyft” om möjligheten att KFM aviserar/informerar om ny adress, bosättning etc.</p> <p><i>Utbildning:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• samverkan med lärarresurser</li> <li>• temadagar om bl.a. företrädaransvar och betalningssäkring</li> <li>• erbjudande i förekommande fall om deltagande i varandras utbildningar</li> </ul>

## Region Umeå/Luleå

Pågående eller planerade gemensamma aktiviteter	Redovisade möjligheter, problem, konstateranden etc.
<p><i>Förebyggande verksamhet:</i> Båda myndigheterna bedriver var för sig en omfattande verksamhet, men inga gemensamma aktiviteter har redovisats.</p> <p><i>Nyföretagare:</i> Kontroll med KFM i samband med ansökan om F-skatt. KFM medverkar vid SKM:s nyföretagarträffar.</p> <p><i>Preliminär skatt:</i> Debiteringar som restförs under längre tid föranleder samverkan. KFM har tillgång till SKM:s blanketter och hjälper t.ex. restförda gäldenärer, som upphört med sin verksamhet, att lämna relevanta uppgifter till SKM.</p> <p><i>Periodkontroll:</i> SOL-ansvarslistor gentemot HB/KB-delägare/komplementärer skickas regelbundet till KFM för bedömning av betalningsförmågan. Ansvar på delägare påbörjas när KFM lämnat svar på SKM:s listor.</p> <p><i>Årskontroll:</i> De lokala operativa samverkansgrupperna anordnar särskilda träffar inför den årliga skönstaxeringen.</p> <p><i>Omprövning/överklagande:</i> Samverkan sker inte i den utsträckning som borde ske.</p> <p><i>Övrig revision:</i> KFM kontaktar SKM i vissa ärenden där det anses att revisionsbehov föreligger. Sådana ärenden framkommer dels i den löpande verksamheten, dels i konkurser.</p> <p><i>Specialrevision:</i> Ett nära samarbete med KFM, bl.a. i fråga om <i>snabbrestföring</i> och <i>betalningssäkring</i>.</p> <p><i>Indrivning:</i> SKM lämnar de uppgifter som KFM behöver för indrivningen efter förfrågan från KFM. Särskild samverkan i fråga om <i>konkurser</i>.</p>	<p>Inom regionen finns en <i>regional samverkansgrupp</i> SKM/KFM för gemensamma borgenärsfrågor. Dessutom finns sju <i>lokala operativa samverkansgrupper</i> SKR/KFM för det gemensamma borgenärsarbetet.</p> <p><i>SKM:s borgenärsarbete</i> bedrivs med stöd av ett <i>nätverk</i> för borgenärsarbete bestående av en kontorskonsult på varje skattekontor och en regionspecialist på rättsenheten.</p> <p><i>KFM:s borgenärsarbete</i> bedrivs på respektive indrivningsenhet samt på specialindrivningsenheten.</p> <p><i>Lokala operativa samverkansgrupper</i> KFM/SKM träffas ett antal gånger per år för utbyte av allmän information och för diskussion kring i förväg meddelade skatte-/gäldenärsobjekt. KFM tar initiativ till <i>snabbrestföring</i> vid behov. Samverkan sker alltid mellan KFM och SKM vid återkallelse av <i>F-skattsedlar</i>. I vissa fall sker samverkan inför förestående konkursansökan.</p> <p><i>SKM:</i> Regionen har genomfört en <i>temadag</i> för att öka borgenärstänkandet i revisionsverksamheten. Behovet av <i>betalningssäkring</i> och <i>näringsförbud</i> lyftes fram. Skatterevisorererna har försetts med listor över vilka näringsidkarindrivare hos KFM som kan kontaktas vid samverkan.</p> <p><i>Ackord:</i> SKM och KFM har kommit överens om att SKM handlägger ackordsansökningar från skattskyldiga som inte är restförda och KFM från restförda.</p> <p><i>Skuldsanering:</i> Överenskommelse om arbetsfördelning finns.</p> <p><i>Företrädaransvar:</i> Endast KFM driver mål om företrädartalan.</p> <p><i>Företagsrekonstruktion:</i> KFM:s specialindrivningsenhet handlägger dessa ärenden för hela regionen. Samverkan mellan SKM och KFM.</p>

### *Bilaga 3 - Finlandsresan – SKM*

#### **Erfarenheter från skatteförvaltningen i Finland**

Sammanfattning av uppgifter lämnade vid besök hos Skattestyrelsen och Nylands skatteverk (Helsingfors) den 14 maj 2003.

##### Allmänt

Skatteförvaltningen består av Skattestyrelsen och 9 skatteverk (8 geografiskt indelade samt 1 rikstäckande koncernskattecentral som svarar för beskattning och betjäning av stora koncerner och internationellt verkande företag). Inom skatteverken finns totalt 54 skattebyråer och 73 betjäningsställen.

Totalt ca 6 400 personer arbetar inom skatteförvaltningen, varav ca 350 vid Skattestyrelsen och ca 550 vid Nylands skatteverk.

Det egna ADB-arbetet är inte omfattande utan tjänster köps från ett statsägt bolag.

De samlade skatteintäkterna år 2002 uppgick till 49,4 miljarder euro. De obetalda skatterna (skatteresterna) uppgick vid utgången av 2002 till 3,3 miljarder euro. Skatteresterna ökade markant i början av 1990-talet och uppgick som mest, år 1996, till 4,4 miljarder euro. Härefter har skatteresterna sjunkit år för år. Det är svårt att ha någon uppfattning om effekterna av skatteförmånsrättens slopande år 1993. Den förlorade förmånsrätten bedöms inte ha medfört någon förändring av skattemoralen.

Skatteverken är borgenärsföreträdare, dock att även exekutionsverken i samband med verkställigheten kommit att göra betalningsplaner (ej lagreglerat).

Vid underlåten betalning efter påminnelse övergår skatteverket till att vidta andra indrivningsåtgärder eller så lämnas skatteskulden vidare till exekutionsverket för utsökning. Under 2002 sände skatteverken ut 1,3 miljoner betalningspåminnelser, skickade ca 0,6 miljoner utmättningsansökningar samt ingick 35 000 egna betalningsplaner.

Inom skatteverket är verksamheten organisatoriskt uppdelad på bl.a. skatteinspektion (granskning), uppbörd och indrivning.

