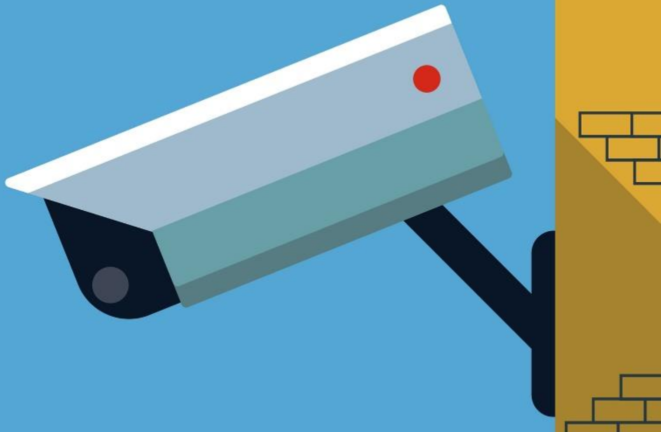
VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS
ICELAND CHAMBER
OF COMMERCE



Opinbert eftirlit: dulin skattheimta?

Marta Guðrún Blöndal
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

Skattadagur 2016 – 14. janúar

Auk skattgreiðslna bera fyrirtæki til viðbótar þrenns konar kostnað vegna eftirlits af hálfu hins opinbera

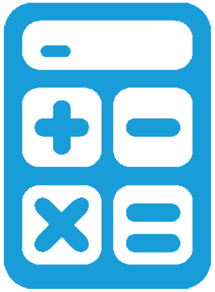
1. Gjöld

- Stjórnvöld innheimta ýmis gjöld til að fjármagna eftirlit

2. Sektir

- Sumar eftirlitsstofnanir virðast líta á sektir sem tekjuöflunartæki

3. Eftirfylgni



- Eftirfylgni laga skapar oft mikinn kostnað

Kostnaður fyrirtækja vegna opinbers eftirlits

1. **Gjöld**
2. Sektir
3. Eftirfylgni

Ítrekað hafa komið upp mál þar sem gjaldtaka opinberra aðila hefur ekki verið í samræmi við lög

Fjallað var um þetta í tveimur nýlegum dómum Héraðsdóms Reykjavíkur

Stjörnugrís ehf. gegn ríkinu

Héraðsdómur Reykjavíkur taldi greiðsluskyldu Stjörnugríss skv. lögum í þágu búgreina-samtakanna **ekki fullnægja því skilyrði** 2. málsliðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar **að aðild félagsins að samtökunum væri nauðsynleg** sökum almannahagsmuna.

Bananar ehf. gegn ríkinu

Héraðsdómur Reykjavíkur dæmdi íslenska ríkið til að greiða innflutningsfyrirtækinu Banönum ehf. **40 milljónir vegna ólögmætrar álagningar eftirlitsgjalds**. Að mati dómsins voru ekki tengsl milli fjárhæðar gjaldsins og þeirrar þjónustu sem fyrirtækið fékk.

Gjaldtaka fyrir opinbera þjónustu er í sífellt fleiri tilfellum ótengd veittri þjónustu

Etirlitsgjald til Lyfjastofnunar (dæmi)

Umdeilt eftirlitsgjald

● „Við greiðum nóg í gjöld en söknum þess að sjá ekki eftirlitið," segir Bessi Jóhannesson hjá Icepharma ● Lyfjaeftirlitsgjald tekið af veltu óháð fjölda heimsókna

Ómar Friðriksson
omfr@mbl.is

Lyfjaeftirlitsgjald sem innheimt er sem ákveðið hlutfall (0,3%) af lyfjaveltu í landinu, hefur verið mörgum lyfjafyrirtækjum þyrnir í augum. Gagnrýnt hefur verið að lítið samræmi sé oft á tíðum á milli gjaldsins sem er innheimt skv. lyfjalögum og eftirlitsins sjálfs sem fyrirtæki sæta. Eðlilegra sé að fyrirtækin greiði fyrir það eftirlit sem raunverulega fer fram á hverjum stað.

Greiða 13 milljónir á ári

Bessi H. Jóhannesson, framkvæmdastjóri lyfjasviðs Icepharma, segir að eftirlitsmenn Lyfjastofnunar hafi seinast komið í eftirlitsheimsókn til Icepharma árið 2009 og þar áður hafi eftirlitsmenn komið árið 1999 í Thorarensen Lyf, sem sameinaðist Icepharma fyrir nokkrum árum. Icepharma þurfi engu að síður að greiða 13 milljónir kr. á ári í eftirlitsgjöld.

Bessi segir eftirlitsmenn heimsækja dreifingarfyrirtækin eitthvað oftar. Parlogis, dótturfyrirtæki Icepharma er eitt þeirra, en það fékk síðast heimsókn árið 2011 að sögn hans.

„Við greiðum nóg í gjöld en söknum þess að sjá ekki eftirlitið," segir hann. Að sögn Bessa vinnur Lyfjastofnun ýmis önnur viðvik sem tilheyra eftirlitinu og þá sé greitt eftir gjaldskrá, óháð lyfjaeftirlitsgjaldinu. „Síðan þurfa framleiðendur að greiða 0,3% af því sem þeir framleiða eða selja fyrir innlendan markað og smásalar greiða af endurgreiðslu sjúkratrygginga eða heildsöluverði, eftir því hvor upphæðin er hærri," segir Bessi.

Lyfjastofnun sinnir margvíslegu eftirliti og geta greiðslur fyrir verkefnin verið mismunandi eftir því hverjir eftirlitsþegarnir eru, að sögn Mímis Arnórssonar, deildarstjóra hjá Lyfjastofnun. Í fyrra voru tekjur af

eftirlitsgjöldum alls 117 milljónir kr. og hafa verið nánast óbreyttar sl. 5 ár að sögn hans.

