

Nd.

17. Frumvarp til laga

[17. mál]

um heimild sveitarfélaga til stofnunar og starfrækslu atvinnu- og þjónustufyrirtækja með takmarkaðri ábyrgð.

Flm.: Stefán Gunnlaugsson, Björn Sveinbjörnsson, Matthías Á. Mathiesen, Gils Guðmundsson, Karvel Pálmason.

1. gr.

Sveitarfélögum skal heimilt að stofna til atvinnufyrirtækja með takmarkaðri ábyrgð, sem þau reka ein sem einkaeigendur án hlutdeildar annarra. Skal ábyrgðin þá takmörkuð við stofnfé það, sem lagt er fram til fyrirtækisins, og önnur framlög og ábyrgðir, sem sveitarstjórn kann að ákvæða.

2. gr.

Fyrirtækjum sveitarfélaga með takmarkaðri ábyrgð er rétt og skylt að hafa orðin: „Sveitarfélagarekstur með takmarkaðri ábyrgð“ í heiti sínu, eða skammstöfunina: „STÁ“.

3. gr.

Nú er fyrirtæki stofnað skv. lögum þessum, og skal stofnandi þess þá setja því samþykktir, er staðfestar séu af félagsmálaráðherra. Í samþykktum þessum skal greina heiti fyrirtækis og heimilisfang, tilgang þess og upphæð stofnfjár. Þar skulu vera skýr ákvæði um stjórn fyrirtækis og framkvæmdastjóra, valdsvið þeirra og verksvið og hverjir skuldbindi fyrirtækið. Enn fremur skulu vera þar ákvæði um reikningsskil og endurskoðun. Skal hafa hliðsjón af reglum hlutafélagalaga um þessi efni, eftir því sem við á. Ef ráðherra telur, að gallar séu á samþykktum fyrirtækis, skal hann veita stofnanda tækifæri á að bæta úr þeim, en synjar um staðfestingu ella.

4. gr.

Lágmarksstofnfé fyrirtækja þeirra, sem hér um ræðir, skal vera kr. 100 000.00.

5. gr.

Lögreglustjóri skal halda skrá um fyrirtæki þau, sem stofnuð eru skv. lögum þessum. Skal senda honum tilkynningu um stofnun fyrirtækis, er ráðherra hefur staðfest samþykktir þess. Tilkynningin skal síðan birt í Lögbirtingablaði eins og aðrar tilkynningar til félagaskrár. Ráðherra setur nánari reglur um, hvað greina skuli í tilkynningum, og láta gera eyðublöð fyrir þær. Breytingar á samþykktum, stjórn og prókúru skal tilkynna og birta eftir sömu reglum og gilda um tilkynningu um stofnun.

6. gr.

Fyrirtæki stofnuð og rekin samkvæmt lögum þessum skulu undanþegin gjöldum til ríkis og sveitarfélaga samkvæmt sömu reglum og gilda á hverjum tíma um sömu atvinnustarfsemi, væri hún rekin af sveitarfélagi með ótakmarkaðri ábyrgð.

7. gr.

Ákvæði VIII. kafla laga um hlutafélög, nr. 77 frá 27. júní 1921, um refsingar o. fl. skulu gilda um brot gegn lögum þessum, eftir því sem við á.

8. gr.

Ráðherra getur með reglugerð sett nánari fyrirmæli um framkvæmd laga þessara.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpi þessu til laga um heimild sveitarfélaga til stofnunar og starfrækslu atvinnu- og þjónustufyrirtækja með takmarkaðri ábyrgð er lagt til, að sveitarfélög geti stofnað til atvinnufyrirtækja í atvinnuaukningarskyni, með takmarkaðri ábyrgð. Með þessu er stefnt að því, að sveitarfélögum sé gert kleift að eiga og reka án þátttöku annarra umrædd fyrirtæki og fjárhagsábyrgð þeirra á þeim sé takmörkuð við ákveðið framlag sveitarsjóðs.

Hér á landi hefur það tíðkast, að sveitarfélög standi fyrir ýmiss konar rekstri í atvinnuaukningar- og þjónustuskyni, sem jafnframt er aðallega stundaður af einstaklingum og fyrirtækjum þeirra og oft talinn fjárhagslega áhættusamur. Sem dæmi um slíkan rekstur má nefna útgerð og fiskverkun, sem nú er rekin af Hafnarfjarðarbæ og Reykjavíkurborg.

Í greinargerð, sem Jón Finnsson hæstaréttarlögmaður tók saman að beiðni bæjarstjórans í Hafnarfirði um möguleika og leiðir til takmörkunar á ábyrgð bæjarsjóðs á útgerð Bæjarútgerðar Hafnarfjarðar, dags. 25. marz 1971, er m. a. rætt um tvo kosti: Annars vegar hlutafélagaform og hins vegar, að sett sé sérstök löggjöf um atvinnufyrirtæki sveitarfélaga, er geri sveitarfélögum kleift að stofnsetja fyrirtæki með takmarkaðri ábyrgð.

