



Alþýðusamband Íslands

Aðgerðir
gegn kennitölufylki
og samfélagslegt tjón
af þess völdum

Tillögur Alþýðusambands Íslands
ásamt greinargerð

Október 2013



Efnisyfirlit

Inngangur	3
Tillögur Alpýðusambands Íslands um aðgerðir gegn kennitöluflakki	4
Greinargerð með tillögum Alpýðusambands Íslands	7
Afstaða Alpýðusambands Íslands	7
Hvað er kennitöluflakk?	8
Fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð og samfélagslegt tjón vegna gjaldþrota	9
<i>Fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð</i>	10
<i>Skil á ársreikningum</i>	11
<i>Gjaldþrot fyrirtækja</i>	12
<i>Kröfur vegna gjaldþrota félaga með takmarkaða ábyrgð sem ekki innheimtast</i>	12
<i>Greiðslur úr Ábyrgðasjóði launa</i>	14
Fjöldi einstaklinga sem tengjast gjaldþrotum félaga	14
Tillögur Alpýðusambandsins – ítarlegri útfærsla og skýringar	17
Viðauki 1 Úr stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar	26
Viðauki 2 Yfirlýsing ríkisstjórnar 5. maí 2011	27
Viðauki 3 Viðleitni til að skilgreina kennitöluflakk	28
Viðauki 4 Fréttir af „kennitöluflakki“	29
Viðauki 5 Fjöldi hlutafélaga og einkahlutafélaga	36



Inngangur

Alþýðusamband Íslands hefur nú um langt skeið gagnrýnt andvaraleysi og ótrúlegt langlundargeð löggjafans og stjórnvalda gagnvart kennitöluflakki og því mikla samfélagstjóni sem það veldur. Alþýðusambandið telur að ekki verði lengur unað við það ástand, sem ríkir í þessum efnum, og að þau fáu og smáu skref, sem stigin hafa verið af hálfu löggjafans nú að undanfögnu, breyti þar litlu. Í þessu ljósi leggur ASÍ nú fram heildstæðar tillögur um lagabreytingar og aðrar aðgerðir sem eru til þess fallnar að vinna gegn kennitöluflakki og samfélagslegu tjóni af þess völdum og stuðla að bættum viðskiptaháttum í íslensku samfélagi. Þá ber að líta til þess að kennitöluflakk er oft tengd annarri brotastarfsemi, s.s. svartri atvinnustarfsemi.

Í sinni einföldustu mynd má lýsa kennitöluflakki sem skipulagðri aðgerð forsvarsmanna þar sem verðmæti eru tekin út úr einu félagi og sett í annað félag en skuldir og aðrar skuldbindingar skildar eftir og félagið síðan sett í þrot. Mörg dæmi eru um keðju slíkra gjörninga vegna sama rekstursins þar sem sömu einstaklingar eru í forsvari¹.

Hér verður aðeins fjallað um kennitöluflakk er tengist félögum með takmarkaða ábyrgð (hf./ehf.). Takmörkuð ábyrgð vísar til þess að sá/þeir sem að félaginu standa taka ekki á sig aðra skuldbindingu en þá að greiða tiltekna fjárhæð við stofnun félagsins. Að öðru leyti eru skuldbindingar, sem gerðar eru í nafni félagsins, á ábyrgð þess en ekki eigendanna.²

Kennitöluflakk og misnotkun á félögum með takmarkaða ábyrgð hefur alvarleg og víðtæk áhrif á samfélagið allt, atvinnulífið og launafólk og veldur þannig miklu samfélagslegu tjóni fyrir:

- Starfsmenn sem eiga útistandandi launakröfur á hin gjaldþrota félög, auk þess sem þeir tapa starfi sínu og margvíslegum réttindum.
- Fyrirtæki í hliðstæðum rekstri sem standa skil á sínu og búa við skekka samkeppnisstöðu; birgja sem fá ekki greidda sína vöru og þjónustu og geta jafnvel vegna ruðningsáhrifa slíks tjóns sjálfir orðið gjaldþrota; einstaklinga í viðskiptum við félögin.
- Sameiginlega sjóði landsmanna sem verða af tekjum sem skipta a.m.k. tugum milljarða á hverju ári, tekjum sem nýta mætti til að bæta heilbrigðis-, velferðar- og menntakerfi svo dæmi séu tekin.

¹ Nánar er fjallað um skilgreiningar á „kennitöluflakki“ í greinargerðinni hér á eftir.

² Einnig eru þekkt dæmi um einstaklinga sem eru í persónulegum ábyrgðum og flytja eignarhald og verðmæti yfir á aðra einstaklinga (gjarnan maka) áður en þeir fara í þrot. Þá eru þekkt dæmi þar sem bankamenn fluttu persónulegar ábyrgðir yfir í einkahlutafélög.



Tillögur Alþýðusambands Íslands um aðgerðir gegn kennitöluflakki

Tillögur Alþýðusambandsins eru í 16 liðum og settar fram út frá „lífsferli“ hefðbundins félags með takmarkaða ábyrgð (hf./ehf.) sem endar með slitum:

- A. Stofnun félags með takmarkaða ábyrgð
- B. Rekstur félags með takmarkaða ábyrgð
- C. Slit félags með takmarkaða ábyrgð

Hér á eftir er tillögunum lýst efnislega. Í greinargerðinni, sem fylgir hér á eftir, er gerð frekari grein fyrir hverri tillögu fyrir sig ásamt rökstuðningi.

A. Stofnun félags með takmarkaða ábyrgð

Mikilvægt er að gera ríkari kröfur til þeirra félaga og einstaklinga sem fá heimild til að stofnsetja og vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð en til þeirra sem bera fjárhagslega ábyrgð.

1. Bætt verði inn í lög um hlutafélög og einkahlutafélög strangari reglum um hæfi einstaklinga til að stofna og vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð:
 - a. Annars vegar verði bætt við reglu sem kveði á um að einstaklingar, sem hafa verið í forsvari fyrir tvö félög sem tekin hafa verið til gjaldþrotaskipta á þriggja ára tímabili, glati hæfi sínu til að vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð í þrjú ár.
 - b. Hins vegar komi inn regla sem kveði á um að fyrirvarsmenn félaga, sem valdið hafa samfélagslegu tjóni að tiltekinni fjárhæð, þ.e. að við gjaldþrot hafi félögin verið í vanskilum með laun, skatta og/eða lífeyrissjóðsskuldbindingar, glati hæfi sínu til að vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð í þrjú ár nema tjónið hafi verið bætt.
2. Bætt verði inn í lög um hlutafélög og einkahlutafélög að sáttir við ríkisskattstjóra/skattrannsóknarstjóra og/eða álögð sekt frá yfirsattanefnd vegna skattalagabrots leiði til missis hæfis á sama hátt og dómur fyrir refsiverðan verknað gerir nú.
3. Lágmarkshlutafé félaga með takmarkaða ábyrgð verði hækkað og jafnframt verði tryggt að raunveruleg framlagning á hlutafé eigi sér stað, t.d. með því að lögð sé fram yfirlýsing/ábyrgð bankastofnunar.
4. Sett verði skilyrði um að þeir aðilar, sem eru í forsvari fyrir félag með takmarkaða ábyrgð, hafi sótt viðurkennt námskeið um stofnsetningu og rekstur slíkra félaga, sem er haldið og/eða viðurkennt af ríkisskattstjóra eða öðrum til þess bærum aðila, og að viðkomandi hafi staðist þær kröfur sem þar eru gerðar.



5. Ríkisskattstjóri í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins (og aðra sem málið varðar) setji upp sérstakan upplýsinga- og fræðsluvef um stofnsetningu og rekstur fyrirtækja með takmarkaða ábyrgð.

B. Rekstur félags með takmarkaða ábyrgð

Mikilvægt er að gripið sé til aðgerða eins fljótt og kostur er þegar ætla má að félög með takmarkaða ábyrgð séu komin í alvarleg vanskil og að komast í þrot. Ein fyrsta vísbending um slíkt er þegar tafir verða á uppgjöri virðisaukaskatts. Önnur vísbending er síðan tafir á öðrum skattskilum og ársreikningaskilum. Þá er mikilvægt að hægt sé að velta ábyrgð yfir á forsvarsmenn félaga við tiltekin brot félaga með takmarkaða ábyrgð.

