

Nr 19.

Av herr **Kvarnzelius**, om utredning angående centraliserande av sparbankstillsynen.

Sparbankstillsynen utövades enligt 1892 års sparbankslag av länsstyrelsen i det län, varinom vederbörande sparbanks styrelse hade sitt säte, och samma anordning har bibehållits i den nu gällande sparbankslagen. Det direkta utövandet av tillsynsarbetet handhaves för varje sparbank av ett av länsstyrelsen förordnat allmänt ombud. Någon central myndighet för tillsynen över sparbankerna, liknande den som finnes å bankväsendets område, förekommer icke i vårt land.

Det kan här erinras, att i samtliga övriga nordiska länder centrala tillsynsmyndigheter över sparbanksväsendet äro inrättade. I Norge har sedan länge funnits en sparbanksinspektör, och sedan landet erhållit en ny banklag, enligt vilken även affärsbankerna skulle underkastas statlig tillsyn, sammanfördes de båda grenarna av tillsynsverksamhet i ett ämbetsverk, bank- och sparbanksinspektionen. Danmark har sin sparkasseinspektör, och i Finland slutligen utövas tillsynen av finansministeriet med biträde av sparbanksinspektörer, en för vart och ett av de distrikt, vari landet i inspektionshänseende är indelat.

I vårt land hava meningarna varit delade angående lämpligheten av det gällande systemet för sparbankstillsynen med allenast lokala tillsynsmyndigheter. Olika förslag hava också framkommit om en centralisering av denna tillsynsverksamhet. En kort redogörelse för dessa förslag, i tidigare delar hämtad från 1920 års sparbankssakkunniges betänkande, torde här vara på sin plats.

Till en början bör då erinras, att frågan i vad mån de allmänna ombuden varit i stånd att utöva en effektiv kontroll framför allt varit beroende av, vilka personer som utsetts till ombud. Uppdragen såsom ombud hava plägat lämnas dels åt tjänstemän inom länsstyrelserna och dels åt andra personer med erfarenhet på det ekonomiska området. Möjligheterna att erhålla kvalificerade ombud av det senare slaget hava alltid varit relativt begränsade, även om numera genom ökade ersättningar en viss förbättring torde hava inträtt. Detta förhållande har varit och är alltjämt en brist i det nuvarande systemet. En annan brist, som särskilt tidigare förefanns, var att möjlighet saknades att tillämpa enhetliga kontrollprinciper.

Tanken på en omläggning av tillsynssystemet framkom först inom sparbankskretsar, i det att svenska sparbanksföreningen, i enlighet med beslut,

fattat vid föreningens sammanträde den 10 december 1908, under nämnda år ingick till Kungl. Maj:t med framställning om, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande, huruvida icke för rikets sparbanker borde inrättas en fackmässig inspektion, därvid man tänkt sig en tillsyn i huvudsaklig överensstämmelse med den som staten utövade över affärsbankerna. Denna framställning föranledde tillsättandet av 1910 års sparbankskommitté, som fick i uppdrag bland annat att taga under övervägande frågan om anordnande av en fackmässig och enhetlig kontroll över rikets sparbanker.

I sitt år 1911 avgivna betänkande föreslog kommittén, att tillsynen över sparbankerna skulle överlämnas till bankinspektionen. Tre kommittéledamöter reserverade sig emellertid i denna del, en av dem under förordnande av tillsättandet av en sparbanksinspektör, vilken, utan att själv äga någon bestämmanderätt, skulle biträda länsstyrelserna samt övervaka och stödja sparbankernas verksamhet. Sparbankerna själva ställde sig emellertid avvisande till kommittéförslaget, och detta kom ej heller att läggas till grund för något lagförslag i ämnet.