##### Registrering och kontroll av företagare

Skatteförvaltningen har ett gemensamt datasystem med Patent och registerstyrelsen (företags- och organisationsdatasystem) och gemensamma blanketter för etableringsanmälan. Varje företag får ett FO-nummer (företags- och organisationsnummer) när de lämnar in en etableringsanmälan. Detta FO-nummer medför inget annat än att företaget individualiseras. Det är först när

företaget införs i handelsregistret och skatteförvaltningens eget register som anmälningen medför rättsverkningar

*Skatteregisterdelen* består av kundregister (ca 0,5 miljoner juridiska personer och 4,5 miljoner fysiska personer), momsregister, arbetsgivarregister, förskottsuppbördsregister och försäkringspremieskatteregister.

*Före registrering sker kontroll* genom:

- bedömning av pålitlighet av etableringsansökningen

- kontroll av huvudbransch
- besöksadress (boxadress godtas ej)
- kontaktperson, telefonnummer
- ansvarig persons bakgrund

- ev. skriftlig förfrågan

- ev. kontrollbesök till företaget

- bedömning av registreringens förutsättningar

I *förskottsuppbördsregistret* registreras den som bedriver näringsverksamhet, jordbruk och annan förvärvsverksamhet, oavsett bolagsform. Om en uppdragstagare inte är registrerad i eller har avförts från registret är uppdragsgivaren skyldig att göra en förskottsinnehållning med 13 % för juridiska personer och enligt skattekort för fysiska personer.

Uppgift om någon finns registrerad i förskottsuppbördsregistret kan hämtas via webben ([www.ytj.fi](http://www.ytj.fi)), SMS eller telefon. En företagare kan avvisas eller avföras från förskottsuppbördsregistret på grund av väsentliga beskattningsmässiga försummelser, t.ex. obetalda skatter, bristande deklarationer, beskattning enligt uppskattning, försummelser i personens tidigare verksamhet.

Med självmant betalade skatter (skatter och avgifter som betalas på eget initiativ) avses arbetsgivarprestationer och mervärdesskatt. Dessa betalas och redovisas (övervakningsanmäls) månatligen. Debiterade skatter utgörs av preliminär skatt (förskottsskatt) och slutlig skatt. Något skattekontosystem finns inte

*Efter registreringen sker kontroll* genom:

- moms/AG: månadsövervakning

- kontroll av nystartade företag (räknas som nystartat i 3 år). För att undvika för stora uppskattningar kontaktas nystartade företag om beskattning måste ske skönsmässigt.

- övervakningsbesök görs ibland

Någon kontroll av betalningsförmågan görs inte i samband med registrering- en. Inkomst, moms och förskottsdebitering dataregistreras för sig. Det finns inte något särskilt datasystem för indrivningen, med en samlad bild av den skattskyldige, utan vid bevakning måste varje register kontrolleras för sig. Planer finns på ett framtida riskanalysarbete. Största delen av kontrollen ut- görs av skrivbordsutredningar. På Helsingfors Skattebyrå görs årligen ca 150 kontrollbesök.

#### Uppbörds- och indrivningssystemet (borgenärsarbetet)

*Borgenärsrollen* tar i första hand sikte på att få in betalning men även all- mänpreventiva skäl beaktas. Man tar inte några regionalpolitiska hänsyn el- ler beaktar särskilda samhällsintressen i borgenärsarbetet.

Organisationen för *borgenärsarbetet* är uppdelat på skatteuppbördsavdel- ningen och indrivningsavdelningen. Skatteuppbördsavdelningen ansvarar för betalningspåminnelser och överlämnande till utsökning hos exekutionsver- ket. Övriga indrivningsaktiviteter handhas av indrivningsavdelningen. Den största andelen inbetalningar kommer efter betalningspåminnelse och utsök- ning.

Första betalningspåminnelsen går ut maskinellt. Vid betalningspåminnelse utgår dröjsmålsränta med 10,5 procent till påminnelsens förfallodag. Betal- ningsövervakningen sker maskinellt.

”Protesthot” innebär att obetald moms, arbetsgivares socialskyddsavgift och förskottsinnehållning kan komma att publiceras i kredittidningarnas protest- listor. ”Allmänt hot” innebär att om betalning ej sker efter utsökning publi- ceras detta i exekutionsverkets offentliga register.

Överlämnande till exekutionsverket för utsökning sker regelmässigt och har en viktig preventiv effekt. Ibland kommer signaler från exekutionsverket om att inte skicka över ytterligare krav på viss skattskyldig eftersom det inte är någon idé. Någon särskild informationsöverföring sker som regel inte i sam- band med första överlämnandet till exekutionsverket. I ett senare skede kan information lämnas om den skattskyldiges inkomster och förmögenhet. Ut- sökning kan pågå ett år, dock längre vid betalningsarrangemang hos exeku- tionsverket. Exekutionsverket kan göra avbetalningsplaner med gäldenären utan att kontakta skatteverket. Skatteverket har ingen tillgång till exeku- tionsverkets databas och kan inte se om det skett något betalningsarrange- mang. Däremot har exekutionsverket viss tillgång till skatteverkets system. Det händer att exekutionsverket lämnar information till skatteverket om misstanke föreligger att gäldenären betalar skulden med obeskattade medel. Åtterrapporering sker löpande från exekutionsverket till skatteverket. Exeku- tionsverket svarar för både offentlighetsrättsliga och privaträttsliga fordringar . Dessa behandlas lika. Utsökningsavgiften varierar. Staten betalar dock ingen avgift.

Skatter kan drivas in oberoende av om debiteringen vunnit laga kraft eller inte. Undantag gäller vid beslut om förbud/avbrytande av utsökning (vid omprövning/överklagande) samt vid realiseringsförbud.

De ärenden som inte överlämnas för utsökning överlämnas till indrivningsavdelningen, för särskilda indrivningsåtgärder (såsom kravbrev, gäldenärsutredning, betalningsarrangemang, ansökan om konkurs, bevakningar/borgenärstalan, rättegångar, säkringsåtgärder, internationell handräckning, publicering på proteslista). Vid val av indrivningsåtgärd används ett dataprogram som hjälp för ett första urval. Härefter gäller manuell urvalshandling.

Gäldenärsutredningen syftar till att avgöra vilken indrivningsåtgärd som ska vidtas.