6. Lögum um ársreikninga verði breytt á þá leið að ársreikningaskrá (fyrirtækjaskrá) fái heimild til að beita fyrirsvarsmenn félaga, sem ekki hafa staðið skil á ársreikningum, sektum. Jafnframt verði sektarheimildum breytt á þá leið að sektarfjárhæð verði tengd áætlaðri veltu. Þá verði öllum félögum, sem formsins vegna falla undir lög, gert skylt að skila ársreikningum hvort sem þau eru með starfsemi eða ekki.
7. Komið verði upp miðlægri rafrænni skráningu á eignarhaldi í félögum. Skráin segi til um eignarhald á aðalfundi félags.
8. Takmörk verði sett á nafnabreytingar félaga með takmarkaða ábyrgð.
9. Heimild til að framkvæma slit á félögum, sem er að finna í lögum um hlutafélög og einkahlutafélög, verði flutt frá ráðherra til hlutafélagaskrár og henni jafnframt fylgt eftir af festu.
10. Ákvæði laga, er varða brottfellingu af virðisaukaskattsskrá og mánaðarlegt uppgjör á virðisaukaskatti (VSK), verði virkjað í framkvæmd. Jafnframt verði ákvæði laganna um skyldu til mánaðarlegra skila á VSK útvíkkuð þannig að þau nái jafnframt yfir félög þar sem fyrirsvarsmáður/-menn hafa á undanförunum 3 árum verið í fyrirsvari fyrir félag með takmarkaða ábyrgð sem hefur verið tekið til gjaldprotaskipta.
11. Girt verði fyrir heimildir aðila, sem eru tengdir félögum með takmarkaða ábyrgð, til að taka fé út úr félaginu með lánum eða öðrum hætti.
12. Settar verði viðmiðunarreglur um það hvenær fyrirsvarsmenn verða persónulega ábyrgir fyrir „meintum“ skuldbindingum félags með takmarkaða ábyrgð.
13. Settur verði upp sérstakur upplýsingavefur til að auðvelda einstaklingum og fyrirtækjum að sjá hvort félag með takmarkaða ábyrgð, sem þessir aðilar hyggjast eiga viðskipti við, sé löglega skráð og með opið/virkt VSK-númer.

C. Slit félags með takmarkaða ábyrgð

14. Lög um gjaldþrotaskipti verði endurskoðuð á þá leið að dómara verði gefin heimild – að kröfu kröfuhafa – til að úrskurða fyrirsvarsmenn gjaldþrota félags í tímabundið bann frá aðkomu að rekstri félags með takmarkaða ábyrgð.



15. Lög um gjaldþrotaskipti verði endurskoðuð með það að leiðarljósi að kröfuhafi þrotabús hafi meiri ávinning af fjármögnun riftunarmáls en reyndin er í dag.
16. Ríkissjóður, skattfyrvöld og aðrir opinberir aðilar marki sér heildstæða stefnu um aðkomu sína sem kröfuhafa að þrotabúum félaga með takmarkaða ábyrgð.



Greinargerð með tillögum Alþýðusambands Íslands

Afstaða Alþýðusambands Íslands

Forsenda aðkomu Alþýðusambands Íslands að umfjöllun um kennitölflakk er að heimildinni/réttinum til þess að stofna og reka félag með takmarkaða ábyrgð (hf./ehf.) eigi að fylgja ríkar skyldur. Félög með takmarkaða ábyrgð og fyrirsvarsmenn þeirra njóta mikilla réttinda og gegna auk þess mikilvægu hlutverki sem innheimtu- og vörsluaðilar opinbers fjár og iðgjalda sem veita launafólki margvísleg réttindi.

Kennitölflakk og misnotkun á félögum með takmarkaða ábyrgð hefur alvarleg og víðtæk áhrif á samfélagið allt, atvinnulífið og launafólk og veldur þannig miklu *samfélagslegu tjóni*:

- Kennitölflakk og umfangsmikil undanskot á opinberu vörslufé, sem gjarnan fylgja, hefur á undanförnum árum þýtt að sameiginlegir sjóðir landsmanna hafa orðið af tekjum sem skipta a.m.k. tugum milljarða á hverju ári. Afleiðingin af slíku getur aðeins orðið sú að leggja þarf auknar álögur á heiðarlegt fólk og fyrirtæki og/eða grípa til niðurskurðar í mikilvægri samfélagsþjónustu, s.s. á sviði heilbrigðis-, mennta- og velferðarmála.
- Kennitölflakk og eðli þess skekkir samkeppnisstöðu heiðarlegra fyrirtækja, sem standa skil á sínu gagnvart samfélaginu, og hefur þannig bein og óbein áhrif á starfsmenn þeirra. Þá snertir kennitölflakk með beinum hætti hag þeirra birgja sem ekki fá greitt fyrir vöru sína og þjónustu.
- Kennitölflakk og afleiðingar þess skerða kjör og réttindi launafólks, sem hjá slíkum fyrirtækjum starfa, með beinum og óbeinum hætti. Það gildir um laun og önnur starfskjör og ýmis félagsleg réttindi. Fyrirtæki, sem stunda kennitölflakk, hafa einnig skaðleg og oft þungbær fjárhagsleg áhrif á einstaklinga sem eiga við þau viðskipti.

Auk þess sem að framan greinir fylgja kennitölflakki gjarnan margs konar önnur brot, s.s. svört atvinnustarfsemi, sem varða þá hagsmuni sem að framan greinir.

Það er í ljósi framangreinds sem Alþýðusamband Íslands hefur á undanförnum árum lagt ríka áherslu á að stemma verði stigu við kennitölflakki með öllum tiltækum ráðum. Það er í því ljósi sem ASÍ lagði áherslu á að fá inn í yfirlýsingu stjórnvalda í maí 2011 fyrirheit um aðgerðir gegn kennitölflakki³. Alþýðusambandið lítur á

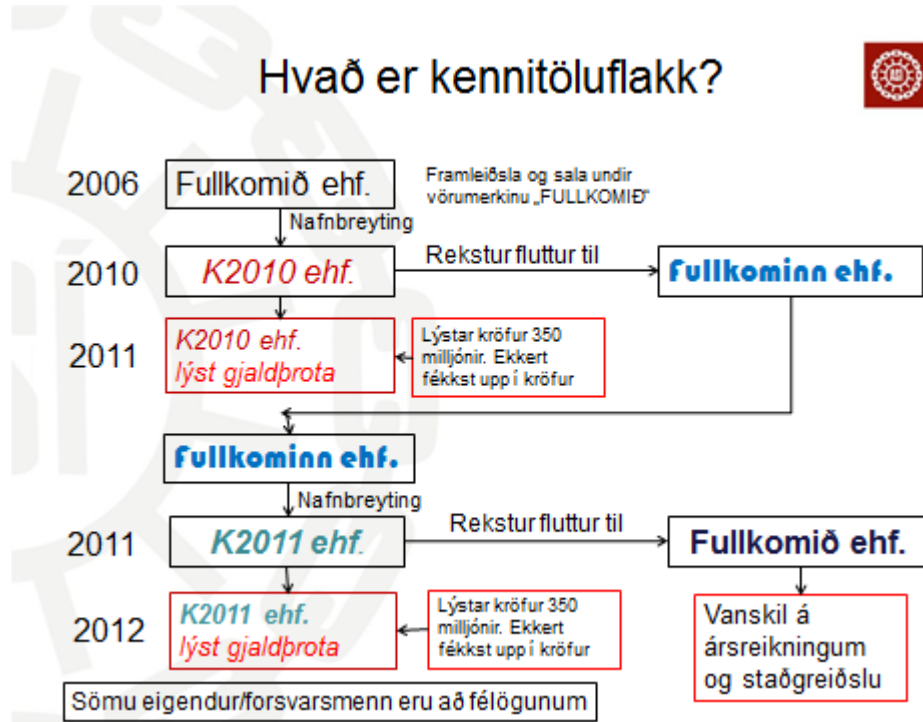
³ Sjá viðauka 2.



baráttuna gegn kennitöluflakki sem mikilvægan þátt í að byggja upp atvinnulífsins og bæta siðferði í samfélaginu.

Hvað er kennitöluflakk?

Ekki fyrirfinnst nein almenn lagaleg skilgreining á því hvers konar háttsemi telst vera „kennitöluflakk“.



Af umfjöllun um kennitöluflakk má þó draga nokkrar ályktanir um eðli þess⁴:

- 1) Almenn er ekki talað um kennitöluflakk nema þegar um er að ræða félög með takmarkaða ábyrgð, þ.e. einkahlutafélög og hlutafélög.
- 2) Til þess að hægt sé að tala um kennitöluflakk þarf að minnsta kosti einn rekstur eða starfsemi, t.d. veitingastaður, en tvær kennitölur, þ.e. tvö félög með takmarkaðra ábyrgð, þar sem reksturinn fer frá fyrra félaginu yfir í það síðara og fyrra félagið fer síðan í þrot.
- 3) Félögin, sem reksturinn fluttist á milli, eru í eigu/undir stjórn sömu einstaklinga, beint eða óbeint.
- 4) Gjaldþrot fyrra félagsins hefur í för með sér tjón fyrir kröfuhafa og ekki er hægt að ganga að eigendum eða stjórnendum félagsins vegna þess tjóns. Yfirleitt eru sameiginlegir sjóðir landsmanna stærsti kröfuhafinn en einnig starfsmenn fyrirtækisins, birgjar og aðrir viðskiptavinir.

⁴ Sjá viðauka 3.



5) Ofantalin hegðun á sér einhverjar „óeðlilegar“ – jafnvel ólögætar – skýringar og er jafnvel ítrekuð, þannig að sömu einstaklingar standa að viðlíka háttsemi oft á nokkrum árum.⁵

Þegar rýnt er í tölfræðilegar upplýsingar, er varða gjaldþrot og félög með takmarkaða ábyrgð á Íslandi, er að mati Alþýðusamband Íslands ljóst að tilefni sé til skoðunar á því hvað það er í íslenskri (hlutafélaga) löggjöf og framkvæmd hennar, sem gerir það að verkum að einstaklingar geti með kerfisbundnum hætti hagnast með því að misnota hlutafélagaformið, og hvernig megi fyrirbyggja slíkt. Er þá átt við að hin eiginlega starfsemi félags haldi áfram óröskuð en tilfærslur á eignarhaldinu að baki starfseminni leiði til þess að „nýtt“ félag haldi viðskiptavildinni og firmaheitinu sem að jafnaði eru ófjárhagslegar eignir, oft einnig tækjum og búnaði, en „gamla félagið“ verði gjaldþrota og þar inni séu skuldir sem geta verið vörsluskattar, launagreiðslur, lífeyrissjóðsiðgjöld og/eða almennar viðskiptakröfur sem fara inn í uppgjör þrotabús „gamla félagsins“. Þar við bætist tjón samfélagsins með því að Ábyrgðasjóður launa greiði út ábyrgðar kröfur og afgangurinn fellur í flestum tilvikum niður.

Fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð og samfélagslegt tjón vegna gjaldþrota

Þegar íslenskt atvinnulíf er skoðað vekur strax athygli sá mikli fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð sem skráður er hér á landi.

Talað er um hluta- og einkahlutafélög sem „félög með takmarkaða ábyrgð“ til aðgreiningar frá félögum sem starfa í skjóli fjárhagslegrar ábyrgðar eigenda, s.s. samlags- og sameignarfélög. Hin „takmarkaða ábyrgð“ hluta- og einkahlutafélaga felst þá í þeirri staðreynd að hluthafar og/eða fyrirsvarsmenn bera ekki beina ábyrgð á heildarskuldbindingum félagsins.⁶ Þá eru löggerningar, sem stjórnendur félagsins gera f.h. félagsins, bindandi fyrir félagið en ekki stjórnendur persónulega. Hægt er að umorða framangreint á þá leið að hluta- og einkahlutafélög ábyrgjast allar kuldbindingar sínar með eignum sínum en hluthafar bera lögum skv. ekki aðra fjárhagslega ábyrgð en sem nemur því hlutafé sem lagt hefur verið í viðkomandi félag. Má því segja sem svo að hrökkvi eigur félaga með takmarkaða ábyrgð ekki fyrir kuldbindingum þess getur kröfuhafi ekki kallað eftir fjárhagslegri ábyrgð hluthafa og/eða fyrirsvarsmanna og þarf í framhaldi að afskrifa kröfu sína. Þá vekur ekki síður

⁵ Í viðauka 4 er að finna nokkur nýleg dæmi úr fjölmiðlum um háttsemi sem fallið getur undir skilgreininguna um kennitölufلاكk.

⁶ Sbr. skilgreiningar á hluta- og einkahlutafélögum sem finna má annars vegar í 1. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög og hins vegar í 2. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög.



athygli mikill fjöldi gjaldþrota félaga með takmarkaða ábyrgð og það mikla tjón sem af því hlýst.

Fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð

Af framangreindu verður ekki annað leitt en að hlutafélaga- og einkahlutafélagaformið og núverandi skipan þeirra mála sé komin í mikið óefni.

Þetta sést enn betur þegar skoðaður er fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð og með hvaða hætti hann hefur þróast undanfarin ár. Árið 2005 voru þessi félög 24.361 talsins, þar af 23.481 einkahlutafélag. Í árslok 2012 voru þau orðin 30.984, þar af 30.318 einkahlutafélög.

Fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð (hf./ehf.) 2008–2012

	2008		2009		2010		2011		2012	
	nýskráð	Fjöldi í árslok	nýskráð	Fjöldi í árslok	nýskráð	Fjöldi í árslok	nýskráð	Fjöldi í árslok	nýskráð	Fjöldi í árslok
D1 Hlutafélag, almennt (hf.)	20	797	17	753	4	712	6	660	20	666
E1 Einkahlutafélag (ehf.)	2.548	28.662	2.625	30.167	1.623	30.188	1.700	30.040	1.745	30.318

Ekkert bendir til þess að félögum með takmarkaða ábyrgð sé að fækka. Þvert á móti fer nýskráningum félaga með takmarkaða ábyrgð aftur fjölgandi um leið og gjaldþrotum og afskráningu félaga hefur fækkað. Fyrstu 7 mánuði ársins 2013 voru nýskráningar 1.169 en það er 10,5% fjölgun frá sama tíma í fyrra þegar 1.058 fyrirtæki voru skráð. Má því ætla að núverandi fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð (hf. og ehf.) hafi fest sig í sessi og að þeim haldi áfram að fjölga að óbreyttu. Þegar haft er í huga að alls eru á íslenskum vinnumarkaði um 188.000 einstaklingar er ljóst að þessi mikli fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð kallar á sérstaka skoðun.

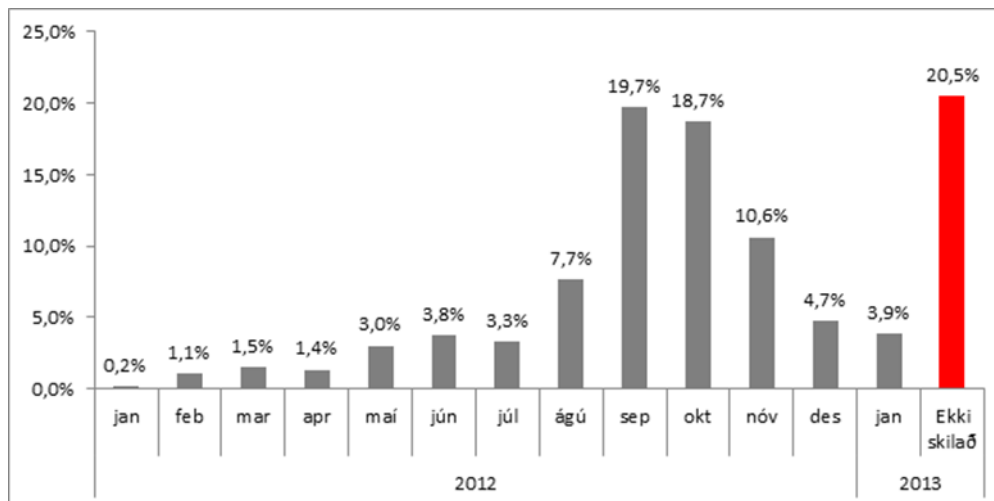
Fjöldi skráðra félaga með takmarkaða ábyrgð þarf hins vegar ekki að segja til um fjölda virkra félaga með takmarkaða ábyrgð, þ.e. að þau hafi með höndum einhvern rekstur eða aðra starfsemi. Lauslega má áætla – út frá ársreikningaskilum og þeim upplýsingum sem þar koma fram – að rúmlega helmingur einkahlutafélaga sé með einhverja starfsemi á hverjum tíma. Það vekur jafnframt þá spurningu hvort ekki sé



eðlilegt að taka til slita einkahlutafélög, eins og lög heimila, sem hafa ekki árum saman verið með neina starfsemi. Þannig mætti jafnframt koma í veg fyrir að „óvirk“ félög með gamlar kennitölur gangi kaupum og sölum í óeðlilegum tilgangi.

Skil á ársreikningum

Samkvæmt gögnum Creditinfo⁷ um skil ársreikninga skilar aðeins fimmtungur fyrirtækja ársreikningi á réttum tíma eða fyrir ágústlok ár hvert. Vekur athygli að skilin „taka verulegan kipp“ í september og október 2012 en þá er fresturinn til þess útrunninn. Kemur á daginn að einungis 21,9% félaga skiluðu ársreikningi 2011 á réttum tíma.



Myndin sýnir hvenær fyrirtæki skiluðu ársreikningum fyrir árið 2011 en samkvæmt lögum skal það gert eigi síðar en einum mánuði eftir samþykkt hans en þó eigi síðar en átta mánuðum eftir lok reikningsárs, þ.e. í síðasta lagi í lok ágúst næsta árs. Félög, sem hafa heimild eða er skylt að beita alþjóðlegum reikningsskilastöðlum, skulu þó senda ársreikninga þegar í stað eftir samþykkt þeirra en þó eigi síðar en fjórum mánuðum eftir lok reikningsárs. Skilaskylda á samstæðureikningi hvílir einnig hjá móðurfélagi samstæðu.

Svo er að sjá sem talsverð fylgni sé milli þess að skila *ekki* ársreikningi og þess að vera í vanskilum því 71,8% þeirra fyrirtækja, sem ekki hafa skilað ársreikningi fyrir 2011, eru á vanskilaskrá.

⁷ Fréttabréf Creditinfo 28.02.2013. Sótt af <http://www.creditinfo.is/fyrirtaeki/um-creditinfo/frettabref/>



Gjaldþrot fyrirtækja

Gjaldþrot fyrirtækja og samfélagslegt tjón vegna þeirra er eitthvað sem aldrei verður upprætt með öllu. Um leið er mikilvægt að draga úr gjaldþrotum og takmarka skaðann eins og kostur er.

