

N:o 48.

Ank. till Riksd. Kansli den 27 Mars 1886, kl. 12 midd.

Lag-Utskottets Utlåtande i anledning af väckt motion om tillägg till förordningen angående sparbanker den 1 Oktober 1875.

Till Lag-Utskottets handläggning har Första Kammaren hänvisat en inom Kammaren af Herr *L. O. Smith* väckt motion, N:o 9, med förslag om tillägg till förordningen angående sparbanker den 1 Oktober 1875, öfver hvilken motion Lag-Utskottet nu går att afgifva utlåtande.

I inledningen till motionen meddelas åtskilliga statistiska uppgifter angående antalet af de i riket befintliga sparbanker och delegarne deri, omfattningen och beskaffenheten af dessa bankers lånerörelse m. m., till hvilka uppgifter Utskottet tillåter sig att hänvisa. Härefter anför motionären:

»Dessa uppgifter, som alla äro hemtade ur statistiska centralbyråns omsorgsfullt utarbetade berättelser, ådagalägga visserligen, att den uppsamling af de små besparingarna, som utgör sparbankernas första uppgift, på ett tillfredsställande sätt fortgår; men likväl tvekar jag icke uttala den åsigt, att åtskilliga så betänkliga fel vidlåda vårt sparbanksväsende, att de böra i tid afhjelpas.

Det största af dessa är, att af de medel, som sparbankerna förvalta, en mycket betydlig del är på ett särdeles otillfredsställande sätt placerad.

För att styrka detta påstående, som antagligen skall förefalla många förhastadt, får jag anföra:

dels att, fastän i fondmarknaden tillgången på statens, kommuners och hypoteksbankens obligationer under årens lopp ökats, hafva

Bih. till Riksd. Prot. 1886. 7 Saml. 21 Häft.

likväl sparbankerna *minskat* sin kapitalplacering i sådana värdepapper, nemligen från 12,06 $\%$, som förhållandet var år 1876, till 10,21 $\%$ år 1883;

dels att sparbankernas kapitalplacering i *intecknade förbindelser* ökats från år 1876, då den uppgick till 38,64 $\%$ till 42,59 $\%$, som den utgjorde 1883, hvarvid synnerligen bör beaktas att, enär med temlig visshet kan antagas, att i de fastigheter här afses första inteckningen lemnats till säkerhet för lån i hypoteksförening eller i annan publik penninganstalt, hafva sparbankerna i regel nöjt sig med den säkerhet, som intager andra rummet, ett förhållande som vid inträffande fastighetskriser kan blifva förlustbringande; och

dels att sparbankernas *fordringar mot borgen* sedan år 1880, då de utgjorde 30,76 $\%$, ökats till 33,79 $\%$ år 1883.

Redan det är ganska betänkligt, att mer än 42 procent af sparbankernas medel äro placerade mot sådan inteckningssäkerhet, som i regeln torde böra hänföras till andra klassens; men än mera och som en verklig fara måste anses, att mer än en tredjedel af berörda medel äro utlånade mot borgenssäkerhet.

Sparbankernas ändamål är att uppsamla och förvalta de små kapitalen, hvilkas egare i de allra flesta fall äro urståndsatta att kontrollera, huru deras medel förvaltas. Man bör villigt erkänna, att denna förvaltning hittills fortgått särdeles lyckligt, men hvar och en som tager i betraktande att, då af de medel sparbankerna förvalta *mer än tre fjerdedelar* äro placerade mot sådan säkerhet, som icke kan räknas till första klassens, detta förhållande är betänkligt, och det så mycket mera, då af de medel, som förvaltas af landsbygdens sparbanker, ända till 63,03 $\%$ äro placerade mot borgenssäkerhet, hvaraf oförtydbart framgår, att dessa banker bedrifva, hvar och en inom sitt område, en betydlig privat bankrörelse, grundad företrädesvis på borgenssystemet, således just på det, som alltmer inom affärsverlden anses förkastligt. Och vidare kan ej nog beaktas, att, emedan det kapital, som sparbankerna förvalta, med hvarje år växer, ökas också i samma mån risken, om detta kapital på samma sätt som hittills placeras.

Om detta system för sparbanksmedlens placering erkänts vara fullt betryggande, är väl troligt, att just det skolat tillämpas vid Postsparbankens inrättande, men ehuru denna bank har alldeles samma ändamål som sparbankerna, har dock i förordningen om Postsparbanken en mycket vigtig bestämmelse införts, som *icke* förekommer i sparbankslagen.

