

Skýrsla

Mars 1997

Agi og ábyrgð i viðskiptalífinu - skýrari leikreglur og skilvirkari framkvæmd -

Skýrslan var samin og gefin út af Samtökum iðnaðarins, Verslunarráði Íslands og Vinnuveitendasambandi Íslands. Eintök af skýrslunni fást á skrifstofum samtakanna.

Efnisyfirlit:

Inngangur

1. Bókhald og endurskoðun ársreikninga
2. Lánastofnanir, eigið fé
3. Upplýsingar um vanskil
4. Rannsóknir efnahagsbrota og gjaldþrot
5. Opinberir vöru-, þjónustu- og verkkaupar
6. Hlutafélagaskrá, aðgangur að ársreikningum
7. Innheimta á sköttum og skyldum fyrirtækja

Inngangur:

Færa má að því rök að íslensk fyrirtæki og lánastofnanir hafi líklega aldrei tapað eins miklum fjárhæðum og á síðustu 10 - 15 árum. Mikill fjöldi fyrirtækja hefur orðið gjaldþrota, milljarðar hafa tapast og fólk hefur misst vinnu og eignir. Rétt er þess vegna að huga að því hvort þetta ástand er einungis eðlilegur fylgifiskur niðursveiflu í efnahagslífinu eða hvort það á sér að hluta til aðrar orsakir.

Með bréfi dagsettu 13. október 1995 óskuðu Samtök iðnaðarins eftir samstarfi við Vinnuveitendasamband Íslands og Verslunarráð Íslands um að skoða hvernig aga í viðskiptum hérlendis væri háttað og hvort og hvernig mætti bæta ástandið.

Samtökin skipuðu starfshóp til þess að vinna að málinu sem hóf störf í nóvember 1995.

Ávöxtur þessa starfs er sú skýrsla sem hér hefur verið tekin saman. Það er von skýrsluhöfunda að

Ábendingar þær sem fram koma verði fyrirtækjum, stjórnslu og þingmönnum að gagni við að bæta aga og festu í íslensku atvinnulífi. Gæta verður þó vel að því að fara ekki offari í kröfum til fyrirtækja, ekki má kaffæra þau í flóknum reglum og kröfum um upplýsingar og skýrslugerð. Hér verður að þræða hinn gullna meðalveg.

Heilbrigð samkeppni er nauðsynleg og leiðir til velfarnaðar fyrir þjóðfélagið í heild sinni. Langflest fyrirtæki eru vel rekin og fara að settum leikreglum. Þess vegna verður að koma í veg fyrir að þau líði fyrir þann litla hluta fyrirtækja sem ekki virðir eðlilegar og sanngjarnar leikreglur viðskiptalífsins fá þrífist öðrum til tjóns. Sveiflur í efnahagslífi og misjafnt gengi í rekstri réttlætir ekki agaleysi eða linkind við framkvæmd eðlilegra leikreglna í atvinnurekstri.

Í starfshópi þeim sem tók saman þessa skýrslu áttu sæti:

Samtök iðnaðarins: Jón Steindór Valdimarsson, aðst.framkvæmdastjóri

Verslunarráð Íslands: Birgir Ármannsson, lögfræðingur

Vinnuveitendasamband Íslands: Guðni N. Aðalsteinsson, hagfræðingur

Hópurinn hefur haldið fjölmarga fundi og fengið til sín marga gesti til þess að ræða óformlega um viðfangsefnið frá sem flestum sjónarmiðum.

Á fund starfshópsins hafa eftirtaldir komið:

Agnar Koefod Hansen, Upplýsingaþjónustan ehf., Benedikt Þórðarson, Hlutfélagaskrá, Bogi Nilsson, Rannsóknarlögregla ríkisins, Finnur Sveinbjörnsson, Samband íslenskra viðskiptabanka, Haraldur L. Haraldsson, Rekstur og ráðgjöf hf., Jón Ögmundur Þormóðsson, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Ólafur Nilsson, lögg. endurskoðandi, Endurskoðun hf., Ragnar Hall, hrl. Lögmenn Mörkinni 1, Sigmar Ármannsson, Samband íslenskra tryggingarféлага, Skúli Eggert Þórðarsson, Skattrannsóknarstjóri ríkisins og Þór Þorláksson, Landsbanki Íslands.

Starfshópurinn kann þeim bestu þakkir fyrir fróðlegar og gagnlegar upplýsingar og ábendingar en tekur skýrt fram að gestirnir bera enga ábyrgð á því sem fram kemur í skýrslunni. Allt sem þar stendur er á ábyrgð starfshópsins.



1 Bókhald og endurskoðun árs- og efnahagsreikninga:

Hlutverk og mikilvægi

Þau gögn sem eru einna mikilvægust til þess að átta sig á stöðu einstakra fyrirtækja, ekki síst greiðslugetu og framtíðarhorfum, eru bókhald og ársreikningar þeirra, enda er öllum rekstraraðilum skylt að gera rekstrar- og efnahagsreikning. Þessir reikningar eru grundvöllur skattheimtu og mikilvæg stjórnæki eigenda um leið og þeir gætu verið undirstaða fyrir mati viðskiptamanna og lánastofnana á

viðkomandi fyrirtæki.

Mjög áriðandi er að hægt sé að treysta því að þær upplýsingar sem fram koma í bókhaldi og ársreikningum séu áreiðanlegar og sýni raunveruleikann í rekstri og efnahag viðkomandi fyrirtækis. Hér kemur virk endurskoðun til skjalanna. Endurskoðaðir ársreikningar með áritun endurskoðanda eiga að vera trygging fyrir því að reikningar séu réttir.

Upplýsingar um rekstrarafkomu og greiðslugetu fyrirtækja sem stunda viðskipti við 3ja aðila skipta bæði eigendur og viðskiptamenn miklu máli. Hagsmuni viðskiptamanna af því að hafa greiðan aðgang að upplýsingum um rekstrarafkomu og greiðslugetu fyrirtækja verður að veða og meta, með sanngjörnum hætti, á móti hagnunum eigenda fyrirtækisins af leyndinni yfir þessum upplýsingum.

Ástand

Samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt og reglugerð um skil ársreikninga skulu þeir sem stunda atvinnurekstur skila til skattstjóra undirrituðum ársreikningi sem saminn er á grundvelli laga um bókhald eða laga um ársreikninga.

