

Tillaga til þingsályktunar

um setningu laga um opinber hlutafélög.

Flm.: Álfheiður Ingadóttir.

Alþingi ályktar að fela viðskiptaráðherra að undirbúa að sett verði í lög almenn ákvæði um opinber hlutafélög. Markmið laganna verði að tryggja að ekki verði gerðar minni kröfur til hlutafélaga sem eru í meirihlutaeigu ríkis og/eða sveitarfélaga en gerðar eru til opinberra fyrirtækja og stofnana, og auðvelda opinberum aðilum eftirlit með opinberum hlutafélögum í anda stjórnáskilgátulaga, laga um upplýsingaskyldu stjórnvalda og laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Liður í þessum undirbúningi verði að skipa nefnd sérfræðinga í félagarétti til að undirbúa sérákvæði um opinber hlutafélög í hlutafélagalöggjöfinni og, eftir því sem við á, öðrum lögum þannig að tryggt verði að þeim hlutafélögum sé skylt að veita upplýsingar og tilkynna um mikilvæg atvik sem geta haft umtalsverða þýðingu fyrir framtíð viðkomandi félags, starfsmenn, hluthafa og kröfuhafa.

Greinargerð.

Á undanförnum árum hefur það fæst í vöxt að breyta rekstrarformi opinberra fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga í hlutafélag. Hér á landi hafa ekki verið lögfest almenn ákvæði um hlutafélög í eigu eða meirihlutaeigu ríkis og/eða sveitarfélaga en slík hlutafélög hafa einnig verið sett á fót með sérstökum lögum. Slík hlutafélagavæðing hefur oftast en ekki verið undanfari einkavæðingar.

Þegar rekstur fyrirtækis er fluttur af sviði opinberra hagsmuna yfir á svið einkaréttar þar sem hlutafélagalög gilda skapast mörg álitamál og hafa miklar deilur orðið um flest eða öll þau ríkishlutafélög sem stofnað hefur verið til. Rekstur slíkra félaga er færður út fyrir ýmsar reglur og skuldbindingar sem almennt gilda um starfsemi opinberra aðila, svo sem ákvæði stjórnáskilgátulaga, laga um upplýsingaskyldu og laga um opinbera starfsmenn. Meðan svo er er hlutafélagaformið ólýðræðislegt og á einkar illa við í opinberum rekstri.

Hlutafélag er hins vegar vel skilgreint rekstrarform sem byggist á skýrum lagaákvæðum hvað varðar stjórnun, réttarstöðu hluthafa og meðferð fjármuna og reikningsskil, en í þeim takmarkast ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum hluthafans við hlutafjáreignina, óháð öðrum eignum hans. Í hlutafélagi er einnig unnt að afla fjármagns með útgáfu hlutabréfa og eiga viðskipti með hluti í þeim. Hlutafélagaformið getur af þessum ástæðum verið talið henta í opinberum rekstri en ókostirnir eru líka margir, einkum hvað varðar upplýsingar um rekstur félagsins og aðgang eigenda að þeim. Þegar fyrirtæki í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga er breytt í hlutafélag eiga eigendur ekki lengur beinan ákvörðunarrétt um málefni félagsins og geta ekki krafist upplýsinga umfram heimildir 91. gr. hlutafélagalaga. Þannig er hluthafafundurinn eini vettvangurinn þar sem eigandinn getur haft afskipti af félaginu og fengið upplýsingar um rekstur þess. Ákvæði stjórnáskilgátulaga og laga um upplýsingaskyldu stjórnvalda eiga þá ekki lengur við, sbr. úttekt Stefáns Más Stefánssonar prófessors á aðgangi Alþingis að upplýsingum um hlutafélög í eigu ríkisins (sjá skýrslu forsætisráðherra í þingskjali 25 á 122. löggjafarþingi 1997–1998).

Lög um hlutafélög, nr. 2/1995, eru í meginráttum byggð á dönskum rétti. Á 9. áratug síðustu aldar urðu í Danmörku miklar umræður um réttarstöðu opinberra hlutafélaga og var lögunum þar breytt 1995 og 1996 þannig að sett voru ákvæði í dönsku hlutafélagalögin um svokölluð ríkishlutafélög (*statselskaber*). Markmiðið var að auðvelda opinberum aðilum eftirlit með opinberum hlutafélögum með því að gera upplýsingar um rekstur þeirra, eigendur og hluthafafundi aðgengilegri. Svipuð upplýsingaskylda hvílir á opinberum dönskum hlutafélögum eins og á hlutafélögum sem hafa skráð hlutabréf sín í kauphöll. Þannig ber þeim að tilkynna dönsku féлага- og fyrirtækjaskránni (*Erhvervs- og selskabsstyrelsen*) um samninga sem gerðir eru um kaup og kjör stjórnarmanna og stjórnenda og önnur mikilvæg atriði sem snerta félagið og geta haft þýðingu fyrir framtíð þess, starfsmanna, hluthafa og kröfuhafa. Í dönsku lögunum eru mörg önnur ákvæði, þar á meðal um dagskrá hluthafafundar og að hluthafafundur opinbers hlutafélags skuli vera opinn fjölmiðlum.