Þurfa stundum í margar heimsóknir í sama fyrirtæki

Mímir segir að kveðið sé á um það í lyfjalögunum að eftirlitsgjaldið eigi að standa undir eftirlitinu, sem fari fram út um allt land. Þeir sem eftirlit er haft með séu í kringum 400 talsins og mismunandi sé hvernig eftirlitinu sé háttað eftir ólíkri stærð og mismunandi starfsemi fyrirtækjanna. Eftirlitið felst í heimsóknum og skriflegar eru eftirlitsskýrslur. Í sumum tilvikum koma einn eða tveir eftirlitsmenn á staðinn en í öðrum tilvikum þar sem mun flóknari starfsemi fer fram, gæti jafnvel þurft að fá eftirlitsmenn frá útlöndum. Þá séu dæmi um að fara þurfi í margar heimsóknir á sama árinu til eins og sama fyrirtækis ef eitthvað þarfnast úrbóta en það greiði eftir sem áður alltaf sama gjald af veltu. Segist Mímir hafa frekar trú á því að raunverulegur eftirlitskostnaður sé meiri en það sem innheimtist með eftirlitsgjöldum þegar upp er staðið.

Lyfjafyrirtækin eru flest innan vébanda Félags atvinnurekenda, sem hefur lagt til að gjöld, sem lögð eru á fyrirtæki vegna eftirlits byggist á þeirri vinnu, sem er raunverulega unnin, en séu ekki lögð á sem skattur, sem verður þá markaður tekjustofn viðkomandi eftirlitsstofnunar, skv. upplýsingum Ólafs Stephensen, framkvæmdastjóra FA.

LYFJAEFTIRLITIÐ

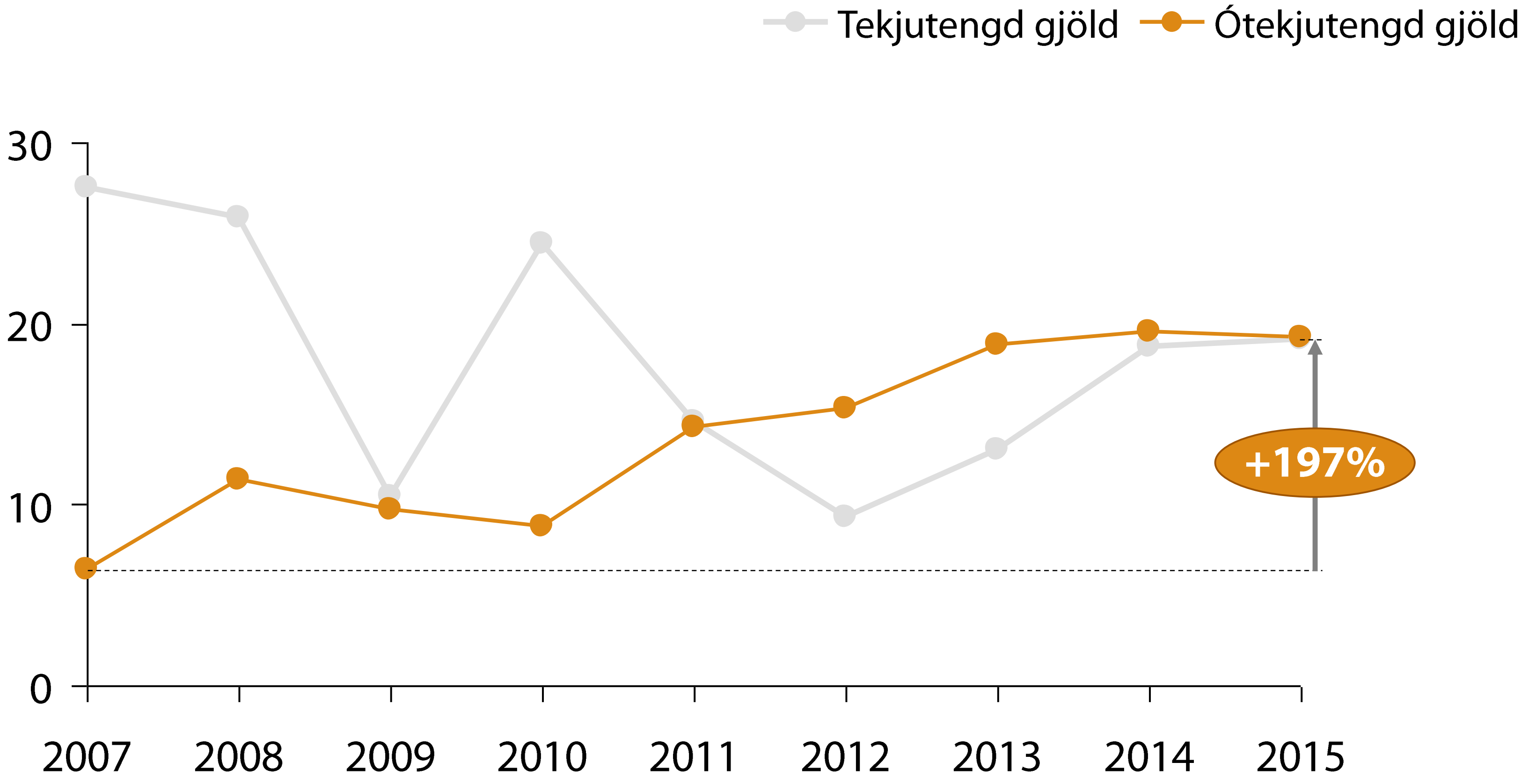
Sjá örsjaldan eftirlitsmann

„Við viljum sjá eftirlitið koma oftar í heimsókn en greiðslurnar séu þá í samræmi við það," segir Bessi Jóhannesson hjá Icepharma.