Gjaldþrot fyrirtækja eftir bálkum atvinnugreina 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Alls	748	910	983	1.579	1.112
A Landbúnaður, skógrækt og fiskveiðar	43	31	35	47	32
B Námuþróttur og vinnsla hráefna úr jörð	-	-	-	2	1
C Framleiðsla	71	57	73	83	62
D Rafmagns-, gas- og hitaveitur	-	1	-	-	-
E Vatnsveita, fráveita, meðhöndlun úrgangs og afmengun	-	1	2	-	1
F Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð	150	257	260	330	228
G Heild- og smásöluverslun, viðgerðir á vélknúnum ökutækjum	166	167	177	270	204
H Flutningar og geymsla	23	34	29	44	30
I Rekstur gististaða og veitingarekstur	51	61	70	101	74
J Upplýsingar og fjarskipti	46	34	42	72	55
K Fjármála- og váttryggingastarfsemi	20	54	88	182	114
L Fasteignaviðskipti	57	72	98	208	135
M Sérfræðileg, vísindaleg og tæknileg starfsemi	54	56	39	103	72
N Leigustarfsemi og ýmis sérhæfð þjónusta	29	45	29	72	39
P Fræðslustarfsemi	4	5	3	7	5
Q Heilbrigðis- og félagsþjónusta	4	6	8	7	12
R Menningar-, íþrótt- og tómstundastarfsemi	15	13	10	25	23
S Félagasamtök og önnur þjónustustarfsemi	8	15	18	22	22
X Óþekkt starfsemi	7	1	2	4	3

Heimild: Hagstofa Íslands

Taflan hér að framan sýnir að árlega verða afar mörg fyrirtæki gjaldþrota með tilheyrandi kostnaði og tjóni. Gjaldþrotin náðu hámarki árið 2011 í kjölfar efnahagshrunsins. Þá er einnig áhugavert að skoða í hvaða atvinnugreinum gjaldþrotin voru flest á þessu tímabili.

Kröfur vegna gjaldþrota félaga með takmarkaða ábyrgð sem ekki innheimtast

Til að átta sig á samfélagslegu tjóni vegna gjaldþrota félaga með takmarkaða ábyrgð má setja það í samhengi við þá staðreynd að heildarupphæð lýstra krafna í þau 995 þrotabú félaga, sem uppgjóri var lokið á tímabilið 1. mars 2012 til 24. janúar 2013,



var tæpir 166 milljarðar en heimtur einungis rúmir 5,2 milljarðar, eða um 3,14%. Sambærilegar tölur fyrir tímabilið 1. mars 2011 til 29. febrúar 2012 voru 1.236 þrotabú með lýstar kröfur að fjárhæð tæpir 236 milljarðar en heimtur einungis tæpir 2,7 milljarða, eða um 1,13%. Á þessu tæplega tveggja ára tímabili voru þannig lýstar kröfur að fjárhæð rúmir 400 milljarðar og af þeim innheimtust tæpir 8 milljarðar. Hér er um hreint ótrúlegar upphæðir að ræða í ljósi þess að eignir félaga eiga að ganga upp í skuldir þeirra við slit. „Eignabruni“ upp á rúmlega 97% getur ekki bent til annars en að í miklum mæli hafi viðkomandi eignum verið skotið undan.

Uppgjör á þrotabúum á tímabilinu 1. mars 2011–29. febrúar 2012 og 1. mars 2012–24. janúar 2013.

Rekstrarform: Hlutafélag og Einkahlutafélag	1. mar 2011 - 29. feb 2012				1. mar 2012 - 24. jan 2013			
	Fjöldi	Lýstar kröfur, samanlagðar	Heimtur, samanlagðar	Hlutfall	Fjöldi	Lýstar kröfur, samanlagðar	Heimtur, samanlagðar	Hlutfall
ISAT Bálkur								
Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð	255	15.217.250.564 kr.	344.148.218 kr.	2,26%	223	17.970.070.768 kr.	304.315.155 kr.	1,69%
Ekki skráð	1	5.286.209 kr.	- kr.	0,00%				
Fasteignaviðskipti	137	20.198.080.767 kr.	268.061.110 kr.	1,33%	122	20.106.690.186 kr.	744.591.834 kr.	3,70%
Félagasamtök og önnur þjónustustarfsemi	25	681.677.335 kr.	- kr.	0,00%	16	274.532.539 kr.	3.495.279 kr.	1,27%
Fjármála- og váttryggingastarfsemi	146	140.390.722.125 kr.	371.150.820 kr.	0,26%	85	87.057.789.814 kr.	3.408.353.631 kr.	3,92%
Flutningar og geymsla	46	2.505.070.820 kr.	57.907.925 kr.	2,31%	29	1.377.334.262 kr.	2.413.523 kr.	0,18%
Framleiðsla	72	7.007.173.299 kr.	1.035.760.905 kr.	14,78%	56	10.382.818.844 kr.	416.357.176 kr.	4,01%
Fræðlustarfsemi	7	474.990.813 kr.	- kr.	0,00%	4	51.557.635 kr.	- kr.	0,00%
Heilbrigðis og félagsþjónusta	5	87.343.084 kr.	100.506 kr.	0,12%	5	54.594.915 kr.	- kr.	0,00%
Heild- og smásöluverslun, viðgerðir á vélknúnum ökutækjum	219	18.095.493.798 kr.	259.170.204 kr.	1,43%	179	14.645.485.249 kr.	126.640.593 kr.	0,86%
Landbúnaður, skógrækt og fiskveiðar	33	3.587.818.961 kr.	445.870 kr.	0,01%	30	1.381.203.766 kr.	193.559.543 kr.	14,01%
Leigustarfsemi og ýmis sérhæfð þjónusta	42	1.343.089.888 kr.	1.447.204 kr.	0,11%	42	2.744.420.531 kr.	3.094.981 kr.	0,11%
Menningar-, íþrótt- og tómstundastarfsemi	15	330.279.822 kr.	312.576 kr.	0,09%	10	223.313.819 kr.	- kr.	0,00%
Námugróftur og vinnsla hráefna úr jörðu	1	8.519.395 kr.	- kr.	0,00%				
Óþekkt starfsemi	5	160.258.460 kr.	2.439.067 kr.	1,52%	7	595.749.218 kr.	- kr.	0,00%
Rekstur gististaða og veitingarekstur	88	3.429.859.957 kr.	61.681.537 kr.	1,80%	71	1.454.106.924 kr.	6.466.994 kr.	0,44%
Sérfræðileg, vísindaleg og tæknileg starfsemi	84	21.758.050.561 kr.	272.334.596 kr.	1,25%	61	5.846.484.182 kr.	408.861 kr.	0,01%
Upplýsingar og fjarskipti	55	1.648.184.617 kr.	- kr.	0,00%	54	1.718.329.978 kr.	- kr.	0,00%
Vatnsveita, fráveita, meðhöndlun úrgangs og afmengun					1	1.337.150 kr.	- kr.	0,00%
Samtals	1.236	236.929.150.475 kr.	2.674.960.538 kr.	1,13%	995	165.885.819.780 kr.	5.209.697.570 kr.	3,14%

Heimild: Creditinfo, apríl 2013

Rétt er að hafa í huga að gjaldþrot félaga með takmarkaða ábyrgð og eftirfarandi tjón fyrir kröfuhafa þurfa alls ekki öll að eiga sér óeðlilegar, siðlausar eða ólöglegar ástæður. Löggjafinn hefur kosið að ganga mjög langt í að heimila starfsemi félaga með takmarkaða ábyrgð og þannig hvatt einstaklinga til að fara út í rekstur sem e.t.v er áhættusamur og oft á tíðum gengur ekki upp. Hins vegar eru jafnframt fjölmörg tilvik þar sem félagaformið er misnotað með þeim hætti sem skilgreina má sem „kennitölufلاك“.

Til að setja tjón samfélagsins af kennitöluflakki í samhengi má sem dæmi taka að ef fjórðungur tapaðra krafna vegna gjaldþrota á tímabilinu 1. mars 2012 til 24. janúar 2013 er flokkaður undir kennitölufلاك þýðir það tjón kröfuhafa upp á rúma 40 milljarða á þessu tæplega 11 mánaða tímabili. Byggt á sömu forsendum var tapið 12



mánuðina þar á undan 58,5 milljarðar⁸. Að langstærstum hluta er hér um tap sameiginlegra sjóða landsmanna að ræða⁹, fjármuni sem nýta hefði mátt til að efla heilbrigðis- og menntakerfið, treysta velferðarkerfið, bjóða félagslegar lausnir í húsnæðismálum, efla stuðning við nýsköpun og sprotastarfsemi eða lækka skatta á lágtekjufólk svo dæmi séu tekin.

Í könnun, sem nemendur í viðskiptafræði við Háskólann í Reykjavík gerðu á stjórnendum 600 íslenskra fyrirtækja og sagt var frá árið 2005, kom fram að rúmlega 73% íslenskra fyrirtækja höfðu tapað fjármunum á kennitölufлакki og þriðjungur þeirra hafði tapað fjármunum á kennitölufлакki oftár en 6 sinnum. Tap þessara fyrirtækja hljóp á milljörðum. Mikill meirihluti af þeim stjórnendum, sem tóku þátt í könnuninni, sögðu að þörf væri á lagasetningu til að stemma stigu við kennitölufлакki.¹⁰

Greiðslur úr Ábyrgðasjóði launa

Tölur frá Ábyrgðasjóði launa sýna að sjóðurinn hefur undanfarin ár greitt út sem nemur hátt í 2 milljörðum króna ár hvert en vert er að taka fram að Ábyrgðasjóður launa hefur bæði þak á fjárhæð og tímabil ábyrgðar þannig að ætla má að óbætt tjón launafólks og lífeyrissjóða sé talsvert án þess að hægt sé að tilgreina það nákvæmlega. Þá bætir Ábyrgðasjóður launa alls ekki allar kröfur sem varða kjör launafólks. Jafnframt er vert að minna á í þessu samhengi að Ábyrgðasjóður launa er fjármagnaður með tryggingagjaldi og því má ætla að minni fjárútlát úr honum skapi rými til lækkunar tryggingagjaldsins.