Í Noregi og Svíþjóð hafa einnig verið sett í lög ákvæði til að tryggja aðgang almennings og kjörinna fulltrúa að upplýsingum sem varða rekstur og rekstrarafkomu opinberra hlutafélaga. Í norsku lögunum (§ 20-6.) er þannig að finna ákvæði um að bæði kynin skuli eiga sæti í stjórnnum slíkra félaga.

Þá var norsku lögunum um ríkisendurskoðanda breytt sl. vor þannig að ríkisendurskoðandi hefur eftirlit með hlutafélögum sem ríkið hefur yfir að ráða og getur embættið að eigin frumkvæði gert rannsókn á þeim.

Með hliðsjón af eðli máls og mikilvægi þeirrar starfsemi sem opinberum aðilum er ætlað að sinna er nauðsynlegt að tryggja sérlega vandaða stjórnarhætti og taka tillit til þeirra almannahagsmuna sem tengjast starfsemi slíkra fyrirtækja. Því er hér lagt til að ráðist verði þegar í stað í undirbúning að vandaðri lagasetningu um þessi efni.

Fylgiskjal.

*Orkustefnunefnd
Reykjavíkurborgar:*

Úr skýrslu um orkumál.

(„Tillaga að stefnu og skýrsla um orkumál.“ Mars 2004.)

2.3 Kostir og gallar mismunandi rekstrarforma.

Í nýju raforkulögunum er ekki gerð krafa um að raforkufyrirtæki verði rekin í hlutafélagiformi. Á undanförunum árum hefur hins vegar þremur minni orkufyrirtækjum landsins verið breytt í hlutafélög. Þessi þróun er mjög í anda þess sem tíðkast hefur víða um heim, þar sem breytingar hafa verið gerðar á rekstrarformi margra opinberra fyrirtækja. Þótt hlutafélagavæðing hafi á stundum verið undanfari sölu fyrirtækjanna á almennum markaði, ber að varast að líta svo á að tilgangurinn með því að breyta opinberum fyrirtækjum í hlutafélög sé ætíð sá að selja þau síðan einkaaðilum. Þvert á móti geta verið aðrar góðar og gildar ástæður fyrir því að heppilegt sé talið að skipta um rekstrarform.

Hlutafélagiformið getur hins vegar haft þann ókost að upplýsingastreymi til þeirra sveitarstjórna sem eiga í fyrirtækinu gæti minnkað. Meðan fyrirtæki eru í meirihlutaeign sveitarfélaga ættu þau að hafa úrræði til að afla þeirra upplýsinga sem þau telja þörf á. Aftur á móti geta sveitarfélög átt auðveldara með að afla sér upplýsinga um rekstur og fjárhag fyrirtækja í þeirra eigu, sem ekki eru hlutafélög, heldur rekin í öðru formi.

Hér að framan var vikið að því að eigendur sameignarfyrirtækja eru í einfaldri og hlutfallslegri ábyrgð fyrir skuldbindingum fyrirtækjanna með eignum sínum. Um sameignarfyrirtækin tvö gilda svo sem fram hefur komið sérstakar reglur. Ábyrgð eigenda hlutafélaga takmarkast aftur á móti við hlutafé þeirra og skýr skil eru á milli fjárhags hlutafélaga og eigna eigenda þeirra. Þá gilda strangar reglur um meðferð fjármuna hlutafélaga. Því má segja að með hlutafélagiforminu megi tryggja enn frekar fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað fyrirtækisins og eigenda þess.

Um hlutafélög gilda jafnframt ítarlegar reglur bæði um stjórnun, réttarstöðu hluthafa og meðferð fjármuna, þ.á m. úthlutun arðs. Vegna reglunnar um takmarkaða ábyrgð félagsmanna og möguleikans á að afla fjármagns með útgáfu hlutabréfa og enn fremur að eiga viðskipti með hluti í þeim hentar hlutafélagiformið sérstaklega vel fjárfrekum og/eða áhættusömum atvinnurekstri og þar með fyrirtækjum á borð við Landsvirkjun og Orkuveitu Reykjavíkur.

