

Nd.

146. Nefndarálit

um frv. til l. um birtingu efnahagsreikninga.

Frá minni hl. allsherjarnefndar.

Allsherjarnefnd hefir klotnað um þetta mál. Meiri hl. vill samþykkja frumvarpið með litilfjörlegum breytingum, en minni hl. leggur til, að það verði fellt.

Frumvarpið var sent til Landsbankans, Útvegsbankans, Búnaðarbankans, S.I.S.,

Verzlunarráðsins og Vinnuveitendafélagsins, til umsagnar. Landsbankinn, Vinnuveitendafélagið og Verzlunarráðið leggja eindregið á bóti því, að frumvarpið verði að lögum, og eru prentuð sem fylgiskjöl með þessu nefndaráliti svör þessara stofnana, svo og svar S.Í.S., sem telur rétt að samþykkja frumvarpið. Vegna fjarveru Helga Guðmundssonar, bankastjóra Útvegsbankans, mun ekki hafa komið álit frá þeirri stofnun um frumvarpið, en Búnaðarbankinn hefir ekki svarað.

Í frumvarpinu er ætlað til, að hlutafélög, samvinnufélög og önnur félög, svo og einstaklingar, sem reka verzlun, útgerð, iðnað eða aðra atvinnu og skulda bönkum eða sjóðum samtals 50000 kr. eða meira í árslok, skuli birta efnahagsreikninga sína, og jafnvel í einstökum tilfellum rekstrarreikninga. Minni hl. nefndarinnar fær ekki séð, að það geti verið neinn ávinningur, hvorki fyrir þjóðarheildina né heldur fyrir þann einstakling eða félag, sem í hlut á, eða lánveitendurna, að efnahagsreikningar eða rekstrarreikningar séu birtir. Íslensk löggjöf leggur þagnarskyldu á þá opinberu embættis- eða sýslunarmenn, sem vegna starfa síns eða aðstöðu fá vitneskju um hag einstaklinga eða fyrirtækja. Almenningsur hefir heldur enga aðstöðu til að dæma um það, hvort réttmætt sé, að einstaklingur eða félag skuldi lánsstofnun ákveðnar upphæðir, þar eð hann hefir enga möguleika á að meta þær tryggingar, sem að baki liggja, né ástæður þær, sem fyrir lánveitingunni kunna að vera.

Bankarnir eru nú háðir eftirliti og yfirstjórn trúnaðarmanna Alþingis og almennings, þar sem eru bankaráðin, og þau eru aftur háð eftirliti fjármálaráðherra. Frá þessum trúnaðarmönnum almennings verður og hlýtur að koma aðhaldið gegn óeðlilegum lánveitingum, en ekki frá órökstuddum eða jafnvel pólitískum árásum í blöðum, en sú mundi afleiðingin verða, ef skylt væri að birta efnahags- og rekstrarreikninga á þann hátt, sem segir í frumvarpinu.

Það er enn fremur ljóst, að skuldarupphæðin sjálf er enginn mælikvarði fyrir því, hvort rétt sé að birta almenningsur efnahagsreikning eða ekki. Það má telja nokkurn veginn víst, að allar þær fasteignir hér í bæ, sem eru að fasteignamati 50 þús. kr. eða meira, munu vera veðbundnar fyrir svipaðri upphæð, en lítil ástæða virðist vera til þess að skylda einstaklinga, sem eiga slíkar eignir, til að birta efnahagsreikninga sína. Öðru mál gæti verið að gegna um hlutafélög, þar sem almenningsur ætti kost á, gegnum kauphöll eða á annan hátt, að eignast hlutabréf félagsins. Þar virðist eðlilegt, að kaupandinn hafi möguleika á því að meta verðgildi hlutabréfsins með vitneskju um efnahag félagsins. Fyrir þessu er gert ráð í hlutafélagalögunum frá 1921, þar sem samkv. 35. gr. þeirra er skylt að tilkynna til hlutafélagaskrár og skrásetja aðalniðurstöðu reikninga félagsins ár hvert. Sé þessu ákvæði framfylgt, getur hver sem vill á þennan hátt fylgzt með efnahag og afkomu hlutafélagsins, og það er að sjálfsgöðu aðalatriðið, en ekki hve háa upphæð félagið kann að skulda. Á Norðurlöndum gilda ákvæði svipuð og þessi, en hinsvegar mun hvergi vera lögð sú skylda á einstaklinga, að birta efnahagsreikninga sína, eins og gert er ráð fyrir í þessu frv. Það mætti einnig teljast rétt að birta efnahagsreikninga kaupfélaga og samvinnufélaga á sama hátt og hlutafélaga, þar eð engar eða litlar hömlur eru við því lagðar, að almenningsur gerist meðlimur slíkra félaga, og taki þá um leið á sig fjárhagslegar skuldbindingar, án þess jafnframt að þekkja fjárhag þeirra, nema gegnum þá efnahagsreikninga, sem birtir kunna að vera.