Ólafur Stephensen, hjá FA, segir lyfjaeftirlitsgjaldið engan veginn endurspegla kostnaðinn við það eftirlit sem á að fara fram vegna þess. Umsvifamikil fyrirtæki borgi jafnvel tugi milljóna í lyfjaeftirlitsgjald á ári, sem rennur til Lyfjastofnunar, en sjái örsjaldan framan í lyfjaeftirlitsmann. Skýrslur um eftirlitið skili sér í sumum tilvikum eftir einhver ár og geri því lítið gagn. Með því að fyrirtækin greiði fyrir það eftirlit sem raunverulega fer fram, yrði eftirlitið væntanlega markvissara, hagkvæmara og vandaðra og kostnaðarvitundin hjá viðkomandi eftirlitsstofnun meiri, að sögn hans.

Ótekjutengd opinber gjöld fjármálafyrirtækja hafa þrefaldast frá árinu 2007

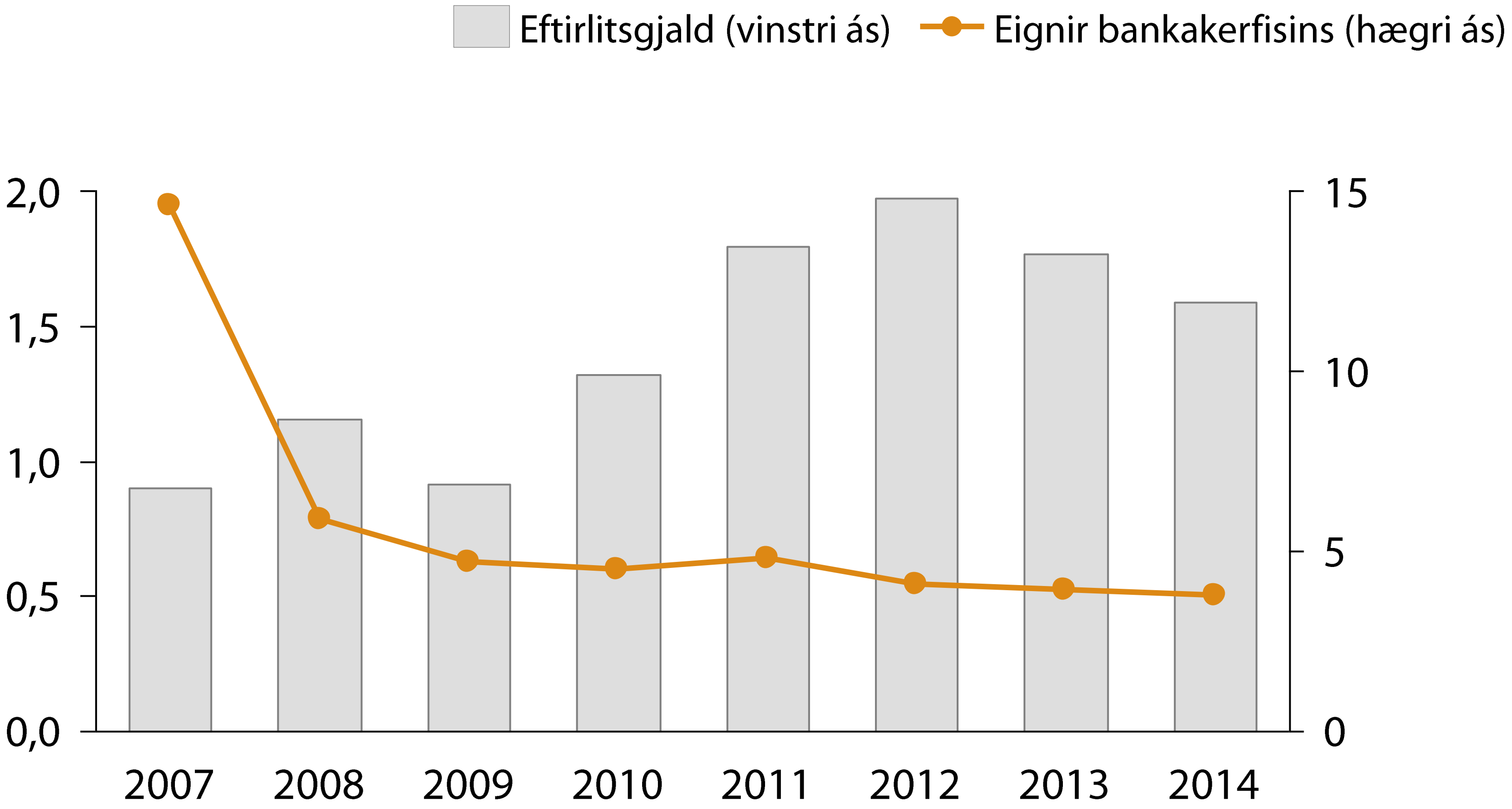
Opinber gjöld fjármálafyrirtækja, ma.kr. (verðlag 2015)



Heimildir: SFF; Hagstofa Íslands; Viðskiptaráð Íslands

Þá hefur eftirlitsgjald fjármálafyrirtækja vaxið þrátt fyrir að bankakerfið hafi dregist saman

Eftirlitsgjald (ma. kr.) og stærð bankakerfisins (þús. ma. kr.), verðlag 2014



Komið hafa upp ýmis álitaefni varðandi sértekjur opinberra stofnana

Ríkisendurskoðun segir sértekjur yfirleitt vanáætlaðar í fjárlögum

„Dæmi eru um stofnanir sem undanfarin ár hafa leitast við að auka sértekjur sínar í þeim tilgangi að mæta niðurskurði framlaga...“

„Þá eru dæmi um að sértekjur hafi reynst sem samsvarar fimmhundruðfaldri áætlun fjárlaga.“

Eftirlitsstofnanir ættu að vera nær eingöngu fjármagnaðar úr ríkissjóði

Vinnuhópur um eftirlitsstofnanir lagði til umbætur á þessu sviði (2014)

"Hinar ýmsu sértekjur og eftirlitsgjöld ***kunna að skapa óæskilegan hvata*** *fyrir eftirlitsstofnun að beina aðgerðum sínum að atriðum sem skapa slíkar tekjur..."*