Fjöldi einstaklinga sem tengjast gjaldþrotum félaga

Það er fleira en mikill fjöldi félaga með takmarkaða ábyrgð, fjöldi gjaldþrota og mikið tjón kröfuhafa, einkum sjóða samfélagsins, sem vekur athygli þegar tölfraeðilegar upplýsingar um félög með takmarkaða ábyrgð eru skoðaðar. Hér er átt við þá fjölmörgu einstaklinga sem tengjast gjaldþrotum félaga með takmarkaða ábyrgð og ekki síður hversu margir einstaklingar tengjast fleiri en einu gjaldþroti félaga.

⁸ Í umræðunni hefur verið bent á tvo þætti sem væntanlega ýkja þessar tölur. Annars vegar álagningu opinberra aðila; hins vegar að í mörgum tilfellum er um uppgjör í kjölfar efnahagsbrunsins og afleiðinga þess að ræða. Það á einkum við um tímabilið mars 2011 til febrúar 2013. Á móti má hins vegar benda á að það er langt frá því að allir kröfuhafar lýsi kröfum í þrotabú þegar fyrir liggur að þau eru eignalaus eða því sem næst.

⁹ Alþýðusambandið hefur ítrekað á síðustu misserum óskað eftir upplýsingum um hversu stór hluti lýstra krafna í þrotabú eru vegna opinberra aðila og hvaða fjárhæðir þar er um að tefla. Þær upplýsingar hafa ekki enn fengist.

¹⁰ Sótt af <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1017473>.



Hér á eftir eru tvær töflur sem sýna þetta. Báðar eru fengnar frá Creditinfo.

Fjöldi einstaklinga sem tengjast gjaldþroti félaga

á síðustu 7 árum talið frá apríl 2006 til 9. apríl 2013.

Rekstrarsöguskrá (fjöldi gjaldþrota)	Einstaklingar	Einstaklingar á vanskilaskrá	Hlutfall
1	7566	2984	39,4%
2	1528	870	56,9%
3	436	288	66,1%
4	162	110	67,9%
5	68	52	76,5%
6	37	32	86,5%
7	21	13	61,9%
8	11	7	63,6%
9	4	2	50,0%
10	7	5	71,4%
11	2	1	50,0%
12	2	0	0,0%
13	1	1	100,0%
14	1	1	100,0%
15	1	1	100,0%
17	1	0	0,0%
20	1	0	0,0%
22	2	2	100,0%
29	1	1	100,0%

Heimild: Creditinfo, apríl 2013

Taflan hér að ofan sýnir fjölda þeirra einstaklinga sem tengjast gjaldþrotum félaga 7 ár aftur í tímann m.v. 9. apríl 2013, þ.e. frá apríl 2006. Fyrir liggur að mikill meirihluti, eða 7.566 einstaklingar, tengist aðeins einu gjaldþroti. Hins vegar er umhugsunarvert hversu mikill fjöldi tengist fleiri gjaldþrotum. Þannig tengjast 160 einstaklingar 5 gjaldþrotum eða fleiri og 3 einstaklingartengjast 22 gjaldþrotum eða fleiri á tímabilinu. Þá er áhugavert að sjá að mikill meirihluti þessara einstaklinga eru einnig sjálfir á vanskilaskrá.

Í töflunni hér á eftir eru settar fram upplýsingar um fjölda einstaklinga sem tengst hafa gjaldþrotum síðustu ár með nokkuð öðrum hætti en áður. Tölustafurinn „2+“ þýðir 2 gjaldþrot eða fleiri o.s.frv.



Fjöldi einstaklinga sem tengjast gjaldþrotum félaga
Tímabilin eru reiknuð aftur í tímann frá 1. október 2012.

Fjöldi félaga+tímabil	Fjöldi einstaklinga
2+ óháð tímabili	2.098
2+ á fimm árum	1.301
3+ á fimm árum	330
4+ á fimm árum	135
2+ á fjórum árum	1.123
3+ á fjórum árum	288
2+ á þremur árum	890
3+ á þremur árum	219
4+ á þremur árum	82
5+ á þremur árum	23

Heimild: Creditinfo, apríl 2013

Samkvæmt framangreindum tölum tengjast 330 einstaklingar gjaldþrotum hjá þremur félögum eða fleiri á sl. fimm árum og 890 einstaklingar tengjast tveimur gjaldþrotum eða fleiri á sl. þremur árum.

Í ljósi þess sem að framan greinir og annarra upplýsinga sem liggja fyrir, verða ekki dregnar aðrar ályktanir en þær að kerfisbundin og gróf misnotkun á heimildinni til reksturs félaga með takmarkaða ábyrgð sé viðvarandi og alvarlegt vandamál hér á landi með tilheyrandi samfélagslegu tjóni. Það er mat Alþýðusambands Íslands að ráðast þurfi í heildarendurskoðun á því gallaða regluverki, sem félög með takmarkaða ábyrgð starfa eftir, og framkvæmd þess með það að leiðarljósi að stöðva kerfisbundið kennitöluflakk og takmarka það samfélagslegt tjón sem af því leiðir.



Tillögur Alþýðusambandsins –ítarlegri útfærsla og skýringar

A. Stofnun félags með takmarkaða ábyrgð

1. Bætt verði inn í lög um hlutafélög og einkahlutafélög strangari reglum um hæfi einstaklinga til að stofna og vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð:

a. Annars vegar verði bætt við reglu sem kveður á um að einstaklingar, sem hafa verið í forsvari fyrir tvö félög sem tekin hafa verið til gjaldþrotaskipta á þriggja ára tímabili, glati hæfi sínu til að vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð í þrjú ár.

b. Hins vegar komi inn regla sem kveði á um að fyrirvarsmenn félaga, sem valdið hafa samfélagslegu tjóni að tiltekinni fjárhæð, þ.e. að við gjaldþrot hafi félögin verið í vanskilum með laun, skatta og/eða lífeyrissjóðsskuldbindingar, glati hæfi sínu til að vera í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð í þrjú ár nema tjónið hafi verið bætt.

ASÍ telur nauðsynlegt og réttlætanlegt að setja ríkari hlutlægar hæfisreglur en eru í núgildandi lögum. Ekki er eðlilegt að einstaklingar geti ítrekað „byrjað upp á nýtt“ í rekstri og valdið síendurteknu tjóni. Almennt verður að ætla að einstaklingur, sem hefur verið forsvarsmaður í tveimur eða fleiri félögum sem verða gjaldþrota á 3ja ára tímabili, sé annaðhvort með einbeittan brotavilja, þegar kemur að kennitöluflakki, eða að rekstrarþekking hans og/eða viðskiptahugmynd sé með þeim hætti að eðlilegast sé að hann stundi sinn rekstur á eigin ábyrgð.

Hvað varðar regluna um samfélagslegt tjón þá telur ASÍ skynsamlegt að setja slíka reglu en þó þannig að hún miði við ákveðna lágmarksfjárhæð enda ljóst að nær öll gjaldþrota félög skulda í samfélagslega sjóði. Slíkri reglu, sem miðaði við lágmarksfjárhæð, er ætlað að ná til forsvarsmanna sem hafi valdið umtalsverðu samfélagslegu tjóni ýmist hlutfallslegu í ljósi stærðar hins gjaldþrota félags eða þá að félag er það stórt að gjaldþrot þess veldur verulegum skaða fyrir ríkissjóð og/eða lífeyrissjóði. Má nefna framangreindu til skýringar eftirfarandi dæmi: 1) Einyrki með félag utan um sjálfan sig sem er gjaldþrota og hefur nær aldrei skilað vörslufé. 2) Stórfyrirtæki verður gjaldþrota með miklum vanskilum á opinberum gjöldum og tjóni sem af því leiðir.

Í umræðum og skoðanaskiptum, sem fulltrúar ASÍ hafa tekið þátt í, hefur því viðhorfi verið lýst að framangreindar tillögur hamli um of atvinnufrelsi einstaklinga sem vilja stunda atvinnurekstur. Sjónarmið ASÍ er hins vegar að horfa verði til þess samfélagslega tjóns sem viðkomandi hafa valdið og því sé eðlilegt að setja þeim framangreind takmörk. Þá koma þær ekki í veg fyrir að viðkomandi stofni til atvinnurekstrar á eigin ábyrgð, t.d. með stofnun samlags- eða sameignarfélags.



Einnig er mikilvægt að hafa í huga að með framangreindum hæfisreglum (sjá einnig tillögu 4 hér á eftir) sem gildi ekki aðeins vegna stofnunar heldur einnig við rekstur félaga með takmarkaða ábyrgð má koma í veg fyrir eða í það minnsta draga verulega úr því að félag, sem eru að fara í þrot, séu skráð á óskylda aðila til að koma hinum eiginlegu fyrirsvarsmönnum í skjól.

2. Bætt verði inn í lög um hlutafélög og einkahlutafélög (1. mgr. 42. gr. ehf.-laga og 1. mgr. 66. hf.-laga) að sáttir við ríkisskattstjóra/skattrannsóknarstjóra og/eða álögð sekt frá yfirskattanefnd vegna skattalagabrots leiði til missis hæfis á sama hátt og dómur fyrir refsiverðan verknað gerir nú.