Jafnframt því sem lögmaðurinn bendir þannig á þá leið, sem lagt er til í þessu frumvarpi, færir hann rök að því, að hlutafélagaformið geti að vissu leyti komið sveitarfélögum að gagni í ofangreindu skyni, og byggir þá fyrst og fremst á 31. grein hlutafélagalaga, 2. mgr., þar sem m. a. sveitarfélögum, sem hluti eiga í hlutafélagi, er veitt undanþága frá ákvæðum laganna um takmörkun á atkvæðamagni því, sem hver hluthafi má fara með á hluthafafundi. Undanþága þessi virðist vera víðtæk og geti sveitarfélag samkvæmt henni tryggt sér óskorað meirihlutavald í hlutafélagi, sem það stofnaði. Engu að síður virðist ljóst, að ýmsir ókostir eru á þessari skipan. Löggin um hlutafélög eru miðuð við aðstæður, sem að ýmsu leyti eru ólíkar þeim, sem eru hjá fyrirtækjum sveitarfélaga, og væri stundum óhagkvæmt og óþarft að þvinga þau til að hlíta þeim. Þetta á t. d. við um ákvæði V. kafla laganna um stjórn hlutafélaga og hluthafafundi. Þá yrðu sveitarfélögin jafnan að hafa fimm einstaklinga með sem hluthafa, til þess að formkröfum sé fullnægt, og gæti það oft orðið til trafala, sbr. 32. grein t. d.

Þá er á það að líta, að markmið þau, sem liggja að baki hlutafélögum og hlutafélagalögum, eru ólík þeim, sem liggja að baki fyrirtækjum sveitarfélaga. Tilgangur hlutafélagaformsins er m. a. sá að skapa grundvöll fyrir því, að hægt sé að ná saman miklu fjármagni til fjárfrekra framkvæmda, án þess að áhætta þátttakenda verði meiri en hlutafjárframlag þeirra. Hins vegar er markmið sveitarfélaga með stofnun fyrirtækja með takmarkaðri ábyrgð að auka og tryggja atvinnu í sveitarfélaginu með hag allra íbúa þess fyrir augum.

Margt mælir með því, að sveitarfélögum sé gert kleift, þegar þörf krefur, að leggja í áhættusaman atvinnurekstur án þess að leggja aðrar eignir sveitarfélagsins í hættu en þær, sem lagðar eru í hið áhættusama fyrirtæki. Þess eru dæmi, að ríkissjóður hefur farið þessa leið, og má þar nefna ákvæði 7. gr. laga nr. 1/1938, um Síldarverksmiðjur ríkisins, en þar segir, að ríkissjóður beri ekki ábyrgð á skuldum, sem verksmiðjurnar stofna til eftir 31. des. 1937, nema heimild sé veitt til þess af Alþingi. Í 5. gr. laga nr. 52/1949, um Fiskiðjuver ríkisins, var tekið fram, að ríkissjóður beri ekki ábyrgð á skuldum fiskiðjuversins, nema heimild sé veitt til þess af Alþingi. Ekki verður ráðið af nafni þessara ríkisfyrirtækja, að þau séu rekin með takmarkaðri ábyrgð. Nöfn þeirra gætu þvert á móti bent til hins gagnstæða. Í frumvarpi því, sem hér liggur fyrir, er hins vegar gert ráð fyrir, að nafn fyrirtækjanna beri með sér, að þau séu rekin með takmarkaðri ábyrgð. Réttur skuldheimtumannanna gagnvart þeim virðist því ekki verr tryggður en gagnvart öðrum félögum með takmarkaðri ábyrgð, t. d. hlutafélögum eða samvinnufélögum. Telja verður

einnig, að fyrst ástæða hefur þótt til að veita ríkissjóði heimild til að reka atvinnu-fyrirtæki með takmarkaðri ábyrgð, sé enn brýnni þróf fyrir sveitarfélög, sem fæst eru fjársterk, að hafa slíka heimild.

Hugsanlegt væri, að sett yrðu sérstök lög um hvert einstakt fyrirtæki, þar sem kveðið væri á um takmarkaða ábyrgð sveitarfélagsins, og er ljóst, að sú leið er örugg og mundi uppfylla vel kröfur þær, sem gerðar eru í hverju tilfelli, en væri of seinvirk og tímafrek til þess að teljast hagkvæm í þeim tilgangi, sem hér um ræðir.

Af því, er hér á undan hefur verið rakið, virðist ljóst, að um hlutafélög og fyrirtæki sveitarfélags með takmarkaðri ábyrgð gilda ýmis ólík sjónarmið. Annars vegar er um að ræða fyrirtæki, sem einn opinber aðili, sveitarfélag, stendur að og rekið er fyrst og fremst til atvinnuaukningar eða í ákveðnu þjónustuskyni fyrir íbúa sveitarfélagsins. Hins vegar er um að ræða félag margra aðila um rekstur í ágóðaskyni. Það sameiginlega er, að í báðum tilfellum er um takmörkun ábyrgðar eigenda að ræða og skuldheimtumenn hafa þörf á svipaðri vernd í báðum tilfellum, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu.

Ekki skal að svo stöddu rökstudd frekar þörf sveitarfélaga fyrir það rekstrarform, sem hér er lagt til, að sett verði löggjöf um, nema hvað bent skal á mikilvægi þess fyrir sveitarfélög að eiga ein og reka fyrirtæki til að halda uppi nægri atvinnu, án þess að bera ótakmarkaða fjárhagsáhættu af slíkum rekstri, jafnframt því að fjárhagsskuldbindingum og rekstri þess háttar fyrirtækis er með þessu móti haldið algerlega aðskildu frá viðkomandi sveitarsjóði, enda yrði fyrirtækið sjálfstætt firma og sjálfstæð persóna að lögum.