Betalningsarrangemang sker regelmässigt. Avbetalning (betalningsprogram) på ett år är vanligt. Även längre tider förekommer och om det är fråga om privatpersoner är det inte ovanligt med avbetalning på tre år. Säkerhet, och då i form av bankgaranti, pant och skuldebrev, förekommer i högst 10 – 20 % av fallen. Säkerhet vid överklagandeanstånd ("förbud/avbrytning av utsökning") är inte vanligt. Den skattskyldige har ingen möjlighet att kräva ett betalningsarrangemang. Betalningsplan kan beslutas av såväl skatteverket som exekutionsverket. Är fordringen lämnad för utsökning kan skatteverket, utan att återkalla utsökningen, träffa en betalningsuppställning som handhas av utsökningsverket, dvs. betalningar sker dit.

En avbetalningsplan innebär att hela skulden ska betalas. Befrielse från skatt kan förekomma vid sociala skäl. Beträffande kommunal skatt är det kommunen som beslutar om befrielse. Skattebyrån har viss möjlighet att efterge statlig skatt, men det är ovanligt.

*Ackord* förekommer endast vid företagssanering. *Skuldsanering* är vanligt. Tingsrätten är beslutande. Saneringen kan vara frivillig men det förekommer väldigt sällan. Saneringstiden är mellan 5 till 10 år.

*Företagssanering* infördes 1993 samtidigt som den nya förmånsrättslagen. Antalet är relativt få, 24 stycken vid Nylands skatteverk under 2002. Lönegaranti kan formellt utgå vid sanering men är ovanligt i praktiken. Antalet konkursansökningar från Nylands skatteverk var 325 st. år 2002. Endast en tredjedel leder till fullständig konkurs. Antalet konkursbevakningar uppgick år 2001 till 230 stycken. Företagssanering kan göras frivilligt, men det är sällsynt. Oftast är det fråga om domstolsbeslut.

*Personligt betalningsansvar* (solidaransvar) för delägare i handelsbolag/kommanditbolag och ej registrerade aktiebolag, ej i övrigt. Det är skatteverket som beslutar om solidariskt ansvar. Företrädare för aktiebolag kan bli ansvariga endast i samband med straffbart handlande (skadeståndsansvar).

Det finns möjlighet till *säkringsåtgärder* vid revision. Beslut krävs av domstol.

Skatter är inte skyddade mot *återvinning*. Det är vanligt med återvinning och krav på återvinning förekommer löpande. I något enstaka fall när det är oklart blir det process i domstol.

Enligt 11 § lagen om skatteuppbörd har staten allmän *kvittningsrätt*. Samarbete för kvittning sker med tullen, som får manuell lista över stora momsåterbetalningar för allmän kvittning. Det är skatteverket som beslutar om kvittning och skickar ut ett meddelande om kvittning till den betalningsskyldige. Beslutet om kvittning kan överklagas till länsrätt.

Det är ovanligt med fel i *protestlistan*. Vid fel skickas brev om rättelse till tidningen. Det är ytterst sällsynt att det är myndighetens fel. Förutom protestlistan (avseende preliminärskatter, arbetsgivaravgifter och moms) publicerar även exekutionsväsendet rapporter när gäldenären inte förmått betala.

*Preskriptionstiden* för skatter är 5 år. Tiden förlängs vid pågående utmätning. Vid skattebrott gäller 10-årig preskription. Visst system för preskriptionsförlängning finns.

Skatteverket kan inte ansöka om *likvidation* för ett företag. Vid *fusion* har skatteverket möjlighet att avge utlåtande till tingsrätten

Lag om *näringsförbud* finns. Tingsrätten beslutar om näringsförbud på talan av åklagare. Polisen utövar tillsynen. Det finns för närvarande ca 300 näringsförbud i hela landet. Oftast är det konkursförvaltaren som gör utredning/anmälan till åklagaren. Skatteverket kan initiera frågan hos förvaltaren. De som åsätts näringsförbud registreras inte i något register hos skatteverket utan bevakningen sker manuellt via tidningar. Den som får näringsförbud avregistreras från uppbörsregistret.

Antalet *konkurser* bedöms inte ha ökat på grund av den ändrade förmånsrätten. Beträffande konkursansökningarna är det 2/3 som inte leder till konkurs. En stor del av konkursansökningarna faller på grund av betalning. En konkursansökan får dock inte enbart göras i påtryckningssyfte för betalning. Bankerna står endast för en till två procent av konkursansökningarna. Det är ovanligt att med konkursansökan mot enskilda näringsidkare. Kontakt med andra borgenärer förekommer sällan. Den mesta kontakten sker med förvaltaren. Skatteverket föreslår vem som ska vara förvaltare. Efter förmånsrättsändringen får skatteverket utdelning i hälften så många konkurser. Konkursutdelning sker efter skuldens storlek. Det händer ganska ofta att saneringar övergår i konkurs. Skatteverket har möjlighet att gå i borgen för en återvinningsprocess som förvaltaren för. Det är konkursombudsmannen som utövar tillsynen av konkurserna. Konkursombudsmannen är självständig och står organisatoriskt under justitieministeriet.

*Samverkan* sker mest med andra offentliga borgenärer. Nylands skatteverk deltar i en samverkansgrupp för offentliga borgenärer som träffas ca två ggr/år för allmän information kring borgenärsrollen. Det förekommer även ett operativt samarbete som bl. a innebär att skatteverket kan få fullmakt från andra offentliga borgenärer att representera dessa vid tingsrättsförhandlingar och dylikt. Samverkan sker sällan med enskilda borgenärer. Bankerna har en egen samverkanspool. Företagssaneringsmöte, till vilket saneringsmannen kallar, förekommer ca en gång per månad. Det finns då en borgenärsnämnd i vilken en från varje "förmånsrättsgrupp" ingår. I övrigt sker samarbete med statliga organ såsom bevakningscentrum för alkohollicens angående serveringstillstånd och länsstyrelsen angående taxitillstånd. Det finns ingen samverkan med bidragsgivande myndigheter.

Det finns inte något utvecklat och samordnat *förebyggande arbete*. Skolinformation förekommer inte, varken hos skatteverket eller hos exekutionsverket. Det händer att skolklasser kommer på besök. Ej heller bedrivs något preventionsarbete. Nyföretagarinformation sker via broschyrer och mässor.

### ***Bilaga 4 - Finland - KFM***

#### **Erfarenheter från Finland av reformen av förmånsrättsreglerna och införande av ny lagstiftning om företagssanering.**

Undergruppen för KFM representerad av: Maud Dominicus, Kenneth Nilsson och Bo Johansson.