„Lagt er til að eftirlitsstofnanir verði ***nær eingöngu fjármagnaðar af framlögum úr ríkissjóði*** *á fjárlögum og* ***að sértekjur eftirlitsstofnanna renni óskiptar í ríkissjóð****. Þá er lagt til að framlög til eftirlitsstofnana verði ákvörðuð af fjárveitingavaldinu á hverjum tíma…."*

Kostnaður fyrirtækja vegna opinbers eftirlits

1. Gjöld
2. **Sektir**
3. Eftirfylgni

Sektir eru í eðli sínu viðurlög við lögbrotum en er ekki ætlar að vera tæki til tekjuöflunar hins opinbera

Umræða um háar stjórnvaldssektir hefur farið hátt í fjölmiðlum

MS greiði 370 milljóna sekt

- Misnotkun á markaðsráðandi stöðu
- MS áfrýjar
- Kú vill tjón sitt bætt

Samkeppniseftirlitið hefur lagt 370 milljóna króna sekt á Mjólkursamsöluna (MS) fyrir misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Telur eftirlitið að MS hafi beitt smærri keppinauta samkeppnishamlandi mismunun með því að selja þeim óunna mjólk, svokallaða hrámjólk, á 17% hærra verði en fyrirtæki tengd MS þurftu að greiða.

Telur Samkeppniseftirlitið að verðmunurinn hafi verið til þess fallinn að veikja Mjólkurbúið Kú, sem er lítil mjólkurafurðastöð í einkaeigu, og stuðlað að sölu á fyrirtækinu Mjólku til Kaupfélags Skagfirðinga (KS) á árinu 2009, en KS á 10% hlut í MS.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins segir að rannsókn hafi leitt í ljós að MS hafi mismunað Mjólkurbúinu Kú og Mjólku, á meðan Mjólka var í eigu fyrri eigenda. Eftir að KS keypti Mjólku hafi fyrirtækið fengið hrámjólk á lægra verði en þegar það var keppinautur MS og KS og ótengt þeim. Felur þetta í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga. Brotið er sagt hafa varað lengi, eða að minnsta kosti frá 2008.

Tildrög rannsóknar Samkeppniseftirlitsins voru að Mjólkurbúið Kú kvartaði yfir því að þurfa að greiða MS hærra verð fyrir hrámjólk en keppinautar Mjólkurbúsins, sem eru tengdir MS, þyrftu að greiða. Mjólkurbúið er í eigu Ólafs Magnússonar og fleiri, en hann stofnaði einnig fyrirtækið Mjólku sem hóf samkeppni við MS 2005. Í lok árs 2009 keypti KS Mjólku og hefur rekið hana síðan.

Farið að lögum

Í fréttatilkynningu frá MS segir að niðurstaðan komi fyrirtækinu mjög á óvart. „Fyrirtækið telur sig í einu og öllu hafa farið að búvörulögum og samkeppnislögum í starfsemi sinni og telur að ekkert í gögnum málsins bendi til annars,“ segir í tilkynningunni. MS kveðst munu áfrýja úrskurðinum „þegar í stað“ til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Morgunblaðið/Eggert

Mjólk Samkeppniseftirlit telur MS hafa mismunað keppinautum.

Dapurlegur vitnisburður

Í frétt frá Mjólkurbúinu Kú segir að niðurstaða Samkeppniseftirlitsins sé dapurlegur vitnisburður um óviðunandi vinnubrögð stjórnenda MS, og að íslenskur mjólkuriðnaður eigi betra skilið en að þurfa að horfa upp á eigin fyrirtæki staðið að alvarlegum lögbrotum.

Þar segir jafnframt að beint fjárhagslegt tjón Mjólkurbúsins Kú og Mjólku af þessum ólöglegu viðskiptaháttum MS nemi um 200 milljónum krónum. „Þetta tjón munum við að sjálfsögðu gera kröfu um að fá bætt,“ segir í tilkynningunni.

Mjólkurbúið Kú gerir þá jafnframt kröfu um að undanþágur MS frá samkeppnislögum verði afnumdar með öllu, þannig að mjólkuriðnaðurinn geti búið við sömu samkeppnisaðstæður og annar fyrirtækjarekstur hérlendis.

brynja@mbl.is, sgs@mbl.is

Skipti greiða 300 milljóna króna sekt

» Samkeppniseftirlitið og Skipti hafa gert heildarsátt um lok þeirra mála sem eftirlitið hefur haft til rannsóknar. Með sáttinni eru gerðar töluverðar breytingar á skipulagi samstæðu Skipta og á með því að efla samkeppni og tryggja sanngirni gagnvart keppinautum Símans. Skipti munu að auki greiða 300 milljóna króna stjórnvaldssekt. Skipti viðurkenna þó ekki brot á samkeppnislögum en fallast á að fylgja ekki eftir dómsmálum vegna úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Meðal þeirra breytinga sem vænta má á grundvelli sáttarinnar er aðskilnaður Mílu frá Símanum og öðrum fyrirtækjum Skiptasamstæðunnar. Þá skulu keppinautar fá sama aðgang að þeim fjarskiptavirkjum og -þjónustu með sömu kjörum, skilmálum og gæðum og Síminn sjálfur nýtur á hverjum tíma.

Útilokuðu samkeppni og yfirverðlögðu gögn:

Já greiði 50 milljónir

VIÐSKIPTI Samkeppniseftirlitið hefur sektað Já hf. um 50 milljónir króna fyrir samkeppnislagabrot. Þá er fyrirtækinu gert að veita samkeppnisaðilum aðgang að gagnagrunni sínum.

Miðlun og Loftmyndir kvörtuðu til eftirlitsins eftir að hafa óskað eftir aðgangi að gagnagrunni Já í þeim tilgangi að bjóða upplýsingaþjónustu í samkeppni við Já.