Þær ástæður, sem kynnu því að réttlæta það, að efnahagsreikningar hlutafélaga, kaupfélaga og samvinnufélaga væru birtir, liggja hinsvegar ekki fyrir að því er snertir birtingu efnahagsreikninga einstaklinga, enda væri skylda þeirra til að birta opinberlega sundurliðaða skýrslu um efnahag sinn beint brot á þeirri viðurkenndu reglu, að fjárhagsmálefni hvers einstaklings séu og eigi að vera hans einkamál.

Minni hl. nefndarinnar telur því ekki, að frumvarpið nái þeim tilgangi, sem flutningsmenn, samkv. greinargerðinni, ætlast til, og það sé sumpart óþarft vegna

þegar gildandi lagaákvæða, en geti hinsvegar orðið til ills eins fyrir atvinnu- og viðskiptalíf þjóðarinnar, og leggur því til, að það verði fellt.

Alþingi, 25. marz 1938.

Garðar Þorsteinsson, Thor Thors.
frsm.

Fylgiskjal I.

LANDSBANKI ÍSLANDS

Reykjavík, 23. marz 1938.

Með bréfi, dags. 11. þ. m., hefir allsherjarnefnd neðri deildar Alþingis farið þess á leit við stjórn Landsbankans, að hún láti í té umsögn um frumvarp það um birtingu efnahagsreikninga, er fyrir þinginu liggur. Í tilefni af því viljum vér taka fram eftirfarandi.

Það er tekið fram í greinargerð frumvarpsins, að erlendis séu hliðstæð ákvæði í lögum. Vér höfum ekki getað fundið nein slík hliðstæð ákvæði í erlendum lögum, og víst er um það, að á Norðurlöndum eru þau ekki til. Ef til vill vakir það fyrir höfundum frumvarpsins, að í hlutafélagalöggjöf Norðurlanda eru fyrir mæli, sem skylda hlutafélög til að birta meðlimum sínum reikninga sína. En sé svo, þá eru ákvæði þegar til í islenzkri löggjöf, sem ganga ekki skemmra, því að í hlutafélagslögnum frá 1921 segir svo í 35. gr. 2. málsgrein:

„Aðalniðurstöðu reikninga ár hvert skal tilkynna til hlutafélagsskrár og skrásetja.“

Þarf því, að því er þetta atriði snertir, ekki annað en að ganga eftir því, að lögnum sé framfylgt.

Frumvarp það, sem hér er um að ræða, er þó viðtækara, því að það mælir svo fyrir, að öll félög, fyrirtæki bæjar- og sveitarfélaga og einstaklinga, sem reka verzlun, útgerð, iðnað eða aðra atvinnu og skulda bönkum og sjóðum hér á landi samtals kr. 50000.00 eða meira í árslok, skuli árlega birta efnahagsreikninga sína. Það er nú almennt viðurkennd regla, þar sem einstaklingsréttur og einkarekstur er viðurkenndur, að fjárhagsmálefni hvers og eins séu fyrst og fremst hans einkamál. Er regla þessi og margstaðfest í islenzkum lögum með þagnarskyldu þeirri, sem lögð er á opinbera embættis- og sýslunarmenn, sem við starfa sinn hafa aðstöðu til að fá vitneskju um hag einstaklinga eða fyrirtækja. Verður það og að teljast mjög hæpið, sem haldið er fram í greinargerð frumvarpsins, að slík birting efnahagsreikninga, sem lagt er til að lögfesta, sé sambærileg við birtingu reikninga ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja, þar sem þar er þó ómótmælanlega um eign allrar þjóðarinnar að ræða.