För att icke utsätta Postsparbankens delegare för möjligheten af förlust, har staten iklädt sig ansvarighet för det rigtiga utbetalandet

af så väl insatta medel som härå upplupen ränta; men staten har också, för att sjelf skyddas för förlust, förbehållit sig, att inflytande medel, i stället för att utlånas, skola göras fruktbärande, dels genom insättning i Riksbanken, dels ock genom inköp af räntebärande obligationer, utfärdade af staten eller Allmänna hypoteksbanken, hvilka i Riksbanken förvaras.

Med iakttagande af dessa bestämmelser är det påtagligt, att hvarken staten eller de som anlita Postsparbanken utsättas för någon förlust, hvaremot lika påtagligt är, att på det sätt största delen af sparbankernas medel placerats förluster *kunna* uppstå. Jag vill blott erinra, att absolut omöjligt är det väl icke, att äfven en sparbank kan utsättas för verkningarna af en panik, föranledd af misstro till dess styrelse. Sparbanken har, och det är förhållandet med alla dylika inrättningar, förbundit sig att efter kortare eller längre uppsägningstid, högst sex månader, återbetala alla de penningbelopp, som banken till förvaltning mottagit; paniken kan medföra en allmän uppsägning, men huru skall väl banken kunna motstå en sådan kalamitet, när den placerat största delen af de mottagna medlen i intecknings- och borgensförbindelser, då dessa lån i regeln betraktas som ouppsägbara, om räntan i rätt tid erlägges? Derför att någon sådan katastrof icke inträffat, bör man ej absolut antaga, att den icke kan inträffa. Enligt min uppfattning är Stockholms Handtverksbanks fall en beaktansvärd varning för all på icke fullt solida grunder bedrifven utlåningsrörelse.

Man skall af hvad nu anförts sannolikt icke kunna förneka, att de två former, i hvilka största delen af sparbanksmedlen placerats, innebära en fara, som i tid bör afvändas; men deremot skall man möjligen invända, att sparbankerna äro »*enskilda inrättningar*», för hvilkas verksamhet vederbörande ega att sjelfve uppgöra och antaga reglementen, och att statsmakterna således med dessa inrättningar icke hafva något att skaffa. De som så resonnera, dock numer troligen ett fåtal, förbise, att omförmälda »vederbörande» — hvarmed rimligtvis bör förstås de personer, som i sparbankerna hafva medel insatta — år 1883 utgjorde i rundt tal 891,000 personer och uppgå nu sannolikt till mer än en million, deraf blott ett ytterst ringa antal är i tillfälle att om sparbankernas förvaltning taga någon kännedom, och äfven att det var på Riksdagens initiativ, som Kongl. Maj:t år 1875 utfärdade den nu gällande förordning angående sparbanker. Statsmakternas befogenhet att rörande sparbankerna lagstifta är således faktiskt erkänd. Då nu så är förhållandet, då sedan år 1875 sparbanksväsendet blifvit högst betydligt utveckladt, men då, såsom jag tror mig hafva visat, placeringen af sparbanksmedlen *icke* är betryggande, synes mig oafvis-

ligt nödvändigt att i Kongl. förordningen angående sparbanker åtskilliga bestämmelser införas i syftning att säkrare betrygga deras rätt och säkerhet, hvilka i sparbankerna insätta sina penningar.

I nämnda Kongl. förordning finnes icke med ett enda ord antydt, *huru* sparbanksmedlen skola placeras och är således denna, den viktigaste åtgärden, öfverlemnad åt sparbanksstyrelsernas eget godtfinnande, men också med det betänkliga resultat, att, enligt hvad ofvan visats, vid 1883 års utgång af 205½ millioner kronor mer än *tre fjerdedelar*, eller närmare bestämdt 76,29 % voro utlånade mot inteckningar, i regeln andra klassens, och mot reverser, försedda med borgen. För sådana lån har visserligen erhållits något högre ränta, men vid all utlåning af sparbanksmedel bör säkerheten ställas i första, räntesatsen i andra rummet. Denna regel har också tillämpats i afseende å Postsparbankens medel.