Þess finnst of mörg dæmi að pottur er brotinn hvað ársreikninga varðar. Þrátt fyrir að fyrirtæki telji fram til skatts samkvæmt þeim reglum sem um það gilda eru til fyrirtæki með mikil umsvif sem ekki semja eigin ársreikninga. Trassaskapur við gerð og skil bókhalds og ársreikninga leiðir til þess að hvorki lánastofnanir né viðskiptavinir þeirra eiga möguleika á að gera sér glögga grein fyrir rekstrarstöðu og greiðslugetu fyrirtækisins.

Rétt er að hafa í huga að ársreikningar geta verið tvenns konar. Annars vegar er það sá ársreikningur sem gerður er vegna skattframtals og hins vegar raunverulegur ársreikningur sem sýnir stöðu fyrirtækisins. Ársreikningur settur fram samkvæmt skattalögum þarf ekki endilega að gefa rétta eða glögga mynd af rekstri fyrirtækisins eða framtíð þess. Þetta geta verið tvö ólík plögg.

Endurskoðun ársreikninga af hálfu endurskoðanda er aðeins skylda í stærri hlutafélögum og einkahlutafélögum og þeim félögum sem skráð eru á Verðbréfaþinginu. Hverjum er skylt að láta endurskoða og af hverjum?

Það tíðkast að endurskoðendur setji upp reikninga fyrirtækja án þess að endurskoða þá. Hve algengar eru á Áritanir endurskoðanda án raunverulegrar endurskoðunar þjóna engum => gagnslaust vottorð með öllu tilgangi og virðast þess vegna einungis til þess fallnar að vekja einhvers konar falska öryggiskennd. Til svokallaðra skoðunarmanna eru ekki gerðar strangar kröfur um kunnáttu og þess vegna er skoðun þeirra á reikningum takmörkuð trygging fyrir réttmæti þeirra.?

Mjög algengt að endurskoðendur setji upp reikninga fyrirtækja án þess að endurskoða þá.

Það er of algengt að bókhald og bókhaldsgögn séu í molum. Þrátt fyrir að skattyfirvöld komist að þessu

virðist það ekki leiða til sérstakra aðgerða af þeirra hálfu, nema þegar mál hafa komið kasta skattrannsóknarstjóra. Er það vegna þess að viðurlög vantar eða er framkvæmd laganna í molum.? Með nýlegum breytingum á lögum um bókhald, ársreikninga og á hegningarlögum er að verða breyting hér á, t.d. er byrjað að ákæra fyrir bókhaldsbrot sem ekki tíðkaðist áður.

Tillögur að úrbótum

- Leggja verður áherslu á að raunverulegir ársreikningar séu gerðir og það séu þeir sem eru grundvöllur viðskipta og lánaþingreiðslu lánastofnana.
- Skattfyrirvöld og félagaskrá gangi ríkt eftir því að ársreikningar séu gerðir og þeim skilað. Beita verður viðurlögum ef það er ekki gert.
- Setja þarf ítarlegri reglur en nú gilda um hvenær skylt er að endurskoða ársreikninga af endurskoðendum. Meginreglan þarf að vera sú að öll fyrirtæki sem hafa einhver umsvif í rekstri sæti raunverulegri endurskoðun með tilteknum fresti. Með þeim hætti á að vera unnt að skapa meira traust til ársreikninga. Ársreikninga stærri fyrirtækja á skilyrðislaust að endurskoða árlega. Síðan má slaka á kröfum og krefjast endurskoðunar annað, þriðja og fjórða hvert ár eftir atvikum. Gera á ríkari kröfur til skoðunar fyrirtækja með takamarkaðri ábyrgð eigenda en þeirra þar sem ábyrgðin er ótakmörkuð. Allra smæstu rekstraraðila mætti undanþiggja endurskoðun enda má krafa um endurskoðun ekki íþyngja atvinnurekstrinum um of. Enda þótt smæstu fyrirtæki verði leyst undan endurskoðun og smærri fyrirtæki þurfi ekki að sæta árlegri endurskoðun leysir það þau ekki undan þeirri skyldu að gera viðunandi ársreikninga.
- Kanna á hvort rétt sé að gera mismunandi kröfur til endurskoðenda eftir því hver rekstrarumsvif þeirra fyrirtækja eru sem þeir endurskoða hjá. Í sumum löndum er til tvenns konar endurskoðun og endurskoðendur. Annars vegar eru það smærri fyrirtæki þar sem endurskoðandinn færir jafnvel bókhald og veitir rekstrarráðgjöf en hins vegar eru það stærri fyrirtæki sem lúta reglum um endurskoðun af hálfu sjálfstæðra endurskoðenda sem skulu vera óháðir fyrirtækinu að öðru leyti. Þessi skipting er að vissu marki fyrir hendi héraðs með þeim greinarmun sem gerður er á endurskoðendum og skoðunarmönnum.



2 Lánastofnanir, eigið fé:

Hlutverk og mikilvægi

Lánastofnanir, hverju nafni sem nefnast, gegna veigamiklu hlutverki í tilveru og rekstri sérhvers fyrirtækis. Það er nánast óþekkt að fyrirtæki komist af án þess að leita til þessara stofnana um lánaþingreiðslu til rekstrar og uppbyggingar. Lánastofnanir eiga að veita fyrirgreiðslu á grundvelli þekkingar á rekstri og stöðu viðskiptavinarins og möguleikum hans á að standa við skuldbindingar.

Góður lánardrottinn veitir skuldara aðhald, leiðbeinir honum og lætur til sín taka ef erfiðleikar verða í rekstrinum.

Þrátt fyrir greiðan aðgang að lánsfé og öflugar lánastofnanir kemur lánað fé ekki í staðinn fyrir trausta eiginfjárstöðu, en hún er grundvöllur heilbrigðs rekstrar. Lánsfé á ekki að koma í stað eigin fjár. Einnig er rétt að minna á að virkur hlutabréfamarkaður gegnir veigamiklu hlutverki við öflun eiginfjár.