„Sökum þeirrar aðstöðu sem Já hefur verið í frá upphafi, ræður fyrirtækið yfir eina heildstæða gagnagrunninum yfir símanúmer og rétthafa þeirra,“ segir í niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins.

Talið var að Já væri í markaðsráðandi einokunarstöðu og verðskrá fyrirtækisins fæli í sér yfirverðlagningu á gagnagrunni.

„Þessi niðurstaða breytir því að við getum núna veitt þjónustu á sambærilegum forsendum og samkeppnisaðilinn,“ segir Andri Árnason, framkvæmdastjóri Miðlunar. - skó

FAGNAR NIÐURSTÖÐUNNI Framkvæmdastjóri Miðlunar segir úrskurð Samkeppniseftirlitsins ánægjulegan.

Morgunblaðið/Golli

Samkeppni Byko telur með ólíkindum að stjórnvald líkt og Samkeppniseftirlitið taki ákvörðun sem er í beinni andstöðu við niðurstöðu dómstóla.

Sekta Byko um 650 milljónir

- Byko hefur kært ákvörðunina

Samkeppniseftirlitið lagði í gær 650 milljóna króna sekt á Norvik, móðurfélag Byko, vegna brota Byko á samkeppnislögum og EES-samningnum með umfangsmiklu ólögmætu samráði við gömlu Húsasmiðjuna.

Eftirlitið telur að brot Byko hafi meðal annars falist í reglubundnum, yfirleitt vikulegum, samskiptum við gömlu Húsasmiðjuna um verð, birgðastöðu og fleira í því skyni að hækka verð eða vinna gegn verðlækkunum á grófvörum. Einnig hafi verið haft samráð um að hækka verð í öllum tilboðum á grófvöru í áföngum, hækka verð á miðstöðvarofnum og að vinna gegn verðsamkeppni í sölu á gagnvörðu timbri (pallaefni) á aðalsölutíma þeirrar vöru og reyna þess í stað að hækka verð.

Þá hafi Byko gert sameiginlega tilraun með gömlu Húsasmiðjunni til þess að fá Múrbúðina til að taka þátt í samráði um verð á grófvöru og með því að hafa ákveðið með Byko að fylgjast með aðgerðum Múrbúðarinnar á markaðinum.

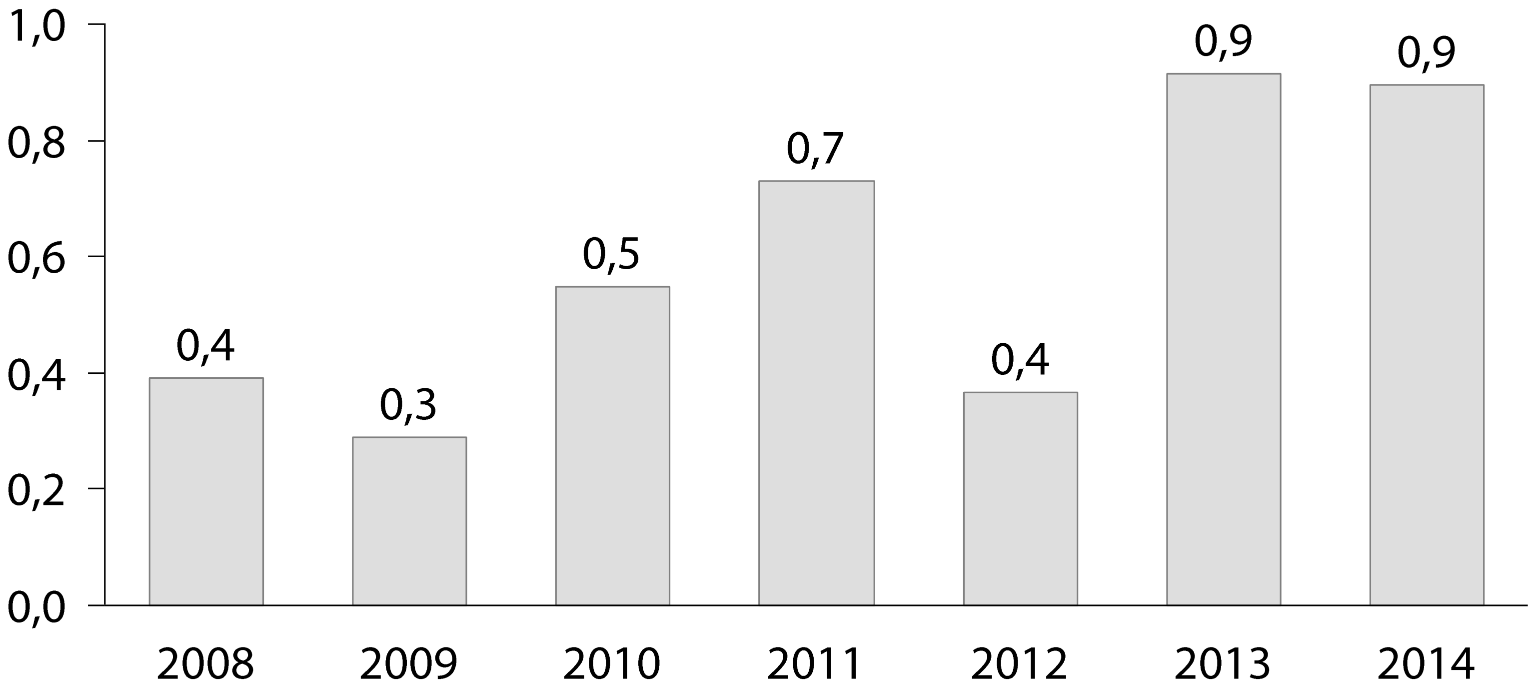
Samkeppniseftirlitið segir brot Byko hafa verið framin af ásetningi. Þau hafi verið til þess fallin að valda húsbyggjendum og almenningi öllum umtalsverðu tjóni. Sektin sé lögð á móðurfélag Byko til þess að stuðla að því að brot af þessu tagi verði ekki framin innan þeirrar samstæðu sem Byko tilheyrir.