Þegar því lagt er til að bregða út af þeirri reglu, sem hingað til hefir verið fylgt um þessi mál, og lögbjóða birtingu efnahagsreikninga einkafyrirtækja og félaga, virðist oss, að til þess verði að liggja brýn nauðsyn, enda séu þær reglur, sem um þetta eru settar, að öðru leyti heppilegar og gaumgæfilega athugaðar.

Að því er snertir nauðsyn þessa máls, er það tekið fram í greinargerð frumvarpsins, að það sé fram borið til þess að landsmenn eigi þess kost að kynnast hag þeirra fyrirtækja, sem hafa mest af sparifé þjóðarinnar til ávöxtunar. Þetta verður tæplega skilið á annan veg en þann, að með þessu sé verið að gefa almenningi kost á að fylgjast með lánveitingum banka og sjóða, og þá líklega til þess að hann geti gert sér grein fyrir því, hvort þær eru réttmætar. Nú er ekkert við því að segja, að þeir, sem lánveitingum stjórna úr bönkum og sjóðum, og sem í mörgum tilfellum eru trúnaðarmenn hins opinbera, séu eftirliti háðir. Má og segja það, að stjórnir Landsbankans og Útvegsbankans séu þegar slíku eftirliti háðar, þar sem bankaráðin eru. Að því er Landsbankann snertir má minna á það, að í honum er sérstök

endurskoðunardeild, sem algerlega er undir stjórn bankaráðsins, og auk þess tveir endurskoðunarmenn, kosnir af Landsbankanefndinni. Þyki hinsvegar rétt að hafa enn aukið eftirlit utan frá, er það augljóst mál, að aðferð sú, sem frumvarpið leggur til, að höfð verði, er ekki sú rétta. Rétt leiðin væri þá vafalaust sú, að skipa mann eða menn, sem sérstök skilyrði hefðu til að fylgjast með banka- og viðskiptamálum, láta þá hafa það hlutverk að inna hið umrædda eftirlit af höndum og veita þeim aðgang að öllum þeim upplýsingum, sem máli geta skipt í þessum efnum. Er þetta sú leið, sem farin hefir verið í öðrum löndum um eftirlit með bönkum og sparisjóðum, þar sem rétt hefir þótt að hafa eftirlit utan frá. Hitt er vitanlegt, að almenningur hefir ekki skilyrði til þess að gera sér grein fyrir réttmæti lánveitinga, og það þegar af þeirri ástæðu, að efnahagsreikningarnir einir eru ekki næg gögn í því máli. Kemur þar margt til greina, svo sem rekstur og afkoma undanfarandi ára, viðurkennd hagsýni og dugnaður mannsins, sem lánið fær, o. þv. Ástæður og afkoma hafa og getað breytt frá því lán var veitt á þann hátt, sem ómögulegt er fyrir almenning að fylgjast með í.

Sé það hinsvegar markmiðið með frumvarpinu, að fá upplýsingar um lánveitingar þessara stofnana almennt, svo sem það, hvað miklar lánsupphæðir séu veittar hinum ýmsu atvinnuvegum, hversu mikið stórum og hversu mikið smáum fyrirtækjum o. þessh., má auðvitað fá fyllri og yfirgrípsmeiri upplýsingar um þau mál með skýrslum frá þessum stofnunum, án þess að birta þurfi einkareikninga nokkurs fyrirtækis.

Fyrir utan það, að oss virðist frumvarpið í heild ekki stefna í rétta átt, má og ýmislegt finna að einstökum atriðum þess. Lögin ná til allra fyrirtækja, sem skulda bönkum og sjóðum samtals kr. 50000.00, án tillits til þess, hvers eðlis lánin eru, en þar getur þó verið ólíku saman að jafna. Til skýringar má geta þess, að í lögum erlendis, þar sem sett hafa verið hámarksákvæði um það, hvað banki megi lána einu fyrirtæki háa upphæð miðað við eigin fé hans, hafa þó vissar tegundir lána verið undanskildar og ekki reiknaðar með, svo sem t. d. lán gegn fyrsta veðrétti í fasteign allt að hálfu matsverði, lán gegn handveði í ríkisskuldabréfum og öðrum tryggingum verðbréfum í vissu hlutfalli, „rembours“-lán, vöruvixlar o. fl. Þau lán, sem þannig eru sjálftryggð, þykir ekki rétt að reikna með, þegar um slíkar takmarkanir á lánveitingum er að ræða, og væri því eftir eðli málsins ekki rétt að reikna þau heldur í þessum tilfellum, sem hér er um að ræða.