Ástand

Íslenskar lánastofnanir hafa tapað miklum fjármunum vegna vanskila, nauðasamninga og gjaldþrota fyrirtækja sem þær hafa lánað fé. Lánastarfsemi til atvinnurekstrar er auðvitað í eðli sínu áhættusöm og aldrei er hægt að komast hjá því að rekstur komist í þrot af eðlilegum en ófyrirsjáanlegum ástæðum, því atvinnureksturinn sjálfur er líka í eðli sínu áhættusamur.

Sveiflur í efnahagslífinu hafa mikil áhrif á rekstur fyrirtækja og má taka sem dæmi mikla raungengishækkun árána 1987 - 1988. Hér hafa verið farnar aðrar leiðir en, t.d. á Norðurlöndunum, til þess að taka á miklu útlánatapi bankanna vegna almennra og mikilla erfiðleika í atvinnurekstri.

Fjármögnun atvinnureksturs og lánsfé frá banka- og lánakerfinu byggir í alltof ríkum mæli á ábyrgðum og fjármagni frá 3ja aðila í stað þess að bankinn eða lánastofnunin annist alla fyrirgreiðslu við fyrirtækið á grundvelli viðskiptahugmynda þess og greiðslugetu.

Margt bendir til að íslenskar lánastofnanir hafi orðið fyrir mun meira útlánatapi en óhjákvæmilegt var. Þær hafa oft farið óvarlega og gripið of seint í taumana, jafnvel þótt ljóst hafi verið að í óefni stefndi. Orsakir þessa eru efalaust margvíslegar og flóknar. Í ýmsum tilvikum má ætla að pólitísk afskipti af starfsemi lánastofnana og ríkisábyrgð á skuldbindingum þeirra kunni að vera um að kenna. Hluti skýringarinnar kann að vera sá að starfslið stofnananna hafi í mörgum tilvikum ekki verið undir það búið að takast á við flókin og erfið verkefni sem lúta að samskiptum við fyrirtæki, mati á greiðslugetu og greiningu á hættumerkjum í rekstrinum. Önnur og samverkandi ástæða gæti verið sú að hefðbundið viðhorf og verklag lánastofnana til skamms tíma sem fólst í því að huga fyrst og fremst að fasteignaveði og leggja það eitt til grundvallar lánsviðskiptum dugði ekki til að koma í veg fyrir útlánatap í þeim skyndilegu breytingum sem urðu í efnahag fyrirtækja og atvinnugreina, t.d. lækkun fasteignaverðs.

Tíminn sem líður frá því að erfiðleikar/vanskil gera vart við sig þar til gripið er til ráðstafana af hálfu lánardrottins virðist vera er of langur og lánastofnanir of viljugar til að endursemjast við skuldara um vanskilin með skuldbreytingum.

Birgjar virðast líka ótrúlega svifaseinir og umburðarlyndir gagnvart skuldurum, jafnvel þó þeir lesi auglýsingar í blöðum um opinberar innheimtuaðgerðir gagnvart skuldara. Það er plagsiður héraendis að taka lítið mark á vanskilum. Það að greiða ekki skuldir á gjalddaga þykir í sjálfu sér ekkert alvarlegt, né tilefni til ákveðinna viðbragða.

Tillögur að úrbótum

- Eigendur fyrirtækja verða í auknum mæli að afla eiginfjár með sölu hluta fyrirtækis í stað lánsfjár.
- Lánastofnanir verða í auknum mæli að skoða greiðslugetu skuldara og fylgjast betur og nánar með rekstrinum. Gera á meiri kröfur um áætlanagerð og arðsemisútreikninga fremur en mat á tryggingum, sbr. þó þær kröfur sem gerðar eru með svokölluðum BIS-reglum. Ljóst er að veð í fasteignum hafa ekki reynst nægjanleg trygging útlána og spurning hvort slík skilyrði fyrir fjárveitingum séu alltaf skynsamleg og virki hvetjandi, t.d. á frumkvöðla. Lánastofnanir verða að sýna sérstaka varkárni ef þær samþykkja tryggingar frá aðilum sem eru óviðkomandi þeim viðskiptum sem tryggja á.
- Vanskil og erfiðleikar skuldara eiga að öllu jöfnu að kalla á viðbrögð og aðgerðir lánardrottins.
- Heimila verður virkari upplýsingakerfi sem halda saman upplýsingum um vanskilamenn.



3 Upplýsingar um vanskil:

Hlutverk og mikilvægi

Þegar viðskipti milli fyrirtækja frá einu ríki til annars standa fyrir dyrum er algengt að leitað sé til sérhæfðra fyrirtækja og aflað upplýsinga um greiðslugetu væntanlegs viðskiptavinar. Víða erlendis tíðkast þetta í viðskiptum á heimamarkaði. Þá eru þess líka dæmi að sérhæfð fyrirtæki eða samtök haldi saman upplýsingum um vanskil og miðli til áskrifenda.

Haldgóðar upplýsingar um væntanlega viðskiptavini gegna því hlutverki að draga úr áhættu í viðskiptum, vara fyrirtæki við vanskilamönnum og ýta þeim af markaði. Mikilvægi þessarar starfsemi felst í því að draga úr óheilbrigðri samkeppni.

Ástand

Starfsemi hérlendis á þessu sviði er mjög takmörkuð. Oftast er það talið merki um hnýsni, dónaskap eða vantraust ef fyrirtæki sem er að hefja viðskipti við nýjan aðila óskar eftir upplýsingum um stöðu rekstrarins beint hjá viðkomandi.

Svokallaður „svartur listi“ Reiknistofu Hafnarfjarðar er takmörkuð heimild og sérstök lokunarskrá bankanna nýtist eingöngu bönkum og dótturfélögum þeirra.

Í V. kafla tölvulaga nr. 121/1989 er að finna ákvæði um skráningu upplýsinga um fjárhagsmálefni og

lánstraust. Þessi ákvæði eru mjög takmarkandi og veita vanskilafyrirtækjum mikla vernd. Þá hefur tölvunefnd túlkað heimildir til skráningar og miðlunar ákaflega ákaflega þröngt og þannig gert fyrirtækjum og samtökum þeirra nánast ókleift að koma sér upp kerfi til þess að sniðganga og útiloka vanskilafyrirtæki frá viðskiptum, öðrum en staðgreiðsluviðskiptum.

gert það nánast útilokað að atvinnulífið geti komið sér upp kerfi til þess að sniðganga og útiloka vanskilafyrirtæki frá viðskiptum, nema gegn staðgreiðslu.