Frågan om en förbättrad kontroll över sparbankerna upptogs ånyo av 1920 års sparbankssakkunniga, som föreslogo bibehållande av den dittillsvarande tillsynsanordningen men samtidigt inrättande av ett nytt centralt ämbetsverk, sparbanksinspektionen, med en såväl rådgivande som inspekterande verksamhet. I sitt betänkande den 27 juli 1921 anförde de sakkunniga härom följande:

»För de sakkunniga står det klart, att det skulle vara en synnerligen stor fördel för sparbankerna, om en verkligt fackmässig inspektion kunde komma till stånd. Nyttan av att en sparbanks verksamhet och portfölj underkastas granskning av en tillsynsfunktionär, som besitter ej blott sakkunskap i banktekniska frågor utan ock kännedom om de ekonomiska förhållandena i allmänhet, kan knappast överskattas. Särskilt med hänsyn till att på senare tid vid vissa sparbanker börjat tillämpas ett kreditgivningssystem, som näppeligen kan anses stå i överensstämmelse med vad som är för sparbankerna naturligt, torde den garanti för en sund sparbankspolitik, som en fackmässig inspektion innebär, vara eftersträfvansvärd. Otvivelaktigt har jämväl behovet av en sådan skarpare trätt i dagen i följd av den ekonomiska kris, som vårt land nu har att genomgå. Ty om också en fackmässig inspektion, lika litet som den är i stånd att i allmänhet förebygga förluster på grund av oförsiktig kreditgivning, kan förtaga verkningarna av en kris, är det dock uppenbart, att det är åsidosättandet av de allmänna principer, för vilkas upprätthållande en dylik inspektion har att verka, som i första rummet hämnar sig vid en kris. Ett skäl för införandet av en fackmässig inspektion är ock den gynnsamma erfarenhet, man haft av en sådan i våra grannländer, och betydelsen av detta skäl torde icke i nämnvärd grad försvagas därav, att sparbanksverksamheten i dessa länder företer större likhet med vanlig bankrörelse än vad fallet är hos oss.

Om någon tvekan sålunda icke kan finnas därom, att en fackmässig till-

syn över sparbankerna bör inrättas och att detta bör ske omedelbart, är däremot spørsmålet om huru en sådan inspektion bör anordnas mera svår- löst. Att åstadkomma en fackmässig inspektion med utnyttjande av de nuvarande kontrollorganen, revisorer, Konungens befallningshavande och Konungens befallningshavandes ombud, torde icke vara möjligt. Förslagen att fastställa särskilda formulär för räkenskaper och revisionsberättelser samt att öka ombudens arvoden kunna visserligen medföra nytta, men någon verklig lösning av ifrågavarande spørsmål erbjuda de näppeligen. Genom formulären kan väl vinnas, att revisorerna bliva noggrannare men icke att de bliva fackmässiga. Och med högre arvoden åt Konungens befallnings- havandes ombud skulle väl i större utsträckning än nu andra än tjänste- män hos länsstyrelserna kunna anlitas såsom ombud, men arvodena skulle dock aldrig kunna höjas i sådan utsträckning, att verkligt framstående fackmän — om nu sådana över huvud stå till buds — annat än i undan- tagsfall skulle kunna förvärfvas för tillsynen, vartill kommer, att den väsent- liga olägenhet alltid skulle kvarstå, som ligger däri, att ombuden hava sin huvudsakliga verksamhet förlagd till andra områden och därför blott vid enstaka tillfällen kunna ägna sin tid och sina intressen åt de sparbanker, som de skola övervaka. För att tillsynen skall kunna fylla de fordringar, som skäligen böra ställas på densamma, torde det emellertid vara nödvän- digt, att för densamma förvärfvas en eller flera fullt kompetenta fackmän, som helt ägna sig åt sin uppgift, och en dylik kontroll lär knappast kunna anordnas på annat sätt än att åt ifrågavarande fackmän såsom cen- tral tillsynsmyndighet uppdrages ledningen av tillsynen över sparbankerna. De sakkunniga komma således till det resultatet, att en central inspektions- myndighet bör inrättas, varigenom också kravet på att kontrollen över sparbankerna utövas enligt enhetliga principer blir tillgodosett.