ASÍ telur engin rök hníga til þess að einstaklingar, sem með ásetningu draga að sér vörslufé eða fremja annað alvarlegt skattalagabrot, haldi hæfi sínu til að sýsla með vörslufé með fyrirsvarsmennsku í félagi/félögum með takmarkaða ábyrgð. Máli verður eingöngu lokið með sektargerð ef sök er óumdeild og skýlaus játning liggur fyrir og því er með þessu ekki gengið á rétt einstaklings til réttlátrar málsmeðferðar.

Í þessu sambandi vill ASÍ árétta að heimildir skattyfirvalda til að ljúka málum er fyrst og fremst réttarfarshagræði. Skattalagabrot, sem lokið er með sátt, snýst ekki um það að gefinn sé afsláttur af sök hins brotlega heldur er sök (ásetningur) það óumdeild og afleiðingar brotsins ekki taldar það alvarlegar að einstaklingum stendur til boða að ljúka máli með greiðslu sektar. Einstaklingum, sem halda fram sakleysi sínu, stendur að sjálfsgöðu til boða að taka til varna fyrir dómi kjósi þeir svo. Munurinn er hins vegar sá að dómur leiðir til missis hæfis en ekki sátt og má því segja að missir hæfis geti í raun ráðist af því hvort einstaklingur, sem er t.d. sakaður um skattalagabrot, kys að taka til varna fyrir dómi. ASÍ telur að slíkt sé ótækt og ekki í samræmi við tilætlun löggjafans með setningu hins hlutlæga hæfisskilyrðis sem fram kemur í 1. mgr. 42. gr. laga nr. 138/1994 og 1. mgr. 66. gr. laga nr. 2/1995.

Í þessu samhengi má ekki gleyma því að algengustu mál til meðferðar hjá skattyfirvöldum eru vegna brota á meðferð vörslufjár, þá eðli málsins samkvæmt fjár sem viðkomandi innheimtir fyrir ríkissjóð. Það er skoðun ASÍ, eins og fram hefur komið, að grundvallarskilyrði fyrir því að höndla með slíkt vörslufé sé að viðkomandi hafi ekki misnotað þá stöðu sína og skipti þá í raun engu hvort slíku máli sé lokið með sátt við framkvæmdarvaldið (skattyfirvöld) eða með dómi. Ef ætlunin væri að hæfissmissirinn ákvarðaðist af tjóni ríkisins í brotum vegna meðhöndlunar vörslufjár væri í ljósi framangreinds miklu nær að hæfissmissirinn ákvarðaðist af fjárhæð fremur en hvaða réttarfarsleið er farin til að ljúka málinu.

Því hefur verið haldi fram að aðilar sem hafi „gert hreint fyrir sínum dyrum gagnvart opinberum aðilum með því að greiða álagða sekt eða undirgangast sátt vegna ágreinings um lagalegan grundvöll aðgerða opinberra aðila, falli ekki hér undir“. Slík



röksemdarfærsla á alveg eins við þá sem gera hreint fyrir sínum dyrum með því að greiða sekt skv. dómi eða eftir atvikum afplána refsidóm. Í þessu sambandi má t.d. nefna að einstaklingar, sem gangast við umferðarlagabrotum sínum og ljúka málum sínum með sátt við viðkomandi lögreglustjóra, geta eftir atvikum þurft að sæta því að glata hæfi sínu til aksturs bifreiða.

3. Lágmarkshlutafé félaga með takmarkaða ábyrgð (skv. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 138/1994) verði hækkad og jafnframt verði tryggt að raunveruleg framlagning á hlutafé eigi sér stað t.d. með því að lögð sé fram yfirlýsing/ábyrgð bankastofnunar.

Telja verður að hækkun á lágmarkshlutafé félaga muni almennt haft hamlandi áhrif á kennitölufylling; jafnframt myndi það draga úr kaupum og sölu tilbúinna félaga af „lager“ hjá lögmanns- og endurskoðendastofum. Lágmarkshlutafé í einkahlutafélögum er nú kr. 500.000 en kr. 4.000.000 í hlutafélögum, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög og 2. mgr. 1. gr. laga nr. 137/1994 um einkahlutafélög. Hafa upphæðir þessar staðið í stað frá því 1995. Í báðum ofantöldum lagagreinum kemur fram að ráðherra geti breytt lágmarksupphæð til samræmis við breytingar á evru en sú heimild kom inn í löggin á árinu 2002. Slík breyting er því auðveld í framkvæmd.

Hvað varðar hækkun lágmarkshlutafjár þá telur ASÍ að í ljósi þróunar verðlags frá því að löggin voru sett sé eðlilegt að það hækki a.m.k. um 50%. (kr. 6.000.000 fyrir hlutafélög og kr. 750.000 fyrir einkahlutafélög).¹¹ Þá má vel rökstyðja að lágmarkshlutafé í einkahlutafélögum hækki í kr. 1.000.000.

Komið hafa fram hjá fagaðilum efasemdir um að raunveruleg tilfærsla fjár eigi sér stað í mörgum tilvikum við stofnun félaga með takmarkaða ábyrgð. Í besta falli sé aðeins lagt inn lágmarkið skv. lögnum en oft sé hlutafé ekki lagt inn í félagið heldur látið nægja að afla yfirlýsinga til þess bærri aðila að það hafi verið gert. Hins vegar er til staðar það vandamál að óstofnað félag er ekki til þess bært að veita fé móttöku, enda ekki formlega orðið til. Nauðsynlegt er að finna lausn á þessu. Í því sambandi hefur verið bent á þann möguleika að fyrir liggi staðfesting /ábyrgðaryfirlýsing fjármálastofnunar um greiðslu hlutafjárins.

4. Sett verði skilyrði um að þeir aðilar, sem eru í forsvari fyrir félag með takmarkaða ábyrgð, hafi sótt viðurkennt námskeið um stofnsetningu og rekstur slíkra félaga, sem er haldið og/eða viðurkennt af ríkisskattstjóra eða öðrum til þess bærnum aðila, og að viðkomandi hafi staðist þær kröfur sem þar eru gerðar.

Félög með takmarkaða ábyrgð og fyrirsvarsmenn þeirra njóta mikilla réttinda og gegna auk þess mikilvægu hlutverki sem innheimtu- og vörsluaðilar opinbers fjár og

¹¹ Í frumvarpi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra til laga um breytingar á hlutafélögum o.fl., 677. mál, sem lagt var fyrir 141. þing, er gerð tillaga þessa efnis.



iðgjalda sem veita launafólki margvísleg réttindi. Það eru því ríkir hagsmunir samfélagsins, félaga og einstaklinga, sem eiga viðskipti við slík félög, að þeir sem þar eru í forsvari hafi yfirsýn og nokkra þekkingu á því lagaumhverfi, sem þeir starfa í, og þeim réttindum og skyldum sem þeir takast á hendur. Í dag eru engar slíkar kröfur gerðar.

Í ljósi framanritaðs er lagt til að ríkisskattstjóri og/eða aðrir til þess bærir aðilar bjóði reglubundið upp á slíka fræðslu og að þeir einstaklingar, sem eru í forsvari fyrir félög með takmarkaða ábyrgð, sæki slík námskeið og standist þær kröfur sem þar eru gerðar.¹²

5. Ríkisskattstjóri í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins (og aðra sem málið varðar) setji upp sérstakan upplýsinga- og fræðsluvef um stofnsetningu og rekstur fyrirtækja með takmarkaða ábyrgð.

Þessi tillaga er nátengd tillögu 4 hér að framan. Tilgangurinn er að auðvelda þeim sem eru í forsvari fyrir og reka félög með takmarkaða ábyrgð að standa rétt að málum og aðstoða þá með margvíslegri upplýsingagjöf sem getur komið þeim að gagni við reksturinn og hvað varðar skyldur gagnvart starfsmönnum og opinberum aðilum. Fást ætti góð samlegð varðandi alla vinnu og efni fyrir þennan vef og námskeiðahaldið sem nefnt er hér að framan.

Í þessu sambandi má benda á vef ríkisskattstjóra, <http://www.rsk.is/fyrirtaekjaskra/>, þar sem þegar er að finna margvíslegar upplýsingar og gögn sem varða stofnsetningu og rekstur fyrirtækja með takmarkaða ábyrgð. Hér er verið að leggja til að slíkur upplýsingavefur verði þróaður frekar bæði hvað varðar efni og framsetningu.

B. Rekstur félags með takmarkaða ábyrgð

6. Lögum um ársreikninga (nr. 3/2006) verði breytt á þá leið að ársreikningaskrá (fyrirtækjaskrá) fái heimild til að beita sektarheimildum á fyrirsvarsmenn félaga sem ekki hafa staðið skil á ársreikningum.¹³ Jafnframt verði sektarheimildum á félög breytt á þá leið að sektarfjárhæð taki í auknum mæli tillit til fjárhagslegra umsvifa viðkomandi félags. Þá verði öll félögum, sem formsins vegna falla undir lögin, gert skylt að skila ársreikningum, hvort sem þau eru með starfsemi eða ekki.