Byko telur með ólíkindum að stjórnvald líkt og Samkeppniseftirlitið taki ákvörðun sem er í beinni andstöðu við niðurstöðu dómstóla í fyrri málum. Í tilkynningu frá félaginu segir að slík ákvörðun geti vart verið lögmæt. Hefur fyrirtækið ákveðið að kæra ákvörðunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

kij@mbl.is

Tekjur ríkissjóðs af stjórnvaldssektum hafa aukist undanfarin ár

Stjórnvaldssektir (ma. kr., verðlag 2014)

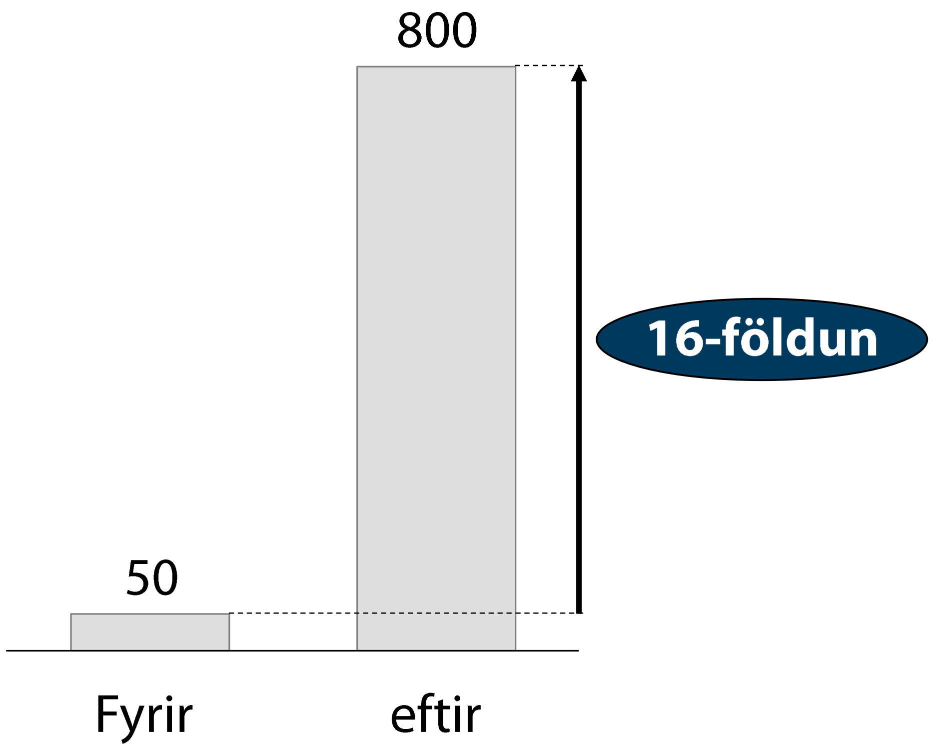


Heimildir: Ríkisreikningur; Viðskiptaráð Íslands

Nýlega voru stjórnvaldssektarheimildir Fjármálaeftirlitsins rýmkaðar umtalsvert

Hámarksfjárhæð sekta Fjármálaeftirlitsins voru sextánfaldaðar í júlí 2015

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND



Ef ekki er kveðið á um annað í lögum renna stjórnvaldssektir í ríkissjóð

Þó er til staðar hvati fyrir eftirlitsaðila til að leggja á háar sektir

„Augljóst er að eftirlit með samkeppnislögum hefur ekki reynst kostnaðarsamt fyrir ríkissjóð á liðnum árum. Nægir þar að nefna stjórnvaldssektir Samkeppniseftirlitsins, sem renna í ríkissjóð, hafa flest undanliðin ár ***numið talsvert hærri fjárhæð en fjárveitingar sama árs.****“*

Erindi Samkeppniseftirlitsins til efnahags- og viðskiptanefndar við afgreiðslu fjárlaga, 2012.

Samkeppniseftirlitið hefur rökstutt kröfu um aukin fjárframlög með vísan til innheimtra sekta

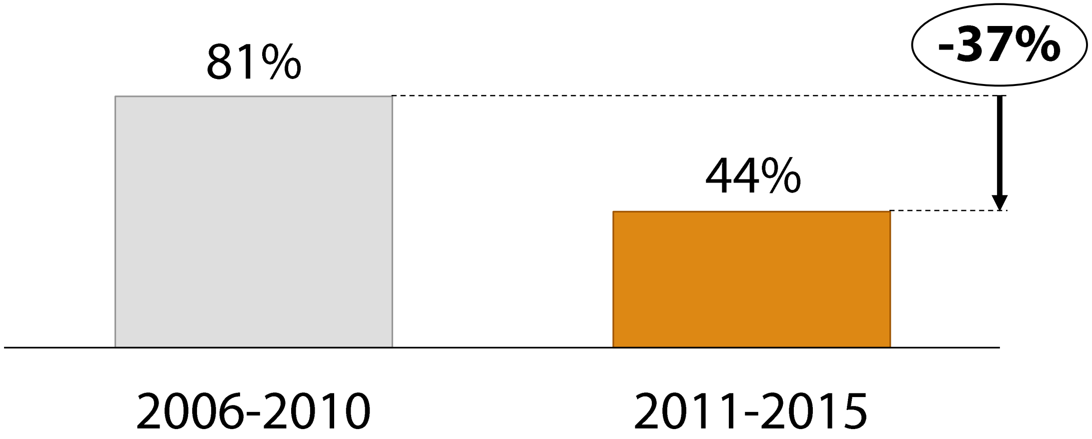
Viðtal við forstjóra Samkeppniseftirlitsins í Viðskiptablaðinu (2010)