Reglur hlutafélagalaga um ákvörðunartöku og stjórnkerfi eru enn fremur ítarlegar og taka mið af því að við stofnun hlutafélags verður til sérstakur lögaðili sem stendur einn undir rekstri og ábyrgðum starfseminnar sem félagið rekur. Fyrir vikið er í lögnum gert ráð fyrir að stjórn og framkvæmdastjórn fari með stjórn félagsins og axli ríka ábyrgð á rekstri þess án sérstakrar íhlutunar eða ábyrgðar eigenda á skuldbindingum fyrirtækisins. Reyndar er í fyrrgreindum lögum um Orkuveitu Reykjavíkur og Landsvirkjun með sama hætti og í hlutafélagalögum kveðið á um hlutverk stjórnar og framkvæmdastjórnar í fyrirtækjunum, þ.e. að forstjóri fyrirtækjanna veiti starfsemi þeirra forstöðu undir eftirliti stjórnar sem ber ábyrgð á að starfsemin sé jafnan í réttu og góðu horfi. Ef Orkuveitunni eða Landsvirkjun yrði breytt í hlutafélag er þess þó að vænta að fyrirtækið nyti meira sjálfstæðis – bæði inn á við og út á við – inn á við með þeim hætti að búast má við því að ákvarðanir stjórnenda myndu enn frekar byggjast á viðskiptalegum sjónarmiðum og út á við þar sem fyrirtækið og staða þess réði úrslitum um ímynd þess og þar með lánshæfi, en ekki hinir opinberu eigendur þess.

Hlutafélagalögin taka mið af þeirri almennu reglu að hlutafélög séu opin félög þar sem félagsaðild verður ráðstafað að vild, en í því felst bæði að hluthafar geti framselt hluti sína og nýir hluthafar gengið í félagið. Leiða má að því líkur að breyting Landsvirkjunar og Orkuveitu Reykjavíkur í hlutafélag gæti auðveldað núverandi eigendum þessara fyrirtækja að selja hluti sína í fyrirtækinu, eða fyrirtækjunum að afla nýs fjármagns með innkomu nýrra aðila, þ.á m. með því að setja fyrirtækin á almennan markað með skráningu í kauphöll. Skráningu eða breytingu eignarhalds á þessum fyrirtækjum þyrfti hins vegar ekki sjálfkrafa að leiða af breytingu þeirra í hlutafélög, því að eftir sem áður mætti kveða á um það í lögum eða samþykktum félagsins að framsal hluta væri óheimilt án samþykkis annarra félagsmanna eða stjórnar, sbr. núverandi ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga nr. 42/1983 um Landsvirkjun sem leggur bann við því að eigandi gangi úr fyrirtækinu án samþykkis sameigendanna. Samkvæmt núverandi skipan Landsvirkjunar er fyrirtækið hefðbundið lokað félag sem gefur hvorki eigendum svigrúm til að ganga úr fyrirtækinu né fyrirtækinu sjálfu til að taka inn nýja félagsmenn nema með lagabreytingu.

Almennt er viðurkennt að við breytingu ríkis- eða sveitarfélagsfyrirtækja í hlutafélög skapist álitæfni þar sem við þá breytingu færist viðkomandi rekstur af sviði opinbers réttar yfir á svið einkaréttar, þar sem hlutafélagalögin gilda um starfsemina. Stjórnsýslulög, upplýsingalög og lög um opinbera starfsmenn taka þá ekki lengur til viðkomandi fyrirtækja. Við þessar breytingar kunna að skarast sjónarmið sem leiðir af því að þau stunda starfsemi í þágu opinberra hagsmuna, en eru rekin í formi hlutafélags. Um fyrirtækið gilda þá hlutafélagalög og viðkomandi rekstur hefur því í raun verið færður út fyrir ýmsar reglur og skuldbindingar

sem almennt gilda um starfsemi á sviði opinbers réttar. Þannig gilda ekki upplýsingalög varðandi upplýsingagjöf um ýmsar ákvarðanir sem teknar eru í félaginu, t.d. um laun stjórnenda og starfsmanna og aðra samninga sem félagið kann að gera, heldur ákvæði 91. gr. hlutafélagalaga sem einvörðungu tryggir hluthafa takmarkaðan upplýsingarétt. Ákvæðið hljóðar svo:

Þegar hluthafi krefst þess og slíkt má verða án tjóns fyrir félagið að mati félagsstjórnar skulu félagsstjórn og framkvæmdastjóri leggja fram á hluthafafundi upplýsingar um þau málefni, sem skipta máli um mat á ársreikningi félagsins og stöðu þess að öðru leyti eða áhrif geta haft á afstöðu hluthafa til mála, er ákvörðun á að taka um á fundinum. Upplýsingaskyldan á einnig við um samband félagsins við félög innan sömu samstæðu.