Uppgifter lämnade vid besök hos Helsingfors Exekutionsverk 2003-04-24

Både den nya förmånsrättsordningen och den nya lagstiftningen om företagssanering trädde i kraft den 1 januari 1993. Bakgrunden var en önskan att införa ett system med företagssaneringar. Detta bedömdes inte kunna lyckas om inte förändringar också skedde av förmånsrättsreglerna. Finland har nu ett par hundra företagssaneringar per år och tycker att saneringssystemet fungerar bra. Ungefär hälften av företagssaneringarna lyckas. Rekonstruktioner i konkurs förekommer fortfarande ofta.

Den finländska förmånsrättsordningen ser i huvuddrag ut enl. följande:

1. Konkurskostnader (massafordran)
2. Saneringsutredarens arvode
3. Skulder som uppkommit under företagssaneringen
4. Underhållsbidrag
5. 50 % till borgenärer med företagshypotek/50 % till oprioriterade borgenärer
6. Efterställda fordringar

Reformen av förmånsrättsreglerna har medfört att leverantörerna i vart fall fått större hopp om utdelning i konkurserna och därför lägger ned lite mer arbete på att bevaka sina fordringar. I övrigt har de knappast ändrat sitt beteende och förhoppningarna om ökad aktivitet från de oprioriterade borgenärernas sida har alltså inte infriats fullt ut. Förändringarna har inte heller medfört någon större förändring av utdelningen till de oprioriterade. Däremot har boutredaren fått mer arbete med bl.a. utdelningsförfarandet eftersom det är fler borgenärer som ska vara med och dela.

Konkursombudsmannen har försökt förmå borgenärerna att samarbeta och gemensamt bevaka konkurserna. Detta har lyckats beträffande de offentliga borgenärerna. De har bildat en grupp som gör gemensamma ställningstaganden.

den inför borgenärssammanträdena och de brukar företräda varandra genom fullmakt. Bankerna deltar ofta vid borgenärssammanträdena. Bankerna har svårt att samarbeta med varandra och är flera banker inblandade uppstår ofta en intressekonflikt.

De offentliga borgenärerna samarbetar också vid företagssaneringar.

Bankerna tar som säkerhet i första hand pant i fastigheter eller i bostadsaktier. Först därefter kommer företagsinteckningar. De har inte samma betydelse vid kreditgivningen som i Sverige. Mindre vanliga säkerheter bland bankerna är leasing och factoring. De finländska bankerna har inte förlorat något på reformen eftersom löneförmånsrätten avskaffades. Det fanns visserligen ett visst motstånd från bankernas sida men sedan reformen genomfördes har det varit tyst.

Finland har aldrig haft återvinningsförbud för skatter och avgifter. De prejudikat som finns från HD visar en ganska sträng tillämpning mot staten. Detta har medfört att staten oftast är villig att gå med på förlikningar, som leder till återbetalning av stora summor.

I Finland sköter alla borgenärer själva sina egna borgenärsuppgifter. Exekutionsverket handhar verkställigheten och har i detta arbete samma verktyg som en svensk kronofogdemyndighet. Få förrättningar görs i gäldenärens bostad. Om gäldenären är näringsidkare görs efter individuell bedömning förrättning i dennes lokal. Ibland sker utmätning av rörelseegendom, t.ex. kundfordringar. I möjligaste mån försöker man dock att undvika detta eftersom en utmätning ofta sätter stopp för verksamheten. Förmånsrättsreformen har inte inneburit någon större ökning av antalet utmätningar av rörelseegendom. En viss ökning bedöms ha skett även om statistik över utvecklingen saknas. Påträffas skrymmande egendom vid förrättning i gäldenärens lokal tar man kontakt med sökanden och informerar om de kostnader som en utmätning kan medföra. Sökanden är då oftast villig att gå med på ett uppskov så att gäldenären får tid på sig att finna en lösning på sina ekonomiska problem. Exekutionsverket ger också gäldenären uppskov/avbetalningsplan med mindre skulder under viss kortare tid om man bedömer att detta är ändamålsenligt. Avbetalningsplan förutsätter att utmätning skett (säkerhetsutmätning) i de fall då utmätningsbar egendom finns. I vissa fall då skulderna är små kan man medge avbetalningsplan utan att utmätning skett. Är skulderna större hänvisas gäldenären att förhandla direkt med sökanden.

Exekutionsverket har en mycket praktisk inställning och menar att det viktigaste är att skulden blir betald. Reformen har inte medfört några ändringar av arbetsmetodiken.

## ***Bilaga 5 - Studiebesök banker m.fl.***

**Sammanställning av synpunkter/tankar från olika banker, inkassoföretag, företagarorganisationer, Fastighetsägarföreningen, Almi Företagspartner och Ackordcentralen inför förändringen av förmånsrättsreglerna.**

### **Hur arbetet med krediter bedrivs idag**

Bankerna har lärt sig mycket av bankkrisen i början på 90-talet. Idag görs en omsorgsfull prövning innan banken beviljar sina företagskunder nya krediter eller beviljar nya företagare krediter. Förtroendet för kunden, hans affärsidé och återbetalningsförmåga är det väsentliga. Säkerheten kommer förts i andra hand. UC används löpande, både då krediten beviljas och i uppföljnings-syfte. Flera av bankerna gör en riskklassificering av kunderna i olika grupper och den ligger sedan till grund för uppföljningen. Krediterna följs upp löpande och minst en ggr/år. Hanteringen av krediterna är ofta decentraliserad inom banken. Kundförlusterna har varit små under de senaste åren och flera av bankerna uppger att de inte bör ligga på högre belopp än 0,4-0,5 % av den totala utlåningen.

Företagshypoteket har fungerat bra som säkerhet och utgör idag den i särklass vanligaste säkerheten efter pantbrev i fast egendom.