Í öðru lagi er miðað við kr. 50000.00 skuldarupphæð samtals, án þess að aðrar aðstæður séu teknar til greina. Tvö sjónarmið gætu komið hér til greina: Annaðhvort að fyrirtækinu væri lánað svo mikið móts við eigið fé þess, að lánið gæti talið ótryggt af þeirri ástæðu, eða að stofnunin, sem lánaði, veitti einum viðskiptamanni svo stór lán, að örlög hennar væru komin undir örlögum skuldunautsins, svo að hún hefði ekki frjálsa aðstöðu til að kippa að sér hendinni. Hvorugt þessara sjónarmiða leggur þó frumvarpið til grundvallar, heldur heildarupphæð skuldar, sem eftir atvikum ekkert þarf að vera við að athuga.

Ennfremur skal á það bent, að í frumvarpinu er aðeins tekið tillit til þeirra upphæða, er skuldaðar eru í bönkum og sjóðum. Fyrirtæki, sem skulda einstökum mönnum, hafa þó eins „sparifé þjóðarinnar til ávöxtunar“. En á þetta skal bent hér, vegna þess að það er vitanlegt, að ákvæði laga þessara verða óvinsæl af þeim, sem þau ná til, og að einstaklingar og félag munu freista að komast hjá því að falla undir lögin, m. a. með því að reyna að fá lán hjá einstaklingum. En það verður fyrst og fremst ekki séð, að þjóðfélaginu sé neinn ávinningur í því að beina viðskiptunum framhjá bönkum og sjóðum, sem eru yfirleitt opinberar stofnanir, en það kann hinsvegar að leiða til þess, að þessum stofnunum verði erfiðara að fylgjast með fjárhag skuldunauta sinna og verkar þá skaðlega á öryggi þeirra.

Að endingu skal það tekið fram, þó að það skipti minna máli, að ekki virðist rétt að láta fyrirtæki þau, er lögin ná til, bera sjálf kostnaðinn við birtingu reikninganna. Lögin eru vafalaust sett með heill almennings, en ekki þessara sérstöku

fyrirtækja, fyrir augum, og virðist því tæplega annað sæmandi en að rikissjóður beri kostnaðinn.

Virðingarfyllst,

Landsbanki Íslands.

Magnús Sigurðsson. Georg Ólafsson.

Allsherjarnefnd neðri deildar Alþingis,

Reykjavík.

Fylgiskjal II.

VERZLUNARRÁÐ ÍSLANDS

Reykjavík, 18. marz 1938.

Sem svar við heiðruðu bréfi yðar, dags. 11. þ. m., þar sem þér æskið umsagnar Verzlunarráðsins á frumvarpi til laga um birtingu efnahagsreikninga, vill Verzlunarráðið taka fram eftirfarandi:

Verzlunarráðið hefir athugað frumvarpið og vill eindregið leggja til, að það verði ekki samþykkt. Aðalákvæði þess, að aðiljum þeim, sem um getur í 1. gr. frumvarpsins, og sem skulda bönkum eða sjóðum hér á landi 50 þús. krónur eða meira í árslok, sé gert að skyldu að afhenda efnahagsreikninga sína til birtingar, er veigamikilið nýmæli, sem tvímælalaust mun sæta andstöðu mikils þorra isl. kaupsýslumanna, verði frumvarpið að lögum.