Denna centrala inspektionsmyndighet kan tydligen anordnas antingen såsom en under finansdepartementet direkt sorterande sparbanksbyrå eller sparbanksinspektör eller ock såsom en från finansdepartementet fristående institution. Med hänsyn till den erfarenhet, som vunnits under den tid, då inspektionen över affärsbankerna var organiserad på det förra sättet, synes den senare anordningen vara att föredraga. Därvid har man emellertid åter två vägar att välja emellan. Man kan låta sparbanksinspektionen utgöra ett självständigt verk, och man kan låta den bliva en avdelning av bank- och fondinspektionen. För den senare anordningen tala onekligen vägande skäl. Frånsett, att den skulle medföra en ej obetydlig kostnadsbesparing, skulle densamma bliva till nytta såväl för sparbankerna som för det all- männa. För sparbankerna skulle förmånen ligga däri, att sparbanksinspek- tionen skulle kunna utnyttja de upplysningar, som erhållas vid inspektionen av bankerna, samt tillgodogöra sig den erfarenhet, som samlats hos bank- och fondinspektionen. För det allmänna skulle anordningen medföra den stora fördelen, att en gemensam inspektion skulle erhålla en fullständigare överblick över landets kreditväsen och sålunda bland annat kunna bättre än

två särskilda inspektioner bedöma, vilka åtgärder förhållandena vid varje särskild tidpunkt kunde kräva.

Avgörande kunna dock dessa skäl näppeligen anses vara. Vad kostnadsbesparingen beträffar kan denna icke tillmätas större betydelse, i all synnerhet som den part, vars intressen det gäller, nämligen sparbankerna själva, veterligen äro villiga att vidkännas den med en särskild inspektion förenade högre kostnaden. Och givetvis kan och måste, om en sådan inrättas, en viss samverkan komma till stånd emellan densamma och bankinspektionen.

Å andra sidan kan man icke mot sparbanksinspektionens förläggande till bank- och fondinspektionen med fog åberopa, att den motsättning, som må förefinnas emellan sparbankerna och bankbolagen, skulle kunna föranleda därtill, att en gemensam inspektion skulle komma att utövas utan tillbörligt beaktande av såväl den ena som den andra banktypens speciella intressen. Icke heller lärer fog förefinnas för den invändning mot tillsynens förläggande till bank- och fondinspektionen, som framkommit från bankbolagshåll, nämligen att bankinspektören, som ju från början tillsatts för handhavandet av tillsynen över bankbolagen, skulle i viss mån komma att dragas från arbetet därmed. Det må gentemot sistnämnda invändning erinras om att fondinspektionens förläggande till bankinspektionen visat sig kunna ske utan några olägenheter samt att instruktionen för sparbanksinspektionen givetvis under nu omhandlade förutsättning borde erhålla sådant innehåll, att bankinspektörens medverkan vid tillsynen över sparbankerna skulle krävas allenast i viktigare frågor av principiell art.

De sakkunniga hava emellertid stannat vid att föreslå, att sparbanksinspektionen skall bli ett självständigt verk. Vad som bestämt de sakkunnigas uppfattning är den obenägenhet för en förening av bank- och fond- samt sparbanksinspektionerna, som framträtt å sparbankshåll. Därest den nya kontrollinstitutionen skall kunna bli till någon verklig nytta, måste den från början mottagas med förtroende från sparbankernas sida. Då detta synbarligen icke skulle bli fallet, om den förenades med bank- och fondinspektionen, bör en sådan förening icke äga rum.»

Två av de sakkunniga uttalade sig emellertid reservationsvis för att tillsynen borde inordnas under bank- och fondinspektionen samt närmast omhänderhavas av en avdelning av denna under omedelbar ledning av en i sparbanksväsendet förfaren man, under det att en annan av de sakkunniga helt avstyrkte inrättandet av ett centralt tillsynsorgan.