### **Hur arbetet med krediter kommer att bedrivas i framtiden**

Bankerna bedömer att andra säkerheter kommer att öka i användning eftersom företagshypoteket urholkas med de nya förmånsrättsreglerna. Flera av bankerna använder sig redan idag av factoring och kommer att öka användningen av denna säkerhet. Factoring passar dock inte för alla typer av verksamheter, t.ex. entreprenader och konsultuppdrag. Leasing är en något dyrare säkerhet men även denna kommer att öka i användning. Även avbetalningsköpen kommer att öka sin betydelse som säkerhet. En av bankerna påpekar värdet av att på ett bättre sätt än nu är fallet utnyttja övervärden i fast egendom som säkerhet. En annan bank anser det troligt att fastighetsägarna kommer att öka kraven på bankgaranti vid hyresavtal, vilket minskar utrymmet för riskkrediter ytterligare. Värdet och kravet på personliga säkerheter kommer att öka. Bankerna kommer att noga följa varandras agerande i frågan om andra säkerheter och göra de anpassningar som behövs.

Eftersom bankerna inte får bevilja lån utan att betryggande säkerhet finns tror de flesta av bankerna att reformen kommer att försvåra kreditgivningen till små, nystartade företag och i viss mån även till medelstora företag. Ett tuffare kreditklimat är att vänta. De flesta tror inte att reformen kommer att

medföra några generella räntehöjningar. Däremot kan man förvänta sig räntehöjningar i vissa enskilda fall p.g.a. ökad kreditrisk. Men bankerna kommer att bevaka varandra och anpassa sig till andra bankers räntenivåer. De flesta banker uppger att de inte har möjlighet att gå igenom hela lånestocken för att bedöma om krav ska ställas på kompletterande säkerhet. Någon massuppsägning av krediter kommer det alltså inte att bli fråga om utan detta kommer bara att ske i enstaka fall. Ett av bankkontoren i Norrland menar att man kommer att tvingas att säga upp gamla krediter. Några banker påpekar att man måste förbättra sina uppföljningssystem och bli bättre på att reagera på tidiga signaler om obestånd.

Vissa banker bedömer att man kommer att aktualisera fler ansökningar om utmätning. Vissa menar att man istället kommer att fortsätta som hittills med konkursansökan efter en betalningsuppläpning. Ansökningarna om handräckning bedöms komma att öka i takt med att leasing används som finansieringsform för rörelseegendom.

Bankerna känner oro inför vad utmätning av rörelseegendom kan innebära. Banken kan då tvingas att ansöka om att kredittagaren försätts i konkurs för att återvinna den förmånsrätt som utmätningen medför och på så sätt skydda sin företagsinteckning. De nya förmånsrättsreglerna medför risk för att någon av borgenärerna ”klipper till” på ett tidigt stadium, vilket kommer att omöjliggöra det samråd och den samsyn som borgenärerna bör ha. Bankerna vill gärna samarbeta med andra borgenärskollektiv. Man är dock helt överens om att det saknas förutsättningar för att sätta sig vid samma förhandlingsbord som en annan bank som också beviljat krediter mot tagande av säkerheter. Då är särintressena för stora.

Flera banker betonar att det inte bara är de nya förmånsrättsreglerna som avgör hur banken kommer att agera. Även konjunkturutvecklingen har en stor betydelse.

### ***Inkassoföretagen***

#### *Hur arbetet inför affärstransaktioner bedrivs idag*

De uppdragsgivare som man företräder gör ekonomiska analyser innan man ger sig in i affärstransaktioner med kunderna. Djupet av dessa varierar med fordrans storlek. UC används kontinuerligt i uppföljningssyfte. Under de senaste åren har företagen haft gott om pengar och skulderna har i regel betalats senast efter betalningspåminnelse.

#### *Hur arbetet inför affärstransaktioner kommer att bedrivas i framtiden*

De flesta av uppdragsgivarna är oprioriterade och förändringarna av förmånsrättsreglerna är därför positiva. Bankerna kommer förmodligen att komplettera med andra typer av säkerheter såsom leasing, factoring och avbetalningsköp. De oprioriterade borgenärerna kommer att bli mer aktiva och inge fler ansökningar om utmätning till KFM, då man får ökade möjligheter

till utmätning för sina fordringar. Alla borgenärer har ännu inte insett innebörden av att företagshypoteket förvandlas till en allmän förmånsrätt. Användningen av leasing medför att fler ansökningar om handräckning av leasingegendom kommer att inges till KFM. Även om lagstiftaren vill att borgenärerna ska samarbeta för att finna en bra lösning kommer det nog ofta att finnas borgenärer med ett särskilt intresse av att näringsidkaren försätts i konkurs. Detta kan medföra att andra lösningar blir omöjliga. Under konkursförfarandet kommer de oprioriterade att bli mer aktiva eftersom möjligheterna till utdelning ökar. De kommer att på ifrågasätta andra borgenärsfordringar på ett annat sätt än nu.

Det kommer att bli turbulent under inledningsskedet men det är svårt att bedöma om antalet konkurser kommer att öka på sikt. Det kommer förmodligen att inges fler ansökningar om företagsrekonstruktion. Det är bra för näringslivet om antalet företagsrekonstruktioner ökar.

### ***Företagarorganisationerna***

#### *Tankar inför framtiden*

Många företagare bedömer att bankerna kommer att minska lånen till företagen. Det i särklass största problemet med de nya förmånsrättsreglerna anses vara bankernas förväntade agerande vid utlåning till nystartade företag. Dessa krediter är alltid riskfyllda. Bankernas krav på tillfredställande säkerhet kommer att innebära att företagshypoteket ersätts med säkerheter i fastigheter eller borgen. Ett särskilt problem i detta sammanhang är att fasta tillgångar i glesbygden värderas till belopp långt under taxeringsvärdena. För att möta problemen med finansiering av riskkapital för investeringar och nya satsningar håller företagarna i Västerbotten på att starta en kreditgarantiförening där företagen bidrar med 5 000 kr vardera. Liknande aktiviteter är på gång på andra håll i landet.

Ändringarna kommer att medföra att de större företagen med utvecklad fakturabelåning i större utsträckning kommer att ansöka om betalningsföreläggande/utmätning på småföretagen.

Många av företagarna i Norrland ser pessimistisk på framtiden. Bankernas befarade åtstramning av krediter kommer att leda till att även de allmänna kreditgivarna (NF, Almi och Nutek) kommer att minska sina krediter till nystartade företag. De regler som gäller för de allmänna kreditgivarna föreskriver att de inte får ge större krediter än andra kreditgivare (banker m.fl.). Företagarnas Riksorganisation tror dock att bankerna inledningsvis kommer att vara restriktivare vid kreditgivning men menar att man efter en tid kommer att återgå till den gamla ordningen. Redan idag ser banken mer till företagets förmåga på marknaden. Enbart förekomsten av säkerhet är inte det avgörande. Man betonar dock att det finns regionala skillnader i synsätt inom Riksorganisationen. Speciellt i norrlandslänen finns stor oro för effekterna av förändringarna. Man vill också betona de positiva effekterna, nämligen att de oprioriterade borgenärerna förväntas få något större utdelningar vid konkurs.