ASÍ telur eðlilegt að hin eiginlega ábyrgð á skilum ársreikninga sé á fyrirsvarsmönnum félaga með takmarkaða ábyrgð. Í ljósi upplýsinga um slæleg skil

¹² Námskeið eins og hér eru lögð til eru nú þegar í boði hjá ríkisskattstjóra og Nýsköpunarmiðstöð.

¹³ Í frumvarpi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra til laga um breytingar á hlutafélögum o.fl., 677. mál, sem lagt var fyrir 141. þing, er gerð tillaga þessa efnis, þ.e.a.s. að fella sektir óskiptar á stjórnarmenn félags hafi viðkomandi félag ekki greitt álagða sekt innan 60 daga. Frumvarpið dagaði uppi á þinginu.



félaga á ársreikningum er ljóslega þörf á réttarbót. Um er að ræða „pósitífa“ ábyrgð sem hvíli á fyrirsvarsmönnum og hugsanlegt er að einstaklingar sjái sér hag í því að vanrækja þessa skyldu sína til að varpa skugga á raunverulega stöðu félagsins og blekkja með því opinbera aðila, viðskiptamenn og aðra sem tengjast félaginu. Vanræksla á að skila ársreikningum er í mörgum tilfellum vísitandi athafnaleyssi fyrirsvarsmanna í þeim tilgangi að hagnast með þeim hætti sem að ofan er lýst. Ef aðrar ástæður eru fyrir vanskilunum, s.s. gleymaska eða framtaksleysi, er ljóst að persónuleg sektarábyrgð myndi ýta við viðkomandi aðilum auk þess sem hún myndi tryggja að „óvirk félög“ fái ekki að lifa of lengi og safna á sig sektum sem fyrirsvarsmenn kæra sig kollótta um. ASÍ telur að ofangreind lagabreyting leiði til betri skila á ársreikningum félaga með takmarkaða ábyrgð sem væri til góðs fyrir viðskiptalífið í heild sinni, sbr. tilgang laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

Þá er lagt til að lögum nr. 3/2006 um ársreikninga verði breytt á þann veg að öll félög, sem forms síns vegna falla undir lögin, skili ársreikningi, hvort sem þau eru með starfsemi eða ekki. Ekki eru rök til að undanskilja félög með litla eða enga starfsemi frá slíkri skyldu enda er stjórnendum þeirra í lófa lagið að ganga frá slitum eða afskráningu félagsins hafi þeir ekki hug á að reka það lengur. Að öðrum kosti beri þeim að standa skil á skattskýrslu, ársreikningi og öðrum lögmaeltum gögnum og upplýsingum.

7. Komið verði upp miðlægri rafrænni skráningu á eignarhaldi í félögum. Skráin segi til um eignarhald á aðalfundi félags.

Vitneskja um raunverulegt eignarhald félaga er ófullnægjandi til að greina kennitöluflakk. Flest nágrannaríki hafa þróað aðferðafræði um miðlæga skráningu á eignarhaldi. Í reglugerð Evrópuþingsins og -ráðsins frá 2008 er ríkjum Evrópusambandsins gert að kortleggja fyrirtækjahópa og kallaði það á miðlæga skráningu á eignarhaldi. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá árinu 2010 er fjallað um nauðsyn þess að hérlend stjórnvöld hafi aðgang að upplýsingum um eignarhald en þar segir í 9. kafla: „Það er ljóst að með sífellt flóknara eignarhaldi er nauðsynlegt að þeir sem sjá um framkvæmd reglna, sem ætlað er að koma í veg fyrir hagsmunaaðreksla og óhóflega samþjöppun, hafi aðgang að greinargóðum upplýsingum um eignarhald.“ Hagstofan hefur bent á að hvati til að hafa skráninguna rétta sé að hún segi til um eignarhald á aðalfundi félaga. Skráningin mun fara fram rafrænt hjá fyrirtækjaskrá.

Í þessu sambandi og einnig vegna tillögu 6 hér að framan um breytingar á lögum um ársreikninga má benda á að Hagstofa Íslands er nú að koma á fót fyrirtækjaskrá til hagskýrslugerðar (e. Statistical Business Register). Aflað verður tölulegra upplýsinga til hagskýrslugerðar um öll fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri. Upplýsingarnar lúta m.a. að lýðfræði fyrirtækja, til dæmis stofnun, slitum og samruna og sundrun fyrirtækja. Þá verða reglulega birtar niðurstöður sem geta veitt vísbendingar um kennitöluflakk og þróun þess hér á landi. Áætlað er að fyrstu niðurstöður verði tilbúnar til birtingar á vef Hagstofunnar á árinu 2014. Til að árangur af þessu



umbótastarfi Hagstofunnar verði sem skyldi þarf jafnhliða að tryggja betri skil ársreikninga félaga og samhæfa upplýsingaöflun opinberra aðila um skráningu félaga.

8. Takmörk verði sett á nafnabreytingar félaga með takmarkaða ábyrgð.

Hið klassíska dæmi um kennitölufلاك felst í því að félag, sem stefnir í þrot, breytir um nafn skömmu áður en félagið (kennitalan) er lýst gjaldrota. Með þessu ná kennitölufلاكkararnir að halda vörumerkinu, viðskiptavildinni o.s.frv. og það eina sem gerist í raun er að allt í einu er reksturinn kominn með nýja kennitölu án þess að almennir viðskiptavinir eða jafnvel starfsmenn viðkomandi fyrirtækis viti af því. ASÍ telur ríka ástæðu til að takmörk verði sett á það hvort og þá með hvaða rökum félög geti skipt um nafn. Dæmi eru um að þetta séu svo langar og flóknar fléttur að skiptastjórar og aðrir sem koma að þrotabúum eru hreinlega í vandræðum með að bera kennsl á þrotabúið og rekja viðskiptagjörnina og eignasöfn.

ASÍ telur jafnframt ástæðu til að skoða hvort unnt sé að setja reglur um hvernig fari með vörumerki er félög verður gjaldþrota; hvort ástæða sé til að setja reglur um að vörumerki skuli ávallt fara inn í þrotabú eða a.m.k. sé skoðað hvort raunverulega hafi verið greitt fyrir vörumerki þegar það var flutt yfir í hið nýja félag.

9. Heimild ráðherra skv. lögum um hlutafélög og einkahlutafélög til að knýja fram slit á „óvirkum“ félögum verði flutt til hlutafélagaskrár og henni jafnframt fylgt eftir af festu.

Þúsundir „óvirkra“ einkahlutafélaga hafa safnast upp undanfarin ár. Ástæðan er m.a. sú að ráðherra hefur ekki nýtt heimildir sínar til að slíta „óvirkum“ félögum. Samkvæmt 1. mgr. 107. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög og 1. mgr. 82. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög skal ráðherra krefjast slita ef t.d. enginn fyrirsvarsmaður er skráður fyrir félagi og/eða ársreikningi hefur ekki verið skilað í þrjú ár. Taka þarf til skoðunar hvort ekki sé ástæða til að herða á þessum skilyrðum. Þessi „óvirku“ félög skapa ákjósanleg skilyrði fyrir þá sem vilja misnota löggjöfina um félög með takmarkaða ábyrgð þar sem „óvirk“ félög með gamlar kennitölur gangi kaupum og solum í óeðlilegum tilgangi. Í einhverjum tilfellum liggja eignir í þessum félögum sem nauðsynlegt er að varpa ljósi á. ASÍ telur ótækt að félög fái að starfa óafskipt í einhver ár án þess að sinna skyldu um að skila ársreikningi. Í því sambandi má einnig skoða hvort stytta á þann frest sem gefinn er til að skila ársreikningum enda vandséð rök fyrir því að gefa almennan frest til þess í 3 ár. Þá leggur ASÍ til að fellt verði brott „endurskoðaðir og samþykktir“ í 4. tölul. 107. gr. laga nr. 2/1995 og 3. tölul. 82. gr. laga nr. 138/1994.¹⁴

Slit „óvirkra“ félaga af hálfu stjórnvalda mun fela í sér nokkurn kostnað, einkum meðan nauðsynleg tiltekt vegna uppsöfnunar fjölda „óvirkra“ félaga á sér stað.

¹⁴ Um rökstuðning vísast til frumvarps til laga um breytingar á hlutafélögum o.fl. ,677. mál, sem lagt var fyrir 141. þing.



Mæta má slíkum kostnaði annað hvort með sérstökum tekjustofni (t.d. með hækkun skráningargjalds félaga með takmarkaða ábyrgð) eða hreinlega með sérstakri fjárveitingu í fjárlögum.

ASÍ telur ástæðu til þess að skoðað verði sérstaklega hvernig hlutafélagaskrá geti framkvæmt heimild sína um afskráningu félaga sem eru raunverulega hætt starfsemi, sbr. 83. gr. laga nr. 138/1994. Nauðsynlegt er að skilgreina nánar hvað felst í „afskráningu“ og telur ASÍ vænlegra að tryggja að slíkum félögum verði slitið, þar sem „afskráð“ félag geti of auðveldlega iðkað einhvers konar „skuggastarfsemi“ þar sem það er ekki til á skrá og hefur þá t.d. ekki lengur skyldu til þess að skila ársreikningum. Með vísan í framangreint er vænlegt að skoða hvort 4. mgr. 83. gr. framangreindra laga verði breytt á þá leið að í afskráningu felist hreinlega að eignir og skuldir félagsins færast yfir á fyrirsvarsmenn.