Staðan er sú að vanskilamenn njóta ofverndar og þar er meiri hagsmunum þjóðfélagsins fórn að fyrir minni.

Tillögur að úrbótum

- Tölvulögum verði breytt þannig að unnt verði að miðla upplýsingum um rekstraraðila sem eru í vanskilum vegna viðskipta sinna. Að sjálfsögðu verður að fara mjög varlega í þessum efnum og gæta hófs í því hvernig og hvaða upplýsingum má miðla og til hverra.
- (eða er nóg að breyta framkvæmd þeirra, lögfræðingar góðir??Lög þurfa sannarlega að tryggja að leynd ríki yfir tekjum og eignum manna. Öðru máli gildir um skuldastöðu í þeim tilvikum þar sem slíkar upplýsingar eru veigamiklar fyrir þriðja aðila á borð við lánastofnanir. Í dag geta lánastofnanir ekki séð hvaða skuldir viðkomandi einstaklingur hefur í öllum öðrum lánastofnunum sem eru hátt á annað hundrað. Án þessara upplýsinga er erfitt að gera sér grein fyrir fjárhagsstöðu einstaklings eða fyrirtækis og eru því skuldbreytingar og hjálparaðgerðir oft byggðar á misskilningi eða ónógum upplýsingum, sem hefur það eitt í för með sér að útlánatöp og áhætta verður meiri en hún þyrfti að vera. Það mætti hugsa sér að ekki væri heimilt að fletta í slíkum skráum án samþykkis skuldara, en liggi það fyrir sé ávallt heimilt að fletta. Lánastofnun yrði væntanlega varkár í samskiptum við skuldara sem heimilar ekki slíka skoðun. Í þessu samhengi þarf að skoða lagaákvæði um bankaleynd en ekki verður séð að þau komi í veg fyrir slíkar uppflettingar enda liggi samþykki skuldarans fyrir.
- Samtökum fyrirtækja verði heimilt að láta halda saman upplýsingum um vanskil viðskiptamanna sinna. (Til gamans má geta þess að í dómi hæstaréttar frá 13. febrúar 1931 er fjallað um mál af þessu tagi og þar var samtökum kaupmanna talið heimilt að halda slíka skrá og miðla upplýsingum til félagsmanna sinna um vanskil einstakra viðskiptamanna. Síðari tíma lög og reglur virðast hins vegar banna slíkar skrár.) Vanskilin verða að vera yfir tiltekinni upphæð og óumdeild. Áður en fyrirtæki er skráð á vanskilalista verður að gefa því tækifæri til að tjá sig um skráninguna og/eða gera upp skuldir sínar. Óheimilt verði að miðla upplýsingum um fjárhagsstöðu eða upphæð vanskila, heldur einungiseinungis því að um vanskil sé að ræða. Þá verður að gæta þess að fyrirtæki sem skráð er á vanskilalista verði afskráð um leið og það kemst í skil. Á sama hátt ætti að vera heimilt að halda saman skrá um aðila sem tengjast með beinum hætti töpuðum kröfum, árangurslausu fjárnámi og gjaldþrotum.

- Það er án nokkurs vafa að kerfi af þessu tagi myndi hafa mjög jákvæð áhrif í viðskiptalífínu, draga úr tjóni og fækka glæframönnum í fyrirtækjarekstri.



4 Rannsóknir efnahagsbrota og gjaldþrot:

Hlutverk og mikilvægi

Íslensk fyrirtæki velta hundruðum milljarða króna. Umsvif þeirra eru grundvöllur skattlagningar ríkisins og þeim ber að standa skil á margvíslegum sköttum og gjöldum til hins opinbera og annarra s.s. lífeyrissjóða. Langflest fyrirtæki fara að settum leikleglum en óumdeilt er að til eru þeir sem láta freistast til að brjóta settar reglur í hagnaðarskyni. Eftir því sem slík brot eru umfangsmeiri og látin afskiptalaus lengur þeim mun meira tjóni valda þau samfélaginu og þeim keppinautum sem fara að settum reglum.

Þau yfirvöld, skattyfirvöld og lögreglan, sem gert er að hafa eftirlit með og rannsaka brot af þessu tagi hafa mikilvægu hlutverki að gegna til að koma í veg fyrir brot og upplýsa brot sem framin eru. Það er afskaplega mikilvægt að þeir sem veikir eru á svellinu viti vel af því að um reksturinn gildi ákveðnar reglur og að þeim sé fylgt eftir með festu.

Reglum um að ekki skuli halda rekstri áfram eftir að sýnt er að fyrirtæki stefnir í þrot er ætlað að koma í veg fyrir að slæmur eða vonlaus rekstur valdi óþörfu tjóni í samfélaginu.

Ástand

Fullyrða má að þau yfirvöld sem með þessi mál fara séu mjög vanbúin til þess. Eðli þessara mála er í mörgum tilvikum þannig að þau eru umfangsmikil og flókin. Þá er líka mjög áriðandi að rannsókn taki fljótt af, ekki síst í þeim tilvikum sem rannsókn hefur beinst að aðilum sem ekki hafa gerst brotlegir.

Ákærvaldið virðist mjög veikt þegar skjala- og auðgunarbrot eiga í hlut. Það er til dæmis harla sérkennilegt að hingað til hafa þess fundist fá dæmi að aldrei hefur verið kært er fyrir brot á bókhaldslögum þrátt fyrir að yfirvöld komist að því að fyrirtækiþá staðreynd að ótrúlega margir rekstraraðilar færa hafi ekkertekert bókhald eða skipulag á sínum fjárreiðum sem mætti kallast því nafni. Með nýlegum breytingum á lögum um bókhald, ársreikninga og á hegningarlögum er þó að verða breyting hér á.

Algennt er að fyrirtæki skili ekki skattframtölum og þar af leiðandi ekki heldur ársreikningum. Þetta getur endurtekið sig ár eftir ár án sérstakra viðbragða yfirvalda annarra en þeirra að skattar eru áætlaðir.