„Ég er ***ekki sáttur við að þau framlög sem við fáum*** *samkvæmt fjárlögum og tel að við eigum að fá meira […] Í fyrsta lagi má nefna að það fé sem ríkið hefur sett í þessa starfsemi á liðnum árum eru smáaurar miðað við ávinninginn af starfsemi og þeim aðgerðum sem gripið hefur verið til […]*

Svo má einnig horfa á sektirnar sem fyrirtæki hafa þurft að borga í ríkissjóð *vegna brota sinna. Þær eru miklu mun hærri en sem nemur þeim fjárhæðum sem eftirlitið hefur fengið frá upphafi. „*

Það hefur færst í aukana að áfrýjunarnefnd og dómstólar lækki sektir Samkeppniseftirlitsins

Endanlegar sektir sem hlutfall af sektarákvörðunum Samkeppniseftiritsins[1]



	2006-2010	2011-2015
Fjöldi mála yfir tímabilið	11	14
Upphafleg niðurstaða staðfest	8	4

1 Allar sektarákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á tímabilinu 2006-2015 sem áfrýjað var til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Byggir á þeim upplýsingum sem eru aðgengilegar á vefsíðu Samkeppniseftirlitsins.

Heimildir: samkeppni.is; Viðskiptaráð

Eftirlitsstofnanir hafa frekar hvata til að fækka brotum ef dómstólar ákvarða sektarfjárhæðir

Þá má auka gagnsæi um ákvörðun sektarfjárhæða með leiðbeiningum

- Í mörgum Evrópuríkjum eru það **dómstólar sem ákveða fjárhæðir sekta** í samkeppnismálum
- Slíkt fyrirkomulag er betur til þess fallið að **fækka brotum og stytta málsmeðferðartíma**
- Í flestum Evrópuríkjum gilda sérstakar reglur eða leiðbeiningum um útreikninga sekta

Kostnaður fyrirtækja vegna opinbers eftirlits

1. Gjöld
2. Sektir
3. **Eftirfylgni**

Árlega getur fyrirtæki vænst á annan tug eftirlitsúttekta

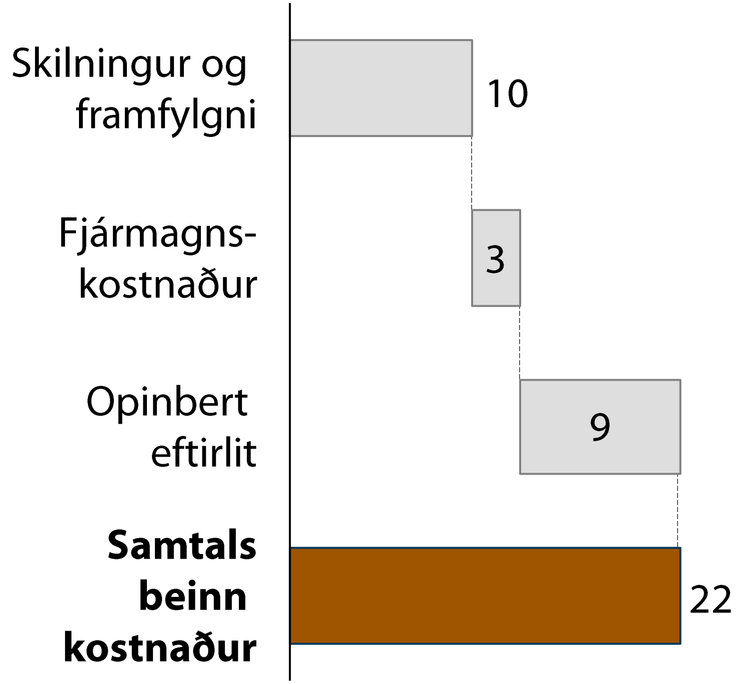
Dæmi um heimsóknir eftirlitsaðila í fyrirtæki hérlendis

Beinn kostnaður vegna regluverks er umtalsverður en óbeini kostnaðurinn er það sem mestu skiptir

Niðurstöður úttektar Hagfræðistofnunar (2004)

Beinn kostnaður

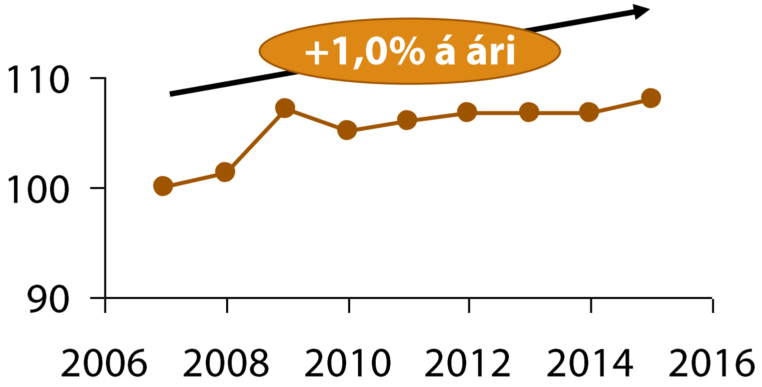
Ma. kr. (verðlag 2015)



Óbeinn kostnaður

Þróun framleiðni á Íslandi

- Hagfræðistofnun mat neikvæð áhrif regluverks á framleiðni allt að 143 ma. kr. á ári
- Framleiðni hefur **aukist hægt** á Íslandi undanfarin ár