I sparbanksreglementena föreskrifves visserligen, *huru* styrelseledamöter och revisorer skola väljas; men allmänt känt är, att i regeln deltaga icke och kunna icke de, som i sparbank hafva medel insatta, deltaga. Det är »hufvudmännen», och alltid ett fåtal, som afgöra dessa val. Då således sparbankernas egentliga delegare icke äro representerade i styrelsen och revisionen, men böra i båda hafva sina särskilda målsmän för att öfvervaka deras rätt, har jag tänkt mig, att det skulle åstadkommas på det sätt, att i hvarje sparbanksstyrelse invalde det respektiva landstinget en ledamot och att i hvarje sparbanksrevision förordnades en ledamot af Kongl. Maj:ts respektive Befallningshafvande.

På grund af hvad jag här anført, tillåter jag mig vördsamt föreslå, att Riksdagen måtte för sin del besluta följande tillägg i Kongl. förordningen den 1 Oktober 1875 angående sparbanker:

1:o) att de medel, som från och med 1888 års början insättas i sparbank och icke för den rörliga fonden erfordras, skola placeras i obligationer, utgifna af Riksgäldskontoret, Hypoteksbanken, städernas hypoteksföreningar samt andra under statskontroll stående inrättningar;

2:o) att de i sparbanker insätta medel, som före år 1888 blifvit utlånade mot inteckningar eller förbindelser med borgen, skola successive inom en tid af tio år placeras i obligationer af ofvannämnda beskaffenhet;

3:o) att i hvarje sparbanksstyrelse vederbörande landsting eger att invälja en ledamot; och

4:o) att i hvarje sparbanksrevision Kongl. Maj:ts respektive Befallningshafvande eger att förordna en ledamot.»

Såsom bilaga till motionen meddelas åtskilliga uppgifter angående sparbanksförhållanden i vissa främmande land.

Motionären uppgifver såsom skäl till sina i de båda första punkterna af motionen framställda förslag, att mera än tre fjerdedelar af de vid 1883 års utgång i rikets samtliga sparbanker insatta medel skulle vara utlånade mot säkerhet, som icke kunde anses fullt betryggande. Utskottet hyser för sin del den öfvertygelse, att denna uppgift är långt ifrån öfverensstämmande med verkliga förhållandet. Utskottet är naturligtvis icke i tillfälle att med exakta sifferuppgifter vederlägga motionärens påstående; men detta lär icke heller vara behöfligt, då motionären till stöd för sin mening icke kunnat anföra annat än mera eller mindre sannolika antaganden.

I afseende å in-teckningssäkerheten torde det vara bekant, att låntagare hos hypoteksföreningar och andra allmänna penninginrättningar i allmänhet äro angelägna att på ett ställe få sina fastigheter belånade till så högt belopp som vederbörande penninginrättningsstyrelse finner med inrättningens säkerhet förenligt. Utskottet kan därför icke föreställa sig, att sparbankerna i regeln skulle nöja sig med de in-teckningar, som gälla med betalningsrätt efter de af nämnda föreningar och inrättningar belånade, utan lära väl i många fall sparbankerna, som ofta torde kunna erbjuda lika billiga lånevilkor som andra kassor, såsom säkerhet för sina fastighetslån innehafva första in-teckningarna.

I fråga om motionärens anmärkning mot sparbankernas utlåning mot borgenssäkerhet kan erinras, att sådan säkerhet icke i och för sig behöfver vara mindre betryggande än realsäkerhet, ehuru visserligen vid utlåning mot borgen i regeln kräfves större försigtighet och personalkännedom hos den, som eger att pröfva säkerhetens beskaffenhet. Då man besinnar, att sparbankernas rörelse i allmänhet är begränsad till jemförelsevis små områden, torde man dock få antaga, att hos dem, som å sparbankernas vägnar verkställa dylik pröfning, i de flesta fall icke saknas erforderlig personalkännedom; och resultaten af sparbankernas verksamhet gifva ej rum för det antagande, att nödig försigtighet i sådant afseende blifvit åsidosatt.