Andra positiva inslag är inriktningen mot företagsrekonstruktion istället för konkurs och att seriekonkurser försvåras.

### ***Fastighetsägarföreningen***

#### *Tankar inför framtiden*

Fastighetsägarföreningen anser att de nya förmånsrättsreglerna innebär en klar försämring för hyresvärdarna. Idag ställs i många fall krav på bankgaranti i samband med tecknande av nya hyresavtal och behovet av denna säkerhet kommer att öka. Det är ganska troligt att fastighetsägarens egen bank kommer att ställa krav på att bankgaranti finns för hyresavtalen. I framtiden kan man nog befara att vissa hyresavtal kommer att sägas upp till hyrestidens utgång och (ytterligare) säkerhet att krävas för att hyresgästen ska få teckna ett nytt avtal. En mycket viktig faktor i sammanhanget är konjunkturläget, hur lätt det är att få nya hyresgäster. Idag används även företagshypotek som säkerhet för hyresavtal. Eftersom hypoteket urholkas lär den inte bli särskilt vanlig i framtiden.

Hyresvärdens förmånsrätt har medfört att denne avstått från att ansöka om avhysning/utmätning och gett näringsidkaren möjlighet att undersöka möjligheterna till rekonstruktion av verksamheten. Man befäras att de nya reglerna kommer att medföra en "huggsexa" bland borgenärerna och motverka syftet att öka möjligheterna till rekonstruktion. Alla borgenärer har ju sina särintressen. Det är troligt att hyresvärdarna kommer att inge fler ansökningar om avhysning/utmätning och att detta kommer att ske i ett tidigare skede. Givetvis beror även detta på hur lätt det är att få nya hyresgäster.

Fastighetsägarföreningen tror inte att marknadshyrorna kommer att stiga p.g.a. av att förmånsrätten för hyror försvinner. Kostnaden för hyresgästen kommer dock att öka då kravet på bankgaranti skärps. Man försöker dock få fastighetsägarna att fokusera på affärsidén och inte bara se till de säkerheter som finns.

### ***Almi Företagspartner***

#### *Tankar inför framtiden*

Almi är enbart medfinansiär (i normalfallet 20-25 % av all kredit). Man har möjlighet att lämna lån helt utan säkerhet men i normalfallet säkras lånet med en företagsinteckning.

Bankerna kommer att betinga sig säkerheter i form av factoring, leasing och avbetalningskontrakt. Detta låser kunden till en bank och fördyrar krediten avsevärt. Almi har erfarenhet att bankerna redan idag agerar enligt de nya förutsättningarna och kräver snabbare avbetalningar, ytterligare säkerheter och höjer räntan.

All utlåning från Almi sker genom reverslån med en kredittid på vanligtvis 5 år. Genom att räntan ligger högre än bankernas sker i dag i stor utsträckning

förtida inlösen när bankerna känner sig säkra och övertar lånen till lägre ränta. På detta sätt skapas ett likvidutrymme för nyutlåning. Förändringarna medför att bankerna i mindre utsträckning kommer att vara beredda att överta dessa lån eftersom bankernas krav på säkerhet omöjliggör detta. Därför kommer Almis kassa att tömmas snabbare och man tvingas säga nej till fler ny- och tillväxtföretag och höja räntan p.g.a. den ökade risken. Almi är därför mycket negativ till förändringarna som man menar slår hårt mot företagssamheten.

### ***Ackordcentralen***

#### *Tankar inför framtiden*

Ackordcentralen tror att den tid som står till buds för förvaltarna att avveckla konkursbon kommer att krympa som en följd av att förmånsrätten för hyror avskaffas. Hyresvärdarna kommer nu sannolikt istället att kräva konkursbonen på hyra månad för månad. Förvaltarna kan därför – till nackdel för borgenärerna - tvingas att påskynda avvecklingen trots att fortsatt drift under viss tid skulle vara ekonomiskt fördelaktigt. Eftersom fler borgenärer kan räkna med utdelning finns det skäl att utgå från ett ökat antal bevaknings- och anmärkningsförfaranden.

Det även i framtiden gällande återvinningsförbudet för skatter och avgifter medför negativa konsekvenser. Ackordcentralen känner osäkerhet för vilket råd man ska ge en företagare som i ekonomisk utförsbacke vill veta om han bör prioritera skattebetalningar för att undgå ställföreträdaransvar. Kan ett råd att agera på detta sätt uppfattas som medhjälp till mannamån?

Ackordcentralen menar att den nya lagstiftningen kommer att öka de olika borgenärskollektivens intresse av att samverka. Borgenärerna – och kanske framför allt bankerna – kan förväntas bli mer vakna på signaler som pekar på ett kommande obestånd. Förhoppningsvis kan därmed rekonstruktionsåtgärder inledas tidigare än idag. Rekonstruktionerna kan förväntas bli fler, också mot bakgrund av att statens intressen kommer att beröras på ett nytt och helt annorlunda sätt. En förbättrad kreditbevakning kommer också att medföra att konkurserna kommer att inträffa tidigare och med större och mer komplicerade tillgångsmassor i behåll. Detta innebär mer arbete för konkursförvaltarna.

Ackordcentralen tror att de olika aktörerna på obeståndsmarknaden kommer att agera på ett sätt initialt och på ett annat sätt när regelsystemet tillämpats någon tid. Till en början kommer förändringarna att medföra att betydligt fler utmätningar sker. I ett framtidsperspektiv måste staten bli mer affärs- mässig i sina bedömningar och KFM:s personal få ordentlig utbildning så att man klarar av att leva upp till de nya krav som förändringarna medför.

## *Bilaga 6 - Utbildningsbehov*

### **RAPPORT ANGÅENDE UTBILDNINGSBEHOV**

Den 13 mars 2003 avser regeringen att förelägga riksdagen en proposition med förslag till ändrade förmånsrättsregler.