I de utlåtanden, som avgåvos över de sakkunnigas förslag, uttalades i allmänhet sympatier för inrättandet av en central tillsynsmyndighet. Beträffande denna myndighets organisation ställde sig särskilt sparbanksföreningen avvisande mot tanken på ett särskilt ämbetsverk eller en avdelning av bank- och fondinspektionen för tillsynens utövande, och föreningen föreslog i stället, att tillsynen skulle överlämnas åt en under finansdepartementet direkt sorterande sparbanksinspektör. Sparbanksföreningen framhöll därvid, att vad sparbankerna äskade och behövde vore ett centralorgan med

huvudsaklig uppgift att såsom rådgivande åt landets samtliga sparbanker och jämväl länsstyrelserna verka för tillämpningen av sunda och såvitt möjligt enhetliga principer inom sparbanksvärlden.

I det förslag till ny sparbankslag, som förelades 1922 års riksdag, avsågs, att den centrala tillsynen över sparbankerna skulle handhas av en sparbanksinspektör, som skulle direkt förbindas med finansdepartementet och som skulle hava i huvudsak samma funktioner som tillämnats den av de sakkunnigas majoritet föreslagna sparbanksinspektionen. Förslaget upptog även bestämmelser om skärpning av länsstyrelsernas tillsyn.

Bankoutskottet ansåg att vägende invändningar kunde göras emot förslaget i denna del och anförde därom följande:

»Det må visserligen ej förnekas, att en sakkunnig *rådgivande* myndighet för sparbankernas verksamhet kunde vara av visst värde. Å andra sidan måste det enligt utskottets mening ifrågasättas, huruvida en fördelning på sätt Kungl. Maj:t föreslagit av själva kontrollen över sparbankerna mellan två myndigheter, en lokal och en central, är ägnad att befrämja en fullt effektiv tillsyn. Det synes vidare kunna befaras, att kostnaderna för den centrala inspektionsmyndigheten, vilka enligt Kungl. Maj:ts förslag visserligen till en början skulle bliva relativt begränsade, i framtiden snart nog kunna komma att väsentligt stiga genom sparbanksinspektionens utvidgning till ett fullständigt ämbetsverk, vars sammansättning redan skisserats av de sakkunniga. På nu anförda skäl har utskottet icke ansett sig böra biträda Kungl. Maj:ts förslag, så mycket mindre som utskottet icke kunnat känna sig övertygat, att icke med lämpliga kompletteringar av det nuvarande systemet en i stort sett tillfredsställande kontroll över sparbankerna kan vinnas. Huvudvikten ligger enligt utskottets mening härvid på att Konungens befallningshavande vid utseendet av allmänna ombud låta sig angeläget vara att härtill förordna endast erfarna och för uppgiften fullt kvalificerade personer, något som hittills ingalunda alltid synes hava varit fallet. Ändamålsenligt torde emellertid vara, att i administrativ väg dels gives lämplig erinran härom, dels ock meddelas enhetliga bestämmelser rörande ombudens åligganden.»

Sparbanksförslaget i sin helhet föll emellertid vid behandlingen inom riksdagens kamrar, enär förslaget i viktiga delar ansågs böra omarbetas, och därmed blev frågan om tillsynens ordnande uppskjuten.

Redan påföljande år återkom Kungl. Maj:t till riksdagen med ett förnyat förslag till sparbankslag. I detta hade beträffande tillsynens anordnande bestämmelserna från det tidigare förslaget bibehållits. Tillsynen skulle sålunda fördelas mellan länsstyrelserna och deras allmänna ombud samt en för hela riket förordnad sparbanksinspektör. Därigenom ansågs den största effektiviteten av tillsynen vara att vinna.