Ætla má að almennar þrengingar í efnahagslífi landsmanna hafi verið orsök verulegs hluta tapaðra viðskiptakrafna á síðustu áruum.

Það er hins vegar of algengt að rekstri fyrirtækja sé haldið áfram löngu eftir að öll teikn benda til þess að ekki sé unnt að standa við skuldbindingar og stöðvun rekstrarins er óumflýjanleg. Í stað þess að grípa til ráða sem duga eða hætta rekstrinum er haldið áfram að hlaða upp skuldbindingum sem lítil von er til að unnt verði að standa við.

Ætla má að rekstur af þessu tagi sé ástæða talsverðs hluta af töpuðum viðskiptakröfum. Hann stafar yfirleitt ekki af ásetningi eða illmennsku, heldur algjörlega óraunhæfri bjartsýni um að kraftaverkið bíði handan hornsins. Þetta er meðal annars afleiðing þess að stjórnendur fyrirtækja eru sjaldan minntir á ábyrgð sína eða látnir standa við hana. Það er ekki gripið í taumana nógu snemma, hvorki af almennum viðskiptamönnum né lánardrottnum.

Á liðnum árum hefur orðið mikið tjón vegna manna sem stofnsett hafa fyrirtæki að því er virðist í þeim eina tilgangi að svíkja út verðmæti frá viðskiptavinum og hinu opinbera. Þetta gera þeir með því koma hverju fyrirtækinu eftir annað í þrot en birtast jafnharðan á nýjan leik í skjóli nýrra fyrirtækja með nýjar kennitölur. Ótrúlega erfitt virðist að stöðva þennan hráskinnssleik.

Tillögur að úrbótum

- Gera þarf refsíákvæði í bókhaldslögum og lögum um ársreikninga virkari en verið hefur þannig að heimildum þar sé beitt þegar við á.
- Efla þarf rannsóknir á efnahagsbrotum.
- Fyrirtæki sem fara að settum leikreglum, skila ársreikningum, senda tilkynningar til félagaskrár á tilsettum tíma, standa skil á sköttum o.s.frv, eiga að öðru jöfnu að vera laus undan eftirliti yfirvalda og eiga ekki að sæta rannsókn nema sérstakar ástæður liggja til þess. Yfirvöld eiga að beina athygli sinni og takmörkuðum kröftum að þeim fyrirtækjum sem augljóslega fara ekki að settum reglum. Þar er mest þörfin fyrir eftirlit og aðgerðir og þar er mest í húfi fyrir samfélagið og heilbrigða samkeppni.
- Ganga á eftir því að fyrirtæki skili framtölum og öðrum gögnum til viðkomandi yfirvalda í samræmi við lög og reglur. Ef það er ekki gert þurfa að koma til viðurlög sem eru hvetjandi fyrir fyrirtækin að gera bragarbót.
- Samræma þarf vinnubrögð og starfsreglur skattstjóra og innheimtumanna milli umdæma.
- Virkari viðurlögRefsingar verða að liggja við því að menn sinni ekki lagaskyldu um að gefa bú sitt upp til gjaldþrotaskipta enda þótt löngu sé augljóst að áframhaldandi rekstur komi til með að valda öðrum tjóni. Þessum viðurlögum verður að beita. Hér er ekki verið að tala um viðurlög við því að fyrirtæki verði gjaldþrota heldur hinu að rekstri er haldið áfram af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi varðandi það tjón sem aðrir verða fyrir af áframhaldandi rekstri.

- Gera á ríkari kröfur til þeirra sem stofnsetja fyrirtæki með takmarkaðri ábyrgð en þeirra sem vilja starfrækja atvinnurekstur á eigin ábyrgð. Gera verður þá kröfu til yfirvalda að áður en fyrirtæki með takmarkaða ábyrgð fær starfsleyfi sé gengið úr skugga um fortíð þeirra sem að fyrirtækinu standa. Kanna verður lagalegan grundvöll og aðrar afleiðingar þess að slíkum mönnum verði bannað að gerast stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar í fyrirtækjum með takmarkaða ábyrgð í tiltekinn tíma eftir að þeir hafa hlotið dóm vegna brots í atvinnurekstri.



5 Opinberir vöru-, þjónustu- og verkkaupar:

Hlutverk og mikilvægi

Ríki, sveitarfélög og aðrar opinberar stofnanir eða fyrirtæki eru umsvifamikil á íslenskum markaði. Í sumum greinum eru þau ráðandi. Þau geta með hegðun sinni haft afgerandi áhrif á aga í viðskiptum vegna þess að athafnir þeirra og ákvarðanir geta skipt sköpum fyrir tilveru einstakra fyrirtækja. Eðli málsins samkvæmt hlýtur það að standa ríki og sveitarfélögum nærri að haga samskiptum sínum við fyrirtæki á almennum markaði þannig að aga sé gætt og farið að settum leikreglum svo heilbrigð samkeppni geti dafnað.

Ástand

Því miður finnast um það mörg dæmi að ríki og sveitarfélög hafi átt viðskipti við fyrirtæki sem eiga að baki mörg kennitöluskripti og stórfelld vanskil við hið opinbera og viðskiptamenn sína. Þessi fyrirtæki standa e.t.v. skil á tilteknu verki eða afhendingu vöru eða þjónustu til ríkis og sveitarfélaga en að öðru leyti skilja þau eftir sviðna jörð. Oft er augljóst að þau kjör sem fyrirtæki bjóða fá ekki staðist við nánari skoðun ef fyrirtækin færu að settum leikreglum. Skýr dæmi um þetta er að finna í mörgum útboðum þar sem tilboð eru um og innan við helmingur af kostnaðaráætlun.

Um of er einblínt á lágsta mögulega verð í stað þess að huga að því hvaða tilboð eru hagstæðust þegar á heildina er litið. Þá hafa ekki verið gerðar nægilegar kröfur til þess að þeir verktakar sem fá verk séu í stakk búnir til þess að leysa verkefnið með viðunandi hætti.

Þetta ástand ruglar eðlilega samkeppni og færir verðlag niður á fölskum forsendum. Eðlilega rekin fyrirtæki neyðast til að reyna að taka þátt í leiknum með því að bjóða í undir eðlilegu kostnaðarverði. Afleiðingin verður taprekstur.