Ändringarna innebär bl.a. att statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas och att företagshypoteket görs till en allmän förmånsrätt, som ska gälla i hälften av all gäldenärens egendom sedan bättre prioriterade fordringsägare fått fullt betalt. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004. Enligt övergångsbestämmelserna kommer dock äldre bestämmelser att tillämpas fram till den 1 januari 2005 i fråga om företagshypotek på grund av en inteckning som beviljats före lagens ikraftträdande. Vidare kommer alltid äldre bestämmelser att tillämpas vid en konkurs eller en utmätning som beslutats på grund av en ansökan som gjorts före ikraftträdandet.

I övergångsbestämmelserna har även införts möjligheter för företagshypoteksinnehavare att säga upp krediter i förtid och väcka talan om betalning, vilket medför en förlängd tillämpning av nuvarande regler.

Slutsatsen av förändringarna är att både nya och gamla förmånsrättsregler kommer att gälla under 2004 och att äldre bestämmelser i viss mån även kommer att tillämpas senare.

På Riksskatteverket (RSV) pågår ett projekt med syfte att förbereda kronofogdemyndigheterna (KFM) och skattemyndigheten (SKM) på förändringarna. Projektet anser det ytterst angeläget att som ett första steg i detta arbete informera medarbetarna om de materiella förändringarna. Ett för KFM och SKM gemensamt utbildningsmaterial bör därför tas fram av RSV i syfte att genomföra informationen/utbildningen under hösten 2003.

## *Bilaga 7 - Utkast till koncerngemensam borgenärspolicy*

# KONCERNGEMENSAM BORGENÄRSPOLICY

## Utgångspunkter

Denna policy ska skapa samsyn mellan SKM och KFM om hur borgenärsverksamhet ska utövas.

Policyn ska ligga till grund för planering, styrning, uppföljning och analys av myndigheternas verksamhet inom borgenärsområdet.

Beskrivningar av hur borgenärsuppgiften ska hanteras inom olika områden finns i särskilda riktlinjer.

## Syftet med borgenärsarbetet

Vår uppgift är att ta till vara statens intressen som skatteborgenär och därmed värna skattemoralen.

Det gör vi genom att verka för

- att rätt skatt betalas i rätt tid
- att minska gapet mellan fastställd skatt och betald skatt.

## Samverkan

Cheferna för SKM och KFM ansvarar för att myndigheterna har regelbundna kontakter på chefs- och handläggarnivå för gemensamma diskussioner i strategi- och samverkansfrågor. SKM och KFM kommer överens om principer och kriterier för urval och ärendefördelning. Myndigheterna verkar för en effektiv samordning av olika service- och kontrollinsatser och gör en årlig uppföljning och analys av de gemensamma borgenärsaktiviteterna.

## Vårt arbetssätt

Vi sätter medborgarna i centrum och förhåller oss till dem på ett rättssäkert, sakligt och serviceinriktat sätt, så att förtroendet för beskattnings- och indrivningsförfarandet stärks.

Vi är synliga i samhället och arbetar förebyggande för att förhindra onödig skuldsättning.

Vi bedriver verksamheten utifrån en helhetssyn som omfattar hela beskattnings- och indrivningsprocessen. Det kräver en effektiv samverkan baserad på förståelse för och kunskap om varandras arbetsuppgifter. Därför genomför vi gemensamma utbildningar och fullgör praktiktjänstgöring hos varandra.

En gemensam omvärldsbevakning är ett naturligt inslag i vår verksamhet.

Vi väljer alltid den borgenärsåtgärd som är mest verkningsfull och kostnadseffektiv.

Vi agerar snabbt mot näringsidkare som börjar missköta sina skattebetalningar. Vi motverkar skulduppbyggnad och eftersträvar helhetslösningar som leder till skuldavveckling.

Vi motarbetar ekonomisk brottslighet.

## Informationsutbyte

Vi skapar enkla och funktionella kontaktvägar och undviker dubbelarbete. Vi ger varandra bra information och korrekta underlag.

SKM lämnar när ansökan om indrivning görs – eller så snart som möjligt därefter – KFM uppgifter om gäldenärens ekonomiska förhållanden som kan antas vara till nytta för indrivningen.

KFM lämnar på begäran SKM information om gäldenären om det behövs för att SKM ska kunna fullfölja sina uppgifter. Detta gäller såväl inom kontrollarbetet, beskattningsverksamheten som i arbetet med att ta in betalning. Även i övrigt kan KFM efter en sekretessprövning lämna uppgifter till SKM.

För att förenkla informationsutbytet drar vi i största möjliga utsträckning nytta av våra IT-system och bidrar till utvecklingen av dessa.

## ***Bilaga 8 - Definitioner***

### **Uppbördseffektivitet**

Att fastställda belopp blir betalda i sin helhet och inom utsatt tid samt att preliminär skatt så nära som möjligt ska överensstämma med slutlig skatt.

*Definitionen är hämtad från regleringsbrevet.*

*Genom ett effektivt utnyttjande av tillgängliga verktyg/åtgärder och en utvecklade helhetssyn på skattebetalning och indrivning får vi en ökad uppbördseffektivitet. En förbättrad uppbördseffektivitet är en gemensam uppgift för SKM och KFM.*

### **Uppbördsförlust**

Uppbördsförlust är differensen mellan fastställda skatter och de skatter som betalas in.

*Definitionen är hämtad från bl.a. Skattestatistisk Årsbok 2001.*

### **Statens borgenärsroll**

Med borgenärsrollen avses i vid bemärkelse SKM:s respektive KFM:s uppdrag att utverka betalning för statens fordringar avseende skatter och avgifter dock med undantag för KFM:s uppgift att som exekutiv myndighet verkställa indrivningsåtgärder.

*Definitionen är hämtad ur Amalia- Förbättrad uppbördseffektivitet, RSV:s rapport 1995:6.*

*Den koncerngemensamma målsättningen för perioden 2002-2004 är bl.a. att verksamheten (SKM:s och KFM:s) ska bedrivas utifrån en helhetssyn som omfattar hela beskattnings- och indrivningsprocessen och med en effektiv samordning av olika service- och kontrollinsatser.*

### **Borgenärstänkande**

Med borgenärstänkande avser vi att tänka uppbördseffektivt och att vi i vårt arbete försöker hitta de skattskyldiga som innebär risk för uppbördsförlust.

Ett aktivt borgenärstänkande innebär att vi i allt vårt arbete har en helhetssyn på hur vi som borgenär ska agera för att få in betalning och/eller redovisning.