Einstaklingum og forráðamönnum fyrirtækja, sem um getur í 1. gr., er það að jafnaði talsvert áhugamál, að óviðkomandi aðiljar eigi ekki aðgang að upplýsingum um þau atriði, sem með frumvarpinu á að opinbera. Ástæður fyrir þessari afstöðu má að nokkru leyti rekja til þess, að sérstök tilhneiging virðist oft vera til þess hér á landi, og meiri en tíðkast yfirleitt í nágrannalöndunum, að draga fjárhag einstaklinga og fyrirtækja inn í umræður um fjarskyld mál. En að öðru leyti byggist þessi afstaða einnig á því, að það er ekki viðurkennt, að almenningur eigi frekar heimtingu á upplýsingum um efnahag þeirra aðilja, sem um getur í 1. gr. frumvarpsins, en um fjárhag ótal annara einstaklinga og fyrirtækja hér á landi, sem frumvarpið nær ekki til. Hér kemur og ennfremur til greina, að með opinberun þessara mála (samanber sérstaklega ákvæði 2. gr. um birtingu rekstrarreikninga) getur beinlínis verið um það að ræða, að aðstöðumunur, sem einstakir aðiljar hafa getað skapað sér fram yfir aðra, og kostað hefir bæði fé og vinnu, sé með öllu eyðilagður. Er hér átt við það, að úr rekstrarreikningum má oftlega beinlínis ráða talsvert um uppbyggingu og rekstrarfyrirkomulag viðkomandi fyrirtækja. Og það virðist ekki sanngjarnt, að óviðkomandi aðiljum, þar á meðal beinum keppinautum, sé gefinn kostur á slíkum upplýsingum.

En þótt kaupsýslumönnum sé það þannig áhugamál, að almenningur eigi ekki aðgang að upplýsingum um fjárhag þeirra og afkomu, þá fer því fjarri, að þeir tregðist við að láta réttum aðiljum slíkar upplýsingar í té. Það mun þannig vera föst venja, að kaupsýslumenn láti peningastofnunum landsins, svo og öðrum þeim aðiljum, sem þeir hafa fé að láni frá, í té efnahags- og rekstrarreikninga sína, sé þess óskað. Það liggur og í hlutarins eðli, að kaupsýslumenn, sem mikil lánsviðskipti hafa, geta ekki staðið á móti því að veita peningastofnunum slíkar upplýsingar, jafnvel þótt tilhneiging væri til slíks, sem þó mun almennt ekki vera.

Með þessu, sem hér hefir verið sagt, vill Verzlunarráðið sýna fram á, að þar sem réttir aðiljar (en það eru lánveitendur) eiga þegar aðgang að upplýsingum um fjárhag allra þeirra, sem frumvarpinu er beint að, þá sé frumvarpið annarsvegar óþarft, en eigi hinsvegar ekki rétt á sér af ástæðum, sem einnig hafa verið tilgreindar.

Beri hinsvegar að skilja aðaltilgang frumvarpsins á þann veg, að með því eigi að gefa almenningi aðstöðu til að gagnrýna einstakar ráðstafanir forráðamanna banka og sjóða á fjármunum viðkomandi stofnana, þá getur Verzlunarráðið ekki heldur fallið á þann tilgang frumvarpsins. Verzlunarráðið lítur svo á, að almenningur hafi ekki aðstöðu til að dæma um réttmæti slíkra ráðstafana, enda miður æskilegt, að um slíkt sé rætt opinberlega meira en þörf er á. Þá er það ennfremur álit ráðsins, að af hálfu ríkisvaldsins sé þegar tryggilega fyrir því séð, að traust eftirlit sé hægt að hafa með lánastarfsemi flestra þeirra aðilja hér á landi, sem aðstöðu hafa til að lána einstöku fyrirtæki 50000.00 krónur. Í raun og veru er því svo háttáð, að það eru einmitt fulltrúar ríkisvaldsins sjálfs, sem framkvæma eiga umrætt eftirlit með starfsemi flestra þeirra peningastofnana og sjóða, sem yfirleitt koma til greina í frumvarpinu. Nægir í því sambandi að vísa til gildandi ákvæða um stjórnarfyrikomulag íslensku bankanna.

Í greinargerð þeirri, er fylgir frumvarpinu, er þess getið, að erlendis séu hliðstæð ákvæði í lögum, varðandi birtingu rekstrar- og efnahagsreikninga. Verzlunarráðið kannast ekki við þessi ákvæði, og gerði það því fyrirspurn um þetta atriði til fulltrúa danska, sænska og norska ríkisins hér í bænum. Þessum aðiljum var ekki heldur kunnugt um, að umrædd ákvæði væru gildandi í Danmörku, Svíþjóð eða Norgei. Það verður því að álita, að þessar upplýsingar í greinargerð frumvarpsins séu á einhverjum misskilningi byggðar, eða að minnsta kosti að því er Norðurlönd áhrærir.