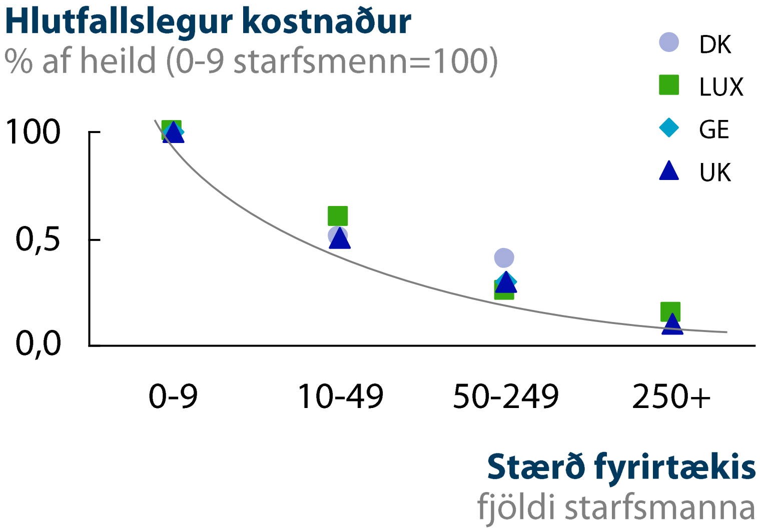


Kostnaður vegna regluverks og eftirlits getur skipst með ófyrirséðum eða ójöfnum hætti á milli aðila

Regluverk getur haft óvæntar afleiðingar…

- Ýmis dæmi eru um að **afleiðingar regluverks gangi þvert á markmið** þeirra
  - **Byggingareglugerð** er ætlað að verja hagsmuni eigenda/leigjenda en hefur hækkað byggingakostnað verulega
  - **Iðnlöggjöf** er ætlað að vernda neytendur gagnvart fúski en hefur leitt til hærra verðs fyrir innlenda þjónustu

… og kemur harðast niður á minni aðilum



- Hlutfallslegur **regluverks- og eftirlitskostnaður lækkar hratt með aukinni stærð** fyrirtækja
- Samkvæmt úttekt Hagfræðistofnunar frá 2004 er **kostnaður smærri fyrirtækja allt að fimmfalt hærri** en annarra

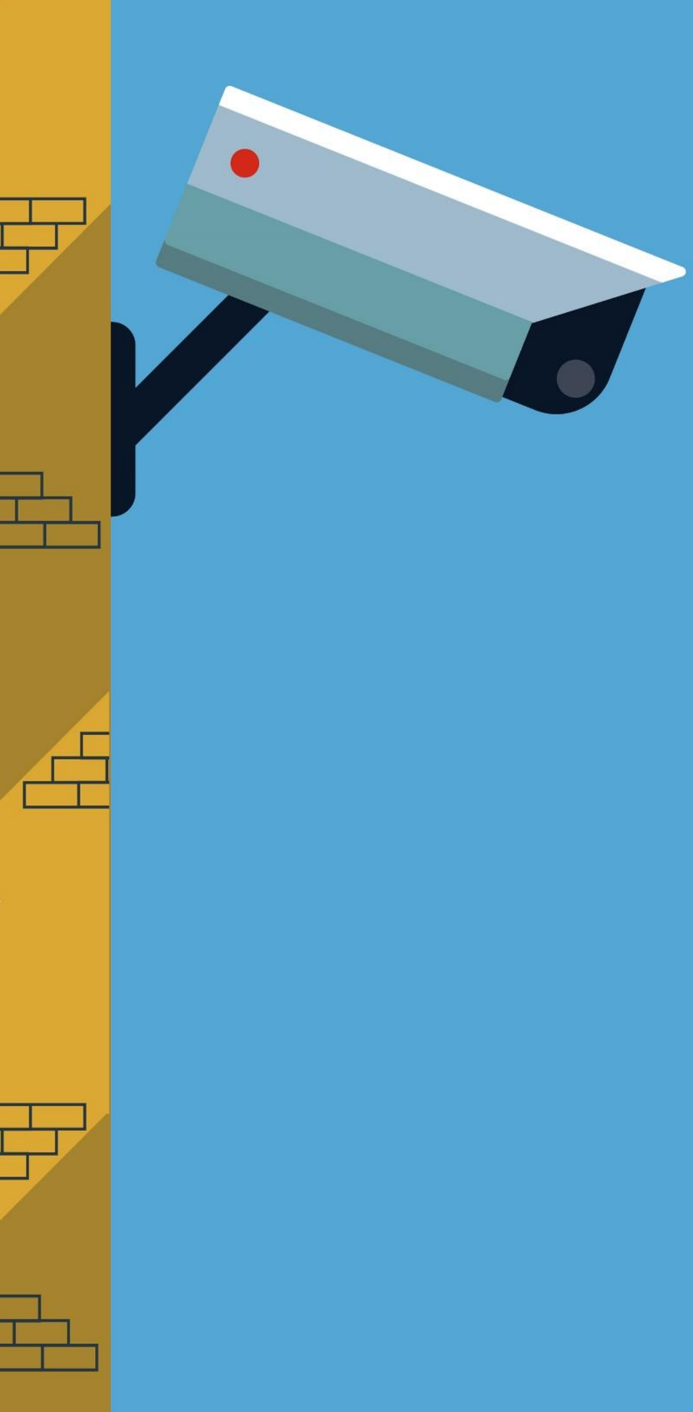
Flókið eftirlit eykur bæði tíma og kostnað sem fer í byggingu húsnæðis hér á landi

Dæmi um kvaðir í núgildandi reglum

- **Byggingarfulltrúa ber að skoða allt að 904 atriði** þegar hönnunargögn eru afgreidd
- **Húsbyggjandi getur þurft að leita til 51 ólíkra byggingarfulltrúa** eftir því hvar eignin er staðsett
- **21 sjálfstæð áfangaúttekt auk öryggis- og lokaúttektar** þurfa að fara fram áður en mannvirki er tekið í notkun

Til viðbótar við lækkun skatta geta stjórnvöld lækkað kostnað atvinnulífsins með öðrum aðgerðum

1. **Endurskoðun eftirlitsgjalda og sértekna**
2. **Breytt fyrirkomulag við ákvörðun sekta**
3. **Einfaldara og skilvirkara regluverk og eftirlit**



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS
ICELAND CHAMBER
OF COMMERCE