Ef upplýsingar eru ekki tiltækar á hluthafafundi skulu hluthafar innan fjórtán daga þar frá eiga aðgang að skriflegum upplýsingum hjá félaginu og einnig skulu þær sendar þeim hluthöfum er þess hafa óskað.

Hluthafafundur getur – sem æðsta valdið í málefnum félagsins – krafist þess að fá allar þær upplýsingar sem hann telur þörf á. Ef hluthafar eru þannig sammála um að fara fram á tiltekna upplýsingar, sem jafnvel fara út fyrir mörk 91. gr. um upplýsingarétt einstakra hluthafa, er hægt að krefjast þeirra. Augljóst er að eftir því sem hluthafar eru færri því auðveldara er að ná samstöðu um slíkar kröfur.

Sé fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga breytt í hlutafélag eiga þau ekki lengur beinan ákvörðunarrétt um málefni félagsins og geta ekki krafist upplýsinga umfram heimildir samkvæmt fyrrnefndu ákvæði 91. gr. hlutafélagalaga, heldur hvílir ábyrgð á rekstri og starfsemi á stjórnendum félagsins, þ.e. félagsstjórn og framkvæmdastjóra, sem bera sjálfstæða ábyrgð á störfum sínum fyrir félagið. Eini lögformlegi vettvangur eigendanna til að beita áhrifum sínum á grundvelli eignarhalds að hlutum í félaginu er hluthafafundurinn.

Í nágrannalöndum okkar hefur skapast umræða af þessu tilefni, þ.e. vegna breytinga ríkisfyrirtækja í hlutafélög og sérstöðu hlutafélaga í eigu opinberra aðila. Þar sem íslensk hlutafélagalöggjöf byggist í megindráttum á danskri er rétt að gera stuttlega grein fyrir réttarstöðu ríkishlutafélaga þar. Á 9. áratugnum átti sér stað mikil umræða í Danmörku um hlutafélög í eigu opinberra aðila og þá m.a. um að hve miklu leyti ríkishlutafélög ættu að vera sett undir sérstaka löggjöf. Á þeim tíma voru ríkishlutafélög einvörðungu sett undir hlutafélag- og ársreikningalögin enda þótt í einstökum tilfellum væru sérstök ákvæði í stofnlögum um einstök ríkishlutafélög sem viku frá almennum reglum hlutafélag- og ársreikningalaga.²⁷ Að þessu leyti var réttarstaðan þar sambærileg við þá sem er í íslenskum rétti. Hér á landi hafa hins vegar ekki verið lögfest almenn ákvæði um hlutafélög í eigu eða meiri hluta eigu ríkis eða sveitarfélaga en slík hlutafélög hafa einnig verið sett á fót með sérstökum lögum. Það gildir t.d. um þau orkufyrirtæki sem breytt hefur verið í hlutafélög, sbr. lög nr. 10/2001 um stofnun hlutafélags um Hitaveitu Suðurnesja, lög nr. 40/2001 um stofnun hlutafélags um Orkubú Vestfjarða og lög nr. 159/2002 um stofnun hlutafélags um Norðurorku. Þessi lög eiga það sammerkt að með þeim er tilgangur fyrirtækjanna lögbundinn, sérstök ákvæði eru um starfsmenn þeirra, þ.á m. um biðlaunarétt, og um skyldu til að leita staðfestingar iðnaðarráðherra á gjaldskrá þeirra. Engin sérstök ákvæði lúta nánar að stjórnunarháttum, endurskoðun eða opinberu aðgengi að upplýsingum um starfsemina. Að þessu leyti gilda því hlutafélagalögin, lög um bókhald og ársreikningalögin.

²⁷ Erhvervs- og selskabsstyrelsens vejledning for statslige aktieselskaber, bls. 2.

Eins og áður hefur komið fram leiddi umræðan í Danmörku til þess að lögfest voru sérstök ákvæði í dönsku hlutafélagalöggjöfinni um svokölluð ríkishlutafélög til að mæta þeim sérstakari skilyrðum sem talið var nauðsynlegt að taka tillit til. Um er að ræða breytingar sem gerðar voru með lögum 1995 og 1996. Þá hefur danska fyrirtækja- og félagaskráin sett sérstakar leiðbeiningar fyrir ríkishlutafélög og er þessar reglur (Erhvervs- og selskabsstyrelsens vejledning for statslige selskaber) að finna á heimasíðu skrárinnar (www.eogs.dk).