Dæmi eru um að ríkisfyrirtæki og stofnanir skipti við aðila sem brotið hafa ítrekað af sér og verið kærðir fyrir undanskot á sköttum og önnur brot á opinberum reglum.

Fullyrða má að háttsemi ríkis og sveitarfélaga í þessum málum á undanförunum árum hafi beint og óbeint leitt til umtalsverðs taps og gjaldþrota margra fyrirtækja sem starfa á þeim sviðum þar sem ríki og

sveitarfélög eru mikilvægir viðskiptavinir.

Tillögur að úrbótum

- Ríki og sveitarfélög eiga að fara í fararbroddi sem langstærstu viðskiptaaðilarnir. Þau ættu t.d. að taka upp þá reglu að eiga ekki viðskipti við aðila sem ekki standa skil á opinberum gjöldum eða geta ekki lagt fram ábyggilegt „heilbrigðisvottorð“ um greiðslugetu sína og stöðu gagnvart helstu viðskiptamönnum. Þetta ætti að vera skilyrði fyrir viðskiptum og fast skilyrði fyrir því að geta tekið þátt í útboðum. Þess finnst sem betur fer dæmi að opinberir aðilar séu að fíkra sig áfram eftir þessum línnum en það er ekki nóg. Þessar reglur verða að gilda um öll viðskipti allra opinberra aðila. Í kjölfarið myndu sömu eða svipaðar reglur breiðast út í viðskiptum á almennum markaði.
- Kanna þarf hvort ekki sé rétt að flokka opinber útboð í nokkra flokka eftir umfangi og skilyrðum sem bjóðendur þurfa að uppfylla til þess að geta tekist á við verkið.
- Ríkið þarf að fylgja fram eigin útboðsstefnu og reglum og sjá til þess að ráðuneyti, stofnanir og einstök ríkisfyrirtæki fylgi henni af einurð og festu. Um sveitarfélögin, stofnanir þeirra og fyrirtæki þarf að setja hliðstæðar reglur.
- Setja þarf skýrar reglur sem útiloka síbrotaaðila á sviði vanskila og skattamála frá þátttöku í öllum opinberum útboðum. Í V. kafla reglugerðar nr. 302/1996 um innkaup ríkisins frá 1. júní 1996 er að verulegu leyti tekið á þessum málum og ber að fagna því. Þá hefur Reykjavíkurborg einnig verið að reyna svipaðar aðferðir.
- Í útboðum ætti m.a. að setja þessi skilyrði:
 - * Bjóðendur séu sannanlega skráðir rekstraraðilar
 - * Bjóðendur hafi sannanlega tilskilin réttindi sem krafist er til starfans
 - * Bjóðandi leggi fram raunverulega endurskoðaða ársreikninga síðustu 3 ára eða frá stofnun fyrirtækis sé það yngra
 - * Bjóðandi leggi fram greinargerð um fjárhagslega stöðu sína sem unnin er af viðurkenndum 3ja aðila
 - * Bjóðandi sé ekki í vanskilum við hið opinbera né helstu viðskiptamenn
 - * Bjóðandi hafi ekki gerst sekur um ítrekuð brot á lögum eða reglum sem gilda um þá starfsemi sem hann hefur með höndum
 - * Bjóðandi hafi ekki gerst sekur um ítrekuð brot á opinberum reglum, t.d. varðandi þungaskatt.
- Þegar ákveðið er hvaða tilboði skuli tekið skal við það miðað að hæsta og lægsta tilboð séu tekin frá og almennt ekki tekið tilboði sem er lægra en 90% af meðaltali þeirra tilboða sem eftir standa og ekki lægra en 70% af kostnaðaráætlun ef hún fyrir hendi. Ekki skal taka tilboði utan þessara marka nema bjóðandi geti gert grein fyrir því hvernig vinna á verkið.



6 Hlutfélagaskrá, aðgangur að ársreikningum:

Hlutverk og mikilvægi

Reglur EES-samningsins gera það skylt að ársreikningum sé skilað og greiður aðgangur sé að efni þeirra.

Skv. lögum er Hlutfélagaskránni ætlað mikilvægt hlutverk í því að safna saman margvíslegum upplýsingum um hlutfélög og er þeim skylt að senda upplýsingar þangað. Ársreikningum ber einnig að skila til félagaskrár og ber henni að ganga eftir því að upplýsingum sé skilað en ella gera ráðstafanir til þess svo sé gert.

Hlutfélagaskránni er með þessum hætti ætlað að veita forráðamönnum hlutfélaga aðhald en ekki síður að vera miðstöð upplýsinga fyrir 3jau aðila um einstök hlutfélög, s.s. um stjórn, hlutfé og efnahag og rekstur. Greiður aðgangur að upplýsingum hlutfélagaskrár er ein meginforsenda þess að hægt sé að auka varkárni í viðskiptum milli aðila í almennum viðskiptum, þ.e. að gera upplýsingar um almenna rekstrarstöðu að skilyrði fyrir viðskiptum.

Ástand

Ekki verður séð að Hlutfélagaskráin nái að uppfylla það hlutverk sem henni er sett í lögum. Það vekur upp spurningar um hvort ástæða sé til að starfrækja stofnun sem kemur að litlu gagni. Stofnuninni háir mjög fjár- og aðstöðuskortur. Þar eru aðeins þrjú og hálf stöðugildi og um 11 milljónir til rekstrar þrátt fyrir að stofnunin innheimti margfalt hærri upphæð í skráningargjöld. Aðeins þrír og hálfur starfsmaður og um 11 milljónir til rekstrar. Augljóst að hún mun af þeim sökum ekki geta risið undir hlutverki sínu, a. m. k. um að geta veitt fullnægjandi upplýsingar. Þá sýnist einnig mjög vafasamt að hún geti sinnt virku eftirliti, þ.e. beitt þeim úrræðum sem henni eru fengin til að kalla eftir skilum á upplýsingum. Hér má t. d. nefna eftirlit með innborgun hlutfjár, slit á félagi og önnur viðurlög, eða úrtakskönnun á ársreikningum sbr. 78. gr. laga um ársreikninga.