10. Ákvæði laga (1., 2. og 3. mgr. 27. gr. A í lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt), er varða brottfellingu af VSK-skrá og mánaðarlegt uppgjör á VSK, verði virkjað í framkvæmd. Jafnframt verði ákvæði 4. mgr. framangreindrar 27. gr. A útvíkkað þannig að það nái jafnframt yfir félög þar sem fyrirsvarsmáður/-menn hafi á undanförunum 3 árum verið í fyrirsvari fyrir félag með takmarkaða ábyrgð sem hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta.

ASÍ telur að breytingarlög nr. 163/2010 sem kveða á um þá nýbreytni á lögum nr. 50/1988, þar sem ofangreindar heimildir eru, hafi verið mjög góðar. Hins vegar hefur komið fram að þetta sé ekki komið fyllilega í framkvæmd m.a. vegna fjárskorts og telur ASÍ að úr því verði að bæta.

Hvað varðar 3. mgr. 27. gr. A, þá vill ASÍ útvíkka hana á þá leið að ekki einungis persónulegt gjaldþrot leiði til mánaðarlega skila heldur séu jafnvel þyngri rök fyrir því að fyrirsvar í gjaldþroti félagi undanfarin þrjú ár eigi að leiða til mánaðarlega skila. Þar hafi sameiginlegir sjóðir orðið fyrir tjóni. Slíkt tjón er ekki algengt eða er a.m.k. óverulegt þegar einstaklingar verða gjaldþroti.

11. Girt verði fyrir heimildir aðila, sem eru tengdir félögum með takmarkaða ábyrgð, til að taka fé út úr félaginu með lánum eða öðrum hætti.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti sérstaks saksóknara eru nokkur dæmi um að forsvarsmenn félaga með takmarkaða ábyrgð hafi „tæmt félögin innan frá“ skömmu fyrir gjaldþrot. Í ljósi þess telur ASÍ mikilvægt að girða fyrir óhóflegar lánveitingar og útgreiðslur forsvarsmanna og eigenda félaga með takmarkaða ábyrgð“. Oft felur slíkt þó í sér fjármunabrot, þ.e. skilasvik, fjárdrátt eða umboðssvik og er slíkum löglegum gerningum, þ.e. lánveitingum og útgreiðslum til eigenda, jafnframt hægt að rifta skv. XX. kafla laga nr. 91/1991 um gjaldþrot. Hins vegar eru framangreind úrræði bæði kostnaðarsöm og erfið í framkvæmd og telur ASÍ að skýrar reglur um ofangreindar takmarkanir myndu bæði draga úr hættunni á að forsvarsmenn fari út



á þessa braut sem oft er undanfari kennitölulakks. Breytingin myndi jafnframt auðvelda rannsókn og refsivörslu efnahagsbrota.

12. Settar verði viðmiðunarreglur (í ljósi dóms Hæstaréttar 1993/1653, Bilex-Mótorskip) um það hvenær fyrirsvarsmenn verða persónulega ábyrgir fyrir „meintum“ skuldbindingum félags með takmarkaða ábyrgð

Af framangreindum dómi má ráða að rekstur, sem er í reynd af hálfu einstaklinga í þeirra eigin þágu, verður ekki talinn vera rekinn í skjóli félags þó svo að formlega sé búið svo um hnútana. M.ö.o. þá geti fyrirsvarsmenn ekki skýlt sér á bak við „óvirkt“ félag til að komast undan persónulegri ábyrgð. ASÍ telur í ljósi framangreinds dóms ástæðu til að athuga hvort hægt sé að setja í lög eitthvert hlutlægt viðmið um hvenær fyrirsvarsmenn félaga verða taldir bera ábyrgð á viðskiptagjöfningum sem gerðir eru í skjóli „óvirkra“ félaga.

13. Settur verði upp sérstakur upplýsingavefur til að auðvelda einstaklingum og fyrirtækjum að sjá hvort félag með takmarkaða ábyrgð, sem þeir hyggjast eiga viðskipti við, sé löglega skráð og með opið/virkt VSK-númer.

ASÍ telur mikilvægt að fyrirtækjum og einstaklingum verði gert eins auðvelt fyrir og kostur er að kanna hvort fyrirtæki sem þeir hyggjast eiga viðskipti við séu löglega skráð, hver eða hverjir eru í forsvari og hvort fyrirtækið er með opið/virkt VSK-númer. Á vef ríkiskattstjóra er nú vísir að slíku leitartóli.

Þar mætti jafnframt setja fram aðrar upplýsingar, sem varða kaup á vöru og þjónustu, sem máli skipta og sérstaklega gætu gagnast einstaklingum og smærri fyrirtækjum.¹⁵

C. Slit félags með takmarkaða ábyrgð

14. Lög (nr. 21/1991) um gjaldþrotaskipti verði endurskoðuð á þá leið að dómara verði gefin heimild að kröfu kröfuhafa til að úrskurða fyrirsvarsmenn gjaldþrota félags í tímabundið bann frá aðkomu að rekstri félags með takmarkaða ábyrgð. Í því samhengi verði horft til framkvæmdar í Noregi þar sem dómari hefur slíka úrskurðarheimild á þeim grundvelli að rekstur hafi verið óforsvaranlegur.

ASÍ telur að dómari geti komið með virkari hætti að þrotabúum eins og lýst er í tillögunni. Þetta tíðkast í Noregi. Slík heimild fyrir dómara yrði væntanlega víkjandi undantekningarregla. Henni væri ætlað að ná utan um sérstök tilvik þar sem augljóst var – eða fyrirsvarsmönnum mátti vera ljóst – að rekstur væri vonlaus. Sama gildir ef í upphafi var stofnað til rekstursins án þess að nokkur von væri um raunverulegan arðbæran rekstur enda bæri rekstur slíkan ásetning með sér. Heimildin næði einnig

¹⁵ Hér má sem dæmi benda á vefinn <http://www.handlehvitt.no> sem rekinn er sameiginlega af skattfyrirvöldum og aðilum vinnumarkaðarins í Noregi.



til forsvarsmanna félaga sem ekki sinntu lagaskyldu sinni um að óska eftir gjaldþrotaskiptum á félagi með neikvæða eiginfjárstöðu. ASÍ telur slíka útfærslu, eins og nefnd er hér að framan, nauðsynlega til að grípa þau tilvik þegar hlutlægu hæfisreglurnar, sem hafa verið nefndar, ná ekki yfir tilvikið og eins séu refsínæmisskilyrði ekki uppfyllt.

15. XX. kafli laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. verði endurskoðaður með það að leiðarljósi að kröfuhafi þrotabús hafi meiri ávinning af fjármögnun riftunarmáls en reyndin er í dag. M.ö.o. þá verði reglunum breytt á þann veg að mögulegur ávinningur riftunarmáls komi einungis til skipta til þeirra kröfuhafa sem áttu aðkomu að slíku máli.

ASÍ telur að núverandi regluverk sé letjandi fyrir þá kröfuhafa sem vilja gæta hagsmuna sinna gagnvart fyrirsvarsmönnum gjaldþrota félags. Ljóst er að riftunarreglur XX. kafla laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. opna á ýmsa möguleika fyrir kröfuhafa sem telja að fyrirsvarsmenn hafi gengið hart á eigin þrotabúsins í aðdraganda gjaldþrots. Ávinningur af riftunarmálum er hins vegar afar lítil fyrir þann sem vill stíga fram fyrir skjöldu, ekki síst í ljósi þess að dæmdur málskostnaður dekkar sjaldnast kostnað kröfuhafa. ASÍ telur brýnt að skoða hvort reglur XX. kafla framangreindra laga nr. 21/1991 megi endurskoða að þessu leyti. Fram hefur komið að ekkert er til fyrirstöðu að kröfuhafar kaupi endurheimtunarkröfur út úr þrotabúinu. Ljóst er þó að slíkt getur falið í sér meiri áhættu fyrir kröfuhafa enda þarf að borga fyrir slíkt til viðbótar við áhættuna vegna málssóknar. Í ljósi framangreinds þarf að meta hvort og þá hvernig má endurskoða reglur XX. kafla nefndra laga nr. 21/1991 svo að þær virki meira hvetjandi fyrir kröfuhafa.

16. Ríkissjóður, skattyfirvöld og aðrir opinberir aðilar marki sér heildstæða stefnu um aðkomu sína sem kröfuhafa að þrotabúum félaga með takmarkaða ábyrgð. Á þetta skortir mjög eins og staðan er nú.

Fram hefur komið að fulltrúar hins opinbera eru nánast algjörlega óvirkir sem kröfuhafar þegar kemur að skiptingu þrotabúa. Fulltrúar innheimtustofnana ríkisins mæta hvorki á skiptafundi né láta sig málefni þrotabúsins varða, t.d. með því að taka þátt í riftunarmálum kröfuhafa ef grundvöllur er fyrir slíku. ASÍ telur nauðsynlegt að ríkissjóður, sem er að jafnaði stærsti kröfuhafi gjaldþrota félaga, marki sér stefnu í þessum efnum sem ábyrgur kröfuhafi og setji sér viðmið um hvenær rétt sé að láta til sín taka til að tryggja sem best hagsmuni skattgreiðenda sem eigenda sameiginlegra sjóða.