Bankoutskottet var ense om förslagets ståndpunkt såtillvida, att en ökad effektivitet av sparbankstillsynen vore nödvändig, men utskottet vidhöll sin föregående år uttalade uppfattning om det lämpligaste sättet för tillsynens

ordnande. Sex reservanter inom utskottet tillstyrkte dock Kungl. Maj:ts förslag om inrättande av en sparbanksinspektörsbefattning.

Vid behandlingen inom riksdagens kamrar godkändes den av utskottsmajoriteten intagna ståndpunkten i fråga om tillsynens anordnande, och de av utskottet föreslagna och av riksdagen godkända bestämmelserna inflöto sedan i den nu gällande sparbankslagen.

För de allmänna ombuden har av Kungl. Maj:t utfärdats en instruktion med närmare angivande av de skyldigheter, som påvila ombud vid övervakande av sparbanks förvaltning. Likaledes hava bestämmelser utfärdats, varigenom ersättningen till de allmänna ombuden blivit förbättrad.

Av denna redogörelse framgår, att från sparbankernas egen sida framställt såsom ett önskemål, att en centralisering av tillsynen borde ske, men att riksdagen ansett, att den hittillsvarande kontrollen med de skärpningar, densamma skulle få och sedermera erhållit, borde vara tillräckligt effektiv.

Den nya sparbankslagen trädde i kraft med 1924 års ingång. Man har sålunda under fem år haft tillfälle att iakttaga verkningarna av de nya bestämmelserna om tillsynen. Bland tillsynens egna utövare torde den uppfattningen vara allmän, att tillsynen icke heller med nu gällande anordning äger nödig effektivitet, och det torde med fog kunna sättas ifråga, huruvida sparbankerna själva fått sina önskemål i någon mån tillgodosedda. Alltjämt kvarstår svårigheten för länsstyrelserna att få tillgång till personer, som lämpligen kunna anförtros ombudskap. Med sparbanksväsendets utveckling — sammanlagda beloppen av de av sparbankerna förvaltade medlen torde för närvarande överstiga 3 miljarder kronor — hava länsstyrelserna ställts inför ett kontrollansvar på ett område, som ligger fullständigt på sidan om länsstyrelsernas allmänna uppgifter och för vilken de icke äga tillgång till den affärsmässiga, ekonomiska sakkunskap, som är erforderlig för ett tillförlitligt bedömande av sparbankernas ställning och verksamhet.

Alltmera arbetar sig därför ånyo den tanken fram, att det enda sättet för erhållande av en såvitt möjligt effektiv sparbankstillsyn är en centralisering av tillsynen. Den centralisering, som åsyftats i de tidigare för riksdagen framlagda förslagen, avsåg, såsom nyss sagts, främst att erhålla en rådgivande institution. Av vad förut nämnts torde framgå, att detta icke kan anses vara tillräckligt. Det centrala organet måste vara icke blott ett rådgivande utan främst även ett inspekterande organ. Ifrågasättas kan, huruvida icke med inrättandet av en central myndighet för sparbankstillsyn länsstyrelsernas befattning med själva tillsynen borde upphöra. Lokala ombud skulle möjligen kunna vara till gagn för den centrala myndigheten.

Kostnaderna för en centraliserad tillsyn torde helt visst icke, i varje fall icke i någon betydelsefull mån, komma att överstiga de nuvarande kostnaderna för tillsynen. I den till riksdagen nyligen avlämnade statsverkspropositionen hava årskostnaderna enligt nu tillämpade anordning beräknats till 110,000 kronor, därav hälften bestrides av landets omkring 500 sparbanker.

Då enligt min uppfattning den nuvarande anordningen för sparbanks-

tillsynen icke är tillfredsställande, hemställer jag, under åberopande av vad sålunda anförts,

att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om verkställande av skyndsamt utredning angående ändrad, effektivare, eventuellt centraliserad kontroll över rikets sparbanker samt framläggande för riksdagen av det förslag, vartill utredningen giver anledning.

Stockholm den 17 januari 1929.

S. H. Kvarnzelius.