Með reglugerð nr. 134/1996 er ákveðið að ríkisskattstjóri annist árin 1996 og 1997 þau störf sem félagaskrá eru ætluð skv. l. 144/1994 um ársreikninga. Skv. greinargerð með þeim lögum er augljóst að gert er ráð fyrir að Hlutfélagaskrá fari með þetta hlutverk. Sú ákvörðun að fela þetta ríkisskattstjóra staðfestir það sem að framan er sagt um vanda Hlutfélagaskrárinnar. Að fela ríkisskattstjóra þetta verkefni verður að telja vafasamt og til þess fallið að vekja tortryggni þeirra sem skila þangað upplýsingum, sem eru annars vegar vegna skattamála og einungis ætlaðar skattyfirvöldum, og hins vegar ársreikningar sem veita má aðgang að. Þá er alls óvíst hvort embætti ríkisskattstjóra er í stakk búið til að annast æskilega þjónustu í þessu samhengi.

Engin teikn virðast á lofti um að efla eigi Hlutfélagaskrána eða tryggja með öðrum hætti að hlutverk hennar sé rækt af aðila sem getur sinnt þessu mikilvæga hlutverki.

Tillögur að úrbótum

- Tryggja verður miðlæga skráningu, söfnun og greiða miðlun upplýsinga svo og virkt eftirlit.
- Rétt er að kanna hvort sinna megi hlutverki Hlutafélagaskrár betur og hagkvæmar að hluta eða öllu leyti af einkafyrirtækjum. Leiði slík athugun í ljós að svo sé á að bjóða reksturinn út.
- Tryggja verður rekstur t.d. með því að skráin fái mun meira af skráningargjöldum í sinn hlut en nú er. Þá má líka hugsa sér að hún geti aflað sér tekna til að standa undir kostnaði við starfsemina með því að selja upplýsingar úr skránni, skv. gjaldskrá.
- Sett verði fram með skýrum hætti hvaða upplýsingar er skylt að veita, hvað er heimilt að veita og jafnframt reglur um tölvuskráningu til að auðvelda samantekt gagna og auðvelda þeim, sem leita eftir upplýsingum um rekstrarstöðu vegna viðskiptatengsla, að nálgast upplýsingar um viðskiptavini eða væntanlega viðskiptavini, t.d. á Internetinu.
- Skv. ársreikningalögum skal skila ársreikningi innan átta mánaða frá lokum reikningsárs til hlutafélagaskrár. Skv. lögum um Hlutafélög er þó ekki heimilt að slíta félagi sem ekki skilar reikningum fyrir en eftir þrjú reikningsár. Þetta er óþarflega mikill munur.
- Fyrir að slíta félagi þarf að greiða 150.000 kr. Ekki síst í ljósi fjárhagsstöðu Hlutafélagaskrár er augljóst að hún mun veigra sér við að beita þessu úrræði. Nauðsynlegt er að heimila Hlutafélagaskrá að fella félög af skrá án þessa kostnaðar, en slíkt fyrirkomulag er t.d. í Danmörku.



7 Innheimta á sköttum og skyldum fyrirtækja:

Hlutverk og mikilvægi

Forsenda heilbrigðra viðskipta og samkeppni er að aðilar standi jafnir fyrir lögum. Í viðskiptum öðlast menn réttindi og takast á herðar skyldur. Mikilvægt er að eðlilegt jafnræði ríki milli einkaaðila og hins opinbera í þessum efnum. Ríki og sveitarfélög hafa samkvæmt lögum heimildir til þess að leggja á skatta og gjöld og krefja atvinnufyrirtæki um greiðslu þeirra. Opinberir aðilar hafa einnig einhliða lagt þá skyldu á atvinnurekendur að þeir skuli án alls endurgjalds innheimta af starfsmönnum sínum og viðskiptamönnum margvíslegar kröfur vegna skatta og gjalda. Þessi innheimta er verulega íþyngjandi og áhættusöm því ríkisvaldið tryggir með lögum að hagsmunir þess gangi framur hagsmunum allra annarra. Jafnræðið fer þá fyrir lítið.

Ástand

Fyrirtækjum er falið að innheimta stóran hluta af sköttum hins opinbera og margvísleg önnur lögboðin launatengd gjöld og er þetta verulegur hluti þess fjárstreymis sem fer um hefðbundið fyrirtæki. Þetta eru annars vegar skattar sem fyrirtæki innheimta f.h. ríkissjóðs, s.s. virðisaukaskattur og vörugjöld. Hins vegar eru þetta skattar og gjöld sem lögð eru á rekstur fyrirtækjanna, einkum tekju- og eignarskattur. Þetta eru álögur sem fyrirtækjunum ber sjálfum að standa skil á.

Þessu til viðbótar ber fyrirtækjum að innheimta staðgreiðslu skatta af útborguðum launum starfsmanna og auk þess eftirstöðvar skv. álagningu. Þeim getur verið skylt að halda eftir allt að 75% af tekjum starfsmanns upp í kröfur opinberra aðila. Að auki er þeim skylt að halda eftir af launum starfsmanna upp í kröfur Innheimtustofnunar sveitarfélaga vegna vangreiddra barnsmeðlaga. Ofan á allt þetta bætist frádráttur skv. kjarasamningum og lögum á 4% iðgjaldi til lífeyrissjóðs og stéttarfélagsiðgjaldi, sjúkrasjóðsgjaldi o.fl. Í verstu tilfellum getur launagreiðandi staðið frammi fyrir því að eiga að halda eftir öllum launum starfsmannsins upp í slíkar kröfur. Það liggur í hlutarins eðli að starfsmenn haldast ekki lengi í starfi ef launaumslagið er tómt. Freistist atvinnurekandi til að greiða starfsmanni út einhvern hluta launanna verður hann um leið sjálfur ábyrgur fyrir skattaskuld starfsmannsins að því marki. Viðbrögðin eru þá oft að grípa til þess að gera starfsmanninn að gerviverktaka með þeim vandkvæðum sem því fylgja.

Um skil á öllum þessum sköttum og gjöldum gilda strangar reglur. Framkvæmd þeirra virðist þó nokkuð á reiki. Á viðurlög, önnur en dráttarvexti, virðist yfirleitt ekki reyna nema fyrirtæki komist í þrot. Þá fyrst er saksóknari kvaddur til og refsivöndurinn reiddur til høggs gagnvart stjórnendum þeirra og það alveg án tillits til þess hverjar aðstæður eru. Greiðsludráttur á opinberum gjöldum sætir þá allt annarri meðferð en önnur vanskil fyrirtækis. Hann er skilgreindur á sama hátt og skilasvik eða fjárráttur og það alveg án tillits til þess hvort refsiskilyrði skv. almennum reglum hegningarlaga eru fyrir hendi.