Hinsvegar er það ekki óþekkt, að ýms fyrirtæki í nágrannalöndunum birti efnahagsreikninga sína, en slíkt byggist þá að jafnaði á því, að um stærri hlutafélög er að ræða, sem hafa aðgang að kauphöllum, þannig að bréf þeirra eru opinberlega skráð.

Verzlunarráðið sér ekki ástæðu til að ræða einstakar greinar frumvarpsins, vegna þeirrar afstöðu, sem það hefir til málsins í heild, en mun þó fúslega láta í té fyllri umsögn, verði eftir því óskað.

Með sérstakri virðingu.

F. h. Verzlunarráðs Íslands.

O. Guðjónsson.

Til allsherjarnefndar neðri deildar Alþingis.

Fylgiskjal III.

VINNUVEITENDAFÉLAG ÍSLANDS

Reykjavík, 15. marz 1938.

Til allsherjarnefndar neðri deildar Alþingis.

Með bréfi, dags. 11. þ. m., hefir hin heiðraða nefnd óskað umsagnar félags vors um frumvarp til laga um birtingu efnahagsreikninga.

Út af þessu hefir framkvæmdanefnd félagsins samþykkt að tjá allsherjarnefndinni, að framkvæmdanefndin telur óráðlegt, að fyrrgreint frumvarp verði gert að lögum, vegna þess að óttast megi, að slík lög mundu hafa óheppileg áhrif á viðskiptalífið og sérstaklega verða til þess að draga úr framtaki atvinnurekenda, enda með slíkum lögum gengið allt of langt í afskiptum opinberra stjórnarvalda af einkalífi manna. Fær framkvæmdanefndin auk þess eigi séð, að slíkra ráðstafana sé nokkur þörf vegna hagsmuna almennings. Í greinargerð fyrir frumvarpinu er vísað til þess, að atvinnurekendur þeir, sem frumvarpið snertir vegna þess að þeir skuldi bönkum eða sjóðum 50 þús. kr. eða meira, hafi sparifé þjóðarinnar til ávöxtunar, en þó svo

væri, þá virðist sú röksemd ekki leiða lengra en til þess, að slíkir atvinnurekendur sendi bankastjórnnum og sjóðstjórnnum reikninga sína, en með bönkum og sjóðum er opinbert eftirlit, sem á að tryggja öryggi sparifjárins. Er vitanlegt, að lánsstofnanir hafa ekki átt í neinum erfiðleikum um það að fá reikninga hjá skuldunautum sínum, svo í því efni þarf engin lög. Jafnframt má benda á, að frumvarpið skyldar menn til birtinga reikninga sinna, þó lánsfé þeirra sé tryggt með öruggu fasteignaveði, og er ekki sjáanleg ástæða til þess að skylda mann til að opinbera reikninga sína, þó hann hafi t. d. 50 þús. kr. lán úr veðdeild Landsbankans eða Söfnunarsjóði Íslands, tryggt með 1. veðrétti í fasteign sinni.

Vér viljum loks leiða athygli að því, að þar sem í greinargerð frumvarpsins stendur, að erlendis séu hliðstæð ákvæði í lögum, þá teljum vér oss hafa upplýsingar um það, að slík lög séu ekki til á Norðurlöndum að minnsta kosti.

Virðingarfyllt,

Vinnuveitendafélag Íslands.

Eggert Claessen.

Fylgiskjal IV.

SAMBAND ÍSL. SAMVINNUFÉLAGA

Reykjavík, 16. marz 1938.

Allsherjarnefnd neðri deildar Alþingis, Reykjavík.

Vér höfum móttengið heiðrað bréf yðar, dags. 11. þ. m., ásamt frumvarpi til laga um birtingu efnahagsreikninga, sem þér óskið umsagnar um.

Oss virðist frumvarpið stefna í rétta átt og leggjum til, fyrir vort leyti, að það verði samþykkt. Þó viljum vér leyfa oss að beina athygli yðar að, hvort ekki myndi ástæða til, að lágmark skuldarupphæðar samkv. 1. gr. frumvarpsins sé lægra en kr. 50000.00.

Virðingarfyllt,

pr. pr. Samband isl. samvinnufélaga.

S. Kristinsson.