Emellertid har mot det sätt, hvarpå utlåning mot borgenssäkerhet af sparbankers medel eger rum, en anmärkning blifvit gjord, som, enligt Utskottets tanke, icke saknar befogenhet. Det lär nemligen i vissa sparbanker förekomma, att lån utlemnas, för hvilka ledamöter i bankens styrelse och styrelsen vid bankens förvaltning biträdande tjänstemän stå i betalningsansvar, vare sig såsom gäldenärer eller löftesmän. Frågan om lämpligheten af ett sådant förhållande har af Kongl. Maj:ts Befallningshafvande i Kopparbergs län dragits under Kongl. Maj:ts pröfning genom en underdånig skrifvelse af den 23 Oktober 1885,

deruti Kongl. Maj:ts Befallningshafvande, som funnit samma förhållande icke vara förenligt med god ordning och lätt kunna leda till missbruk och förvecklingar, hemställt, huruvida Kongl. Maj:t kunde finna godt att i likhet med hvad som föreskrifvits genom kungörelsen angående inskränkning i behörigheten att undfå lån af allmänna medel den 10 April 1863, förordna, att ledamot i styrelse för sparbank äfvensom sådan styrelse biträdande tjänsteman hädanefter icke må ikläda sig betalningsansvar för lån af sparbankens under styrelsens förvaltning ställda medel. Öfver denna framställning har Kongl. Maj:t inhemtat yttranden af Öfverståthållarembetet och samtliga länsstyrelserna. I de i anledning häraf afgifna yttranden hafva flere af Kongl. Maj:ts Befallningshafvande erinrat, att det i allt fall icke vore nödigt eller lämpligt att förbjuda styrelseledamöter och tjänstemän att i sparbanken upptaga lån mot realsäkerhet. Utskottet, som finner jemväl sistberörda anmärkning förtjena beaktande, hyser för sin del den öfvertygelse, att Kongl. Maj:t åt den sålunda väckta frågan egnar erforderlig uppmärksamhet.

Med afseende å de nu ifrågavarande punkterna af motionärens förslag kan vidare erinras, att sparbankerna å många orter göra tjänst såsom verkliga banker genom att förmedla förbindelsen mellan kapitlegare och näringsidkare, och det har härvid särskildt ansetts för en fördel, att, i följd deraf att sparbankernas såväl in- som utlåning vanligen är inskränkt till ett mindre område, de inom detta område samlade kapital jemväl der göras fruktbärande. Utskottet föreställer sig därför, att en sådan förändring i användningen af de i sparbankerna insatta medel, som motionären ifrågasatt, skulle utöfva ett högst olycksbringande inflytande på näringslivet i många delar af vårt land, i synnerhet under nuvarande ogynsamma ekonomiska förhållanden, för hvilkas upphörande motionären lika litet som Utskottet läser kunna med någon grad af sannolikhet beräkna en viss tidpunkt.

Vid bedömande af motionärens förslag om inskränkning i sparbanksstyrelsernas frihet att på det sätt, som synes dem fördelaktigast, utlåna sparbankernas medel, torde man äfven böra taga hänsyn till önskvärdheten deraf, att dessa medel må kunna utlånas mot så pass hög ränta, att den ränta, som sparbankerna kunna erbjuda sina delägare, ej behöfver sättas allt för lågt. Tydligt är, att genomförandet af motionärens berörda förslag skulle medföra en märkbar nedsättning af sistnämnda ränta. En sådan nedsättning skulle efter all sannolikhet ofördelaktigt inverka på benägenheten att spara, hvilken redan förut visat sig hos vårt folk ej vara så stor som önskligt vore.

Utskottet, som till fullo inser vigten deraf, att sparbankernas medel utlånas på ett mot förluster betryggande sätt, finner sig dock på de här ofvan anförda skäl böra hemställa,

- 1) att motionen, såvidt angår 1:sta och 2:dra punkterna, ej må föranleda vidare åtgärd.
-

Beträffande det i motionens 3:dje punkt framställda förslag, att vederbörande landsting skulle i hvarje sparbanks styrelse invälja en ledamot, får Utskottet anmärka, att det, med afseende å det betydliga antalet af sparbanker, antagligen skulle blifva ytterst svårt, att ej säga omöjligt, för landstingen att finna personer, som vore på en gång lämplige och villige att mottaga ett sådant uppdrag. Utskottet kan också för sin del icke inse, att ökad trygghet i afseende å sparbankens förvaltning skulle genom en sådan åtgärd vinnas, helst det icke lärers kunna ifrågasättas, att landstinget derigenom skulle ikläda sig någon ansvarighet för de åt styrelsens förvaltning anförtrödda medel.