Undarlegt er að fyrirtæki og stofnanir sem hafa lent í greiðsludrætti á opinberum gjöldum sæta afar misjafni meðferð. Greiðsludráttur á sköttum, t.d. staðgreiðslu, er væntanlega jafn mikið brot þegar ekki er greitt á gjalddaga hvort sem greitt er síðar eða ekki. Nýlega hafa fallið dómar sem fella fangelsissök á forsvarsmenn gjaldþrota fyrirtækja fyrir þær sakir að hafa ekki látið skattkröfur ganga fyrir öllum öðrum kröfum, þ.m.t. launakröfum, þegar sneyðast fór um lausafé og rekstur þyngdist fyrir gjaldþrot. Það er með öllu óeðlilegt að stjórnendur séu látnir bera hlutlæga refsíábyrgð í þessum tilvikum án nokkurs sjálfstæðs sakarmats enda stangast það á við meginreglur refsiréttarins. Grundvöllur refsíábyrgðar stjórnenda atvinnufyrirtækja, eins og annarra, verður að vera saknæmt athæfi.

Í almennri umræðu er oft talað um vanskil fyrirtækja á sköttum sem haldið hefur verið eftir af launum starfsmanna og það talið tilefni refsinga. Þessi framsetning er hins vegar oft villandi. Fyrirtæki í greiðsluerfiðleikum lætur oft beinar launagreiðslur til starfsmanna ganga fyrir öðru. Útreiknaður launaseðill sýnir þá stundum frádrátt vegna skatta og iðgjalda sem aldrei voru til fjármunir fyrir. Ef launagreiðandi gæfi í stað fullbúins launaseðils út bráðabirgðauppgjör, þar sem launagreiðslan væri skilgreind sem greiðsla upp í laun, þá yrði hann ekki sakaður um að hafa haldið eftir fé með refsiverðum

hætti.

Þegar greiðslufall verður en fyrirtæki skila samt skilagreinum á réttum tíma og reyna á engan hátt að leyna vanskilunum ætti að mega semja um þau líkt og um hver önnur vanskil í rekstri fyrirtækja. Það er innheimtumanna ríkissjóðs að taka ákvörðun um hvort ástæða er til að semja við fyrirtæki og á hvern hátt. Ef ekki er staðið við þann samning verða innheimtumenn að beita þeim úrræðum sem þeim eru tæk. Það er hins vegar mjög ósanngjarnt ef ekki beinlínis rangt að semja við fyrirtæki um skattskuldir en ákæra síðan forsvarsmenn þeirra þegar ekki er unnt að standa við samningana. Hver er þá ábyrgð þeirra innheimtumanna sem gerðu samninginn? Auðvitað geta átt sér stað refsiverð brot í sambandi við skil á þeim sköttum og gjöldum sem vikið er að hér að framan. Til þess að um refsivert brot sé að ræða er hins vegar eðlilegt að gera þá kröfu að fram hafi komið einhver ásetningur til að leyna réttum upplýsingum eða auðgunarásetningur.

Skattar sem fyrirtæki innheimta eru svo stór þáttur í rekstri þeirra að komist þau hjá því að standa á þeim skil langtímum saman hefur það verulega áhrif á samkeppnisstöðu keppinautanna. Þetta leiðir til óheilbrigðar samkeppni við skilvís fyrirtæki þar sem rekstur vanskilafyrirtækjanna er að verulegu leyti á kostnað skattborgara vegna þess að þau standa ekki skil á sköttum og skyldum til samneyslunnar. Meginreglan á auðvitað að vera sú að fyrirtæki standi skil á sköttum og skyldum á gjalddaga. Samningar um annað eiga að vera undantekning þar sem þeir hafa áhrif á samkeppnisstöðuna. Slíka samninga á ekki að gera nema til tiltölulega skamms tíma og einungis ef yfirgnæfandi líkur bendi til þess að staðið verði við þá.

Svo virðist sem fyrirtæki og stjórnendur þeirra sem halda bókhaldi sínu í góðu lagi og senda frá sér skilgreinar til innheimtumanna, en án þess að greiða, geti komið verr út úr samskiptum sínum við stjórnvöld en þau fyrirtæki sem hafa bókhald og fjárreiður í mestum molum. Þetta er óviðunandi vegna þess að með skilagreininum er innheimtumönnum gert kleift að fylgjast með greiðslustöðu og geta á grundvelli fyrirliggjandi gagna gripið til aðgerða. Með viðtöku skilagreina án greiðslu má segja að innheimtumaður veiti nokkurs konar þægjandi samþykki fyrir greiðslufresti. Því er alls ekki að heilsa þegar engum gögnum er skilað.

Tillögur að úrbótum

Breyta ber ákvæðum hegningar- og skattalaga þannig að hlutlæg refsíábyrgð atvinnurekenda vegna greiðsludráttar eða greiðslufalls opinberra gjalda verði afnumin.

Starfsaðferðir innheimtumanna verður að samræma. Ekki má skipta máli í hvaða umdæmi rekstur er varðandi það hvernig staðið er að innheimtu.

Rétt er að gefa út reglur um í hvaða tilvikum innheimtumönnum er heimilt að veita veita greiðslufresti og þá hve lengi og á hvaða kjörum.

Gera verður greinarmun á þeim fyrirtækjum sem hafa bókhald sitt í fullkomnu lagi og halda

innheimtumönnum upplýstum um stöðu rekstrarins og þeirra fyrirtækja sem halda ófullkomið eða ekkert bókhald og senda innheimtumönnum ekki fullnægjandi skilagreinar.

Setja þarf skýrar reglur um rekstrarstöðvun fyrirtækis af hálfu innheimtumanna hins opinbera hafi vanskil fyrirtækis á sköttum og skyldum staðið í tiltekinn tíma eða fram yfir þá greiðslufresti sem samið hefur verið um við innheimtumenn.