Í hlutafélagalögum Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar er að finna sérákvæði um ríkishlutafélög í hlutafélagalöggjöfinni sem að óbreyttu ná þá til orkufyrirtækja í opinberri eigu sem breytt hefur verið í hlutafélög. Hér verður nú gerð frekari grein fyrir réttarstöðunni að þessu leyti í Danmörku, samkvæmt lögum nr. 365/1995 og 377/1996 um breytingu á dönsku hlutafélagalögnum. Markmið lagasetningarinnar 1995 og 1996 var að auðvelda opinberum aðilum eftirlit með ríkishlutafélögum með því að gera upplýsingar um rekstur þeirra, eiginendur og hluthafafundi aðgengilegri. Hugtakið ríkishlutafélag (statsselskab) á við félag þar sem danska ríkið er í stöðu móðurfélags vegna eignarhalds í öðru hlutafélagi eða einkahlutafélagi. Svipuð upplýsingaskylda hvílir á hlutafélögum sem opinberir aðilar eins og ríki eða sveitarfélög hafa yfirlit yfir eins og á félögum sem hafa skráð hlutabréf sín í kauphöll. Ríkishlutafélagi ber að tilkynna dönsku félaga- og fyrirtækjaskránni um mikilvæg atvik og stöðu, sem snerta félagið og geta haft þýðingu um framtíð þess, starfsmanna, hluthafa og kröfuhafa. Hins vegar miðast upplýsingaskylda skráðra félaga við verðmyndandi atriði, sbr. 24. gr. kauphallarlaga. Með þessu ákvæði um upplýsingaskyldu danskra ríkishlutafélaga er opinberum aðilum og almenningi veitt mun meiri innsýn í rekstur viðkomandi félaga og þróun þeirra heldur en annars gildir um hefðbundin hlutafélög. Þetta opna umhverfi á þó ekki að koma í veg fyrir að fyrirtækin starfi sem venjuleg hlutafélög og við þær aðstæður sem almennt gilda á frjálsum markaði. Þá má nefna að í boðun hluthafafundar skal tilgreina allar tillögur sem bera á undir fundinn og fundurinn er opin fjölmiðlum. Hluthafar geta lagt skriflegar spurningar fyrir stjórn og framkvæmdastjóra innan þriggja mánaða fyrir hluthafafund og skal svara skriflega og leggja svarið fram við upphaf hluthafafundar. Með sama hætti og gildir um skráð félög í Danmörku er lagt bann við því í ríkishlutafélögum að formaður stjórnar sinni störfum fyrir félagið sem ekki geta talist eðlilegur þáttur í starfi hans sem stjórnarformanns, að frátöldum einstökum verkefnum sem honum eru falin af stjórn félagsins og fyrir hana. Svokallaður starfandi stjórnarformaður er með öðrum orðum bannaður. Sérstök skylda hvílir enn fremur á stjórn ríkishlutafélaga eins og skráðra félaga að setja sérstakar starfsreglur. Nánar er kveðið á um inntak þeirra í lögnum, auk þess sem starfsreglurnar eru opinberar hjá fyrirtækja- og félagaskránni.

Hér er þetta nefnt vegna þess að innan nefndarinnar hafa skapast umræður í tengslum við kosti og galla hlutafélagavæðingar Orkuveitunnar og Landsvirkjunar þar sem meðal annars hafa komið fram sjónarmið um mikilvægi þess að settar yrðu sérreglur um hlutafélög í orku-starfsemi sem tryggðu sérstaklega vandaða stjórnunarhætti og að tekið væri tillit til þeirra almannahagsmuna sem tengjast starfsemi þessara fyrirtækja. Þetta eru atriði sem að mati nefndarinnar væri vert að hafa í huga kæmi til hlutafélagavæðingar Orkuveitunnar og Landsvirkjunar og taka mætti tillit til með sérstökum ákvæðum í þeim lagabreytingum sem þyrfti að gera í tengslum við breytingu þessara fyrirtækja í hlutafélög.

(Höfundar: Már Guðmundsson (form.), Álfheiður Ingadóttir, Áslaug Björgvinsdóttir, Geir Magnússon, Páll Halldórsson, Páll Kr. Pálsson, Sveinn Hannesson og Sveinn Agnarsson, starfsmaður nefndarinnar.)