*Borgenärstänkandet ingår som ett naturligt led i alla arbetsuppgifter som syftar till att fastställa någon form av skattefordran samt att få betalt för denna.*

*Borgenärstänkande innebär att man hämtar in information från t.ex. kollegor eller KFM för att få underlag för sitt beslut eller att man lämnar information till kollegor eller andra som kan påverka deras eventuella beslut.*

*I kontrollarbetet beaktar vi även den kontrollerades betalningsförmåga när vi bestämmer kontrollens djup och omfattning samt använder de medel vi har för att säkra tillkommande skattefordringar.*

### **SKM:s borgenärsarbete**

Med SKM:s borgenärsarbete avser vi vårt arbete med att ta in betalning för skatter och avgifter, att annan uppgörelse nås eller att fortsatt verksamhet hindras (fortsatt restföring stoppas).

*Vi arbetar för att i varje enskilt fall välja det mest effektiva medlet för att få betalt för fastställda skatter eller skatter som kommer att fastställas. Vi agerar på ett så tidigt stadium som möjligt för att få betalt för förfallna belopp.*

*Det kan t.ex. ligga i SKM:s eget intresse att omedelbart restföra belopp så snart bedömningen görs att betalning inte kommer att kunna utverkas inom rimlig tid enbart med de åtgärder som står till vårt förfogande.*

*Renodlade arbetsuppgifter som riktar in sig på att få in redovisningen, dvs. kontrollarbetet, ligger inte i SKM:s borgenärsarbete. Kontrollarbetet kan dock ge signaler om att ett borgenärsarbete eller en borgenärsutredning bör påbörjas och vice versa.*

### **SKM:s borgenärsuppgifter**

Med borgenärsuppgifter avses de specifika åtgärder och medel som står till förfogande för att ta in betalning av fordran på skatt (ur Amaliarapporten).

*Borgenärsuppgifterna kan normalt delas in i allmänna borgenärsuppgifter och speciella.*

*De allmänna kan sägas vara åtgärder som ingår i de normala uppbördsrutinerna. De speciella är särskilda åtgärder som går utöver de normala uppbördsrutinerna och som kräver någon form av fördjupad utredning (ej nödvändigtvis en borgenärsutredning).*

### Allmänna

- *betalningsuppmaningar av obetalda skatter (inkl. påstötningar utifrån s.k. Ringlistor)*
- *överlämnande av obetalda skatter till KFM (inkl. snabbrestföring)*
- *pröva begäran om återbetalning av överskott på skattekontot*
- *beslut om anstånd med betalning av skatt vid omprövning/överklagande*
- *beslut om anstånd med betalning av skatt pga. sociala skäl*
- *tilldelning och återkallelse av F-skattsedel*
- *"kvittningar" av återbetalningar mot obetalda skatter*

### Speciella

- *att meddela anstånd med betalning av skatt pga. "synnerliga skäl" (pröva betalningsförmågan)*
- *att pröva kravet på säkerhet vid anstånd med betalning av skatt*
- *att ansöka om betalningssäkring/kvarstad*
- *att handlägga företrädaransvarsärenden*
- *att handlägga ackordsärenden*
- *att vidta åtgärder med anledning av betalningsinställelse och konkurs*
- *SKM:s yttrande till KFM vid företagsrekonstruktion och skuldsaner-  
ring*
- *att utreda solidariskt ansvar för delägare i handelsbolag och uteblivet  
skatteavdrag*
- *att överlämna information till KFM med stöd av 7 § indrivningsför-  
ordningen*
- *svar på remisser i tillståndsärenden m.m.*

## Borgenärsutredning

Med en borgenärsutredning avses en samlad och fördjupad utredning av den skattskyldiges betalningsförmåga och/eller betalningsvilja. Under utredningen samlas alla uppgifter in om den skattskyldige som behövs för att fatta beslut eller vidta en åtgärd för att få betalt för en skattefordran. Syftet med borgenärsutredningen är normalt att staten ska få full betalning för sin totala fordran, att en uppgörelse nås eller att eventuell verksamhet upphör.

*En utredning om att t.ex. återkalla en F-skattsedel, medge anstånd med betalning av skatt eller med anledning av en ackordsansökan behöver inte innebära att en borgenärsutredning startas. "Borgenärsutredningen" kan ligga inom ramen för detta arbete. En borgenärsutredning kan däremot leda till att F-skattsedeln återkallas, anstånd med betalning medges eller att SKM godtar ett beslut om ackord.*

*En borgenärsutredning kan sägas bestå av fyra moment: 1) – analys av problemet, 2) – insamling av uppgifter och information, 3) – bearbetning av insamlad fakta och 4) – val av åtgärd för att få betalt eller för att stoppa fortsatt restföring.*

*En borgenärsutredning kan sägas motsvara KFM:s gäldenärsutredning.*

*Själva åtgärdsbeslutet är ett eget ärende som ligger utanför borgenärsutredningen.*

### Start

*En borgenärsutredning startar normalt efter någon form av urvalsprocess (PUMA, KONTUR) eller efter signal från handläggare i det löpande kontrollarbetet och det föreligger en risk för uppbördsförlust.*

### Avslut

*En borgenärsutredning avslutas normalt när alla skatter är betalda, när yttrande eller information överlämnats till KFM, när rekonstruktion av ett företag har inletts eller den skattskyldige har försatts i konkurs.*

***Bilaga 9 - Förkortningar***

RSV = Riksskatteverket t.o.m. 31 december 2003

SKM = Skattemyndigheten t.o.m. 31 december 2003

SKV = Skatteverket fr.o.m. 1 januari 2004

KFM = Kronofogdemyndigheten

TSM = Tillsynsmyndigheten i konkurser

UB = Utsökningsbalken

SBL = Skattebetalningslagen

FRL = Förmånsrättslagen

KonkL = Konkurslagen

FI = Företagsinteckning

BF = Betalningsföreläggande

NI = Näringsidkarindrivning

PI = Personindrivning

ÅA = Årsarbetskrafter

Definitioner:

Skattefelet = Skillnaden mellan teoretisk möjlig skatt och den skatt som verkligen fastställs

Superförmånsrätt = Fordringar som grundar sig på avtal som gäldenären med rekonstruktörens samtycke träffat under företagsrekonstruktion enligt lagen om företagsrekonstruktion, FRL 10 § 4 p.