Utskottet hemställer därför,

- 2) att hvad i motionens 3:dje punkt föreslagits icke må vinna Riksdagens bifall.
-

I motionens 4:de och sista punkt föreslår motionären, att Kongl. Maj:ts Befallningshafvande skall ega att förordna en person att deltaga uti den revision af hvarje sparbanks förvaltning och räkenskaper, som enligt § 3 i förordningen om sparbanker årligen skall ega rum. Införandet af en sådan lagbestämmelse synes ock Utskottet vara egnadt att medföra en ökad trygghet i afseende å förvaltningen af sparbankens medel.

Enligt förordningen den 1 Oktober 1875 är sparbankernas förvaltning på två särskilda sätt underkastad kontroll från Kongl. Maj:ts Befallningshafvandes sida. I § 3 föreskrifves, att revisionsberättelse, upptagande beloppen af sparbankens tillgångar och skulder jemte beskaffenheten af de säkerheter, mot hvilka tillgångarne äro utlånade, skall till Kongl. Maj:ts Befallningshafvande insändas, och i § 7 stad-

gas rätt för Kongl. Maj:ts Befallningshafvande att sjelf eller genom ombud taga kännedom af sparbanks räkenskaper, protokoll och lånehandlingar. Rörande utöfningen af den i sistnämnda paragraf omförmälda inspektion har Kongl. Maj:t, som ansett angeläget vara, att sådan inspektion tid efter annan verkställes, genom cirkulär den 10 Oktober 1884 medgifvit att, för den händelse Kongl. Maj:ts Befallningshafvande underlydande tjänsteman icke lämpligen kunde till förrättande deraf förordnas, enskild person, som i tjänstemans ställe erhöle sådant uppdrag, må därför åtnjuta resekostnads- och traktamentsersättning enligt tredje klassen af resereglementet den 11 Februari 1881.

Den kontroll, som Kongl. Maj:ts Befallningshafvande sålunda eger utöfva, torde dock icke alltid vara tillräcklig. Berättelse öfver en revision, förrättad af personer, som sakna de för en sådan förrättnings behöriga verkställande erforderliga insigter och erfarenhet, kan icke lemna Kongl. Maj:ts Befallningshafvande tillförlitlig grund för bedömande af det sätt, hvarpå sparbanksstyrelsen skött sina åligganden, och den på obestämda tider återkommande inspektionen lär ej alltid kunna ersätta hvad som sålunda kan brista i granskningen af sparbankens förvaltning. Utskottet anser därför, i likhet med motionären, att en bestämmelse i föreslagen syftning bör inflyta i förordningen om sparbanker.

Då en af Kongl. Maj:ts Befallningshafvande förordnad persons deltagande i revisionen afser och, enligt Utskottets tanke, verkligen bör kunna bereda ökad trygghet för delegarne, lär det ej vara obilligt, att ersättning för dennes besvär utgår af sparbankens medel. Beloppet af denna ersättning torde böra bestämmas af Kongl. Maj:ts Befallningshafvande, som dervid synes ega en ledning uti den bestämmelse, som i detta afseende meddelats genom ofvan anförda Kongl. cirkulär angående inspektion af sparbankernas förvaltning.

Utskottet får sålunda hemställa,

3) att Riksdagen ville, med gillande af det i motionens 4:de punkt framställda förslag, för sin del antaga följande

Lag

**angående ändrad lydelse af § 3 i förordningen angående sparbanker
den 1 Oktober 1875.**

Häri genom förordnas, att § 3 i förordningen angående sparbanker den 1 Oktober 1875 skall erhålla följande ändrade lydelse:

§ 3.

Revision af sparbanks förvaltning och räkenskaper skall årligen förrättas. *I revisionen skall deltaga en af Kongl. Maj:ts Befallningshafvande förordnad person, hvilken därför af sparbanken åtnjuter ersättning efter bestämmande af Kongl. Maj:ts Befallningshafvande.* Revisionsberättelse, upptagande beloppen af sparbankens tillgångar och skulder jemte beskaffenheten af de säkerheter, mot hvilka tillgångarne äro utlånade, skall tillika med det yttrande af sparbankens styrelse, hvartill berättelsen må hafva gifvit anledning, till Kongl. Maj:ts Befallningshafvande insändas och, som i § 2 sägs, offentliggöras.

Stockholm den 27 Mars 1886.

På Lag-Utskottets vägnar:

AXEL BERGSTRÖM.
