

Nr 36.

Ankom till riksdagens kansli den 18 april 1944 kl. 4 em.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 27 § lagen den 29 juni 1923 (nr 286) om sparbanker.

I en den 11 februari 1944 dagtecknad proposition nr 87, som hänvisats till bankoutskottets förberedande handläggning, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, jämlikt § 87 regeringsformen föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogat förslag till lag angående ändrad lydelse av 27 § lagen den 29 juni 1923 (nr 286) om sparbanker.

Berörda lagförslag är av följande lydelse:

Förslag

till

lag angående ändrad lydelse av 27 § lagen den 29 juni 1923 (nr 286) om sparbanker.

Härigenom förordnas, att 27 § lagen den 29 juni 1923 om sparbanker¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

27 §.

Utan hinder — — — sagda tid.

Lån, som i första stycket avses, må utlämnas högst till ett sammanlagt belopp motsvarande tre tiondelar av summan av insättarnas behållning och sparbankens fonder enligt senaste bokslut. Högst en femtedel av nämnda belopp må ställas att förfalla under ett och samma år. Lånen må icke ställas på längre återbetalningstid än tio år.

Innan lån, — — — lånet sökes.

Såsom säkerhet må godtagas allenast inteckning i fastighet inom sparbankens verksamhetsområde, vilken är av beskaffenhet, som i 25 § sägs, och ligger inom hälften av fastighetens uppskattningsvärde. I fråga om större städer eller delar av dem, så ock eljest beträffande jordbruksfastigheter må dock Konungens befallningshavande, efter sparbanksinspektionens hörande, medgiva, att inteckning inom sex tiondelar av såväl taxeringsvärdet som upp-

¹ Senaste lydelse, se 1937:364.

skattningsvärdet må godtagas såsom säkerhet; i taxeringsvärdet å jordbruksfastighet må därvid icke i något fall inräknas värdet av växande skog.

Sparbank skall — — — för uppsägning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1944.

I 1923 års sparbankslag stadgades i dess ursprungliga lydelse, att om lån, för vilket kommun eller dylik samfällighet ej vore i egenskap av huvudgäldenär eller löftesman ansvarig, icke vore ställt att betalas inom tre månader eller, där fråga vore om lån, för vilket säkerheten utgjordes av inteckning i fast egendom, inom sex månader, skulle sparbanken förbehålla sig rätt att uppsäga lånet till återbetalning senast inom tid, som nyss för varje fall sagts. Detta stadgande innebar alltså, bortsett från kommun- och därmed jämställda lån, ett generellt förbud för sparbank att utlämna bundna d. v. s. för längre tid ouppsägbara lån.

Sedermera — år 1935 — hemställde *sparbanksföreningen* hos Kungl. Maj:t, under åberopande att förbudet mot bindning av inteckningslån vållat vissa, i synnerhet större sparbanker allvarsamma olägenheter, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om utredning av spörsmålet, huruvida och under vilka villkor det kunde medgivas sparbankerna att utlämna bundna lån mot säkerhet av fastighetsinteckning.

Sedan chefen för finansdepartementet i anledning av denna framställning den 15 november 1935 tillkallat särskilda sakkunniga att verkställa översyn av bestämmelserna rörande sparbankernas kreditgivning, avgåvo *de sakkunniga* den 9 juni 1936 betänkande med förslag till lag angående ändring i vissa delar av sparbankslagen (SOU 1936: 25). I detta betänkande hävdade de sakkunniga, att ett medgivande för sparbankerna att utlämna bundna inteckningslån, om detsamma utnyttjades i större omfattning, icke skulle kunna undgå att påverka sparbankernas likviditet, soliditet och räntabilitet. Enligt de sakkunnigas mening måste det med hänsyn till sparbankernas förpliktelser mot sina insättare och övriga fordringsägare ingiva starka betänkligheter att tillstämja, att de av sparbankerna förvärvade medlen i någon mera väsentlig utsträckning placerades i bundna inteckningslån. Det vore dessutom enligt de sakkunniga angeläget att undvika att sparbankerna uppträdde i konkurrens med hypoteksföreningarna och försäkringsföretagen om långfristiga inteckningslån, som skulle föranleda olägenheter för dessa i avseende å deras medelsplacering. Emellertid ansågo de sakkunniga vissa undantagsbestämmelser av begränsad räckvidd med avseende å förbudet mot bindning av lån vara befogade.

Det av de sakkunniga framlagda förslaget upptogs — efter överarbetning — i *propositionen nr 243 till 1937 års riksdag* med förslag till lag angående ändring i vissa delar av sparbankslagen. Propositionen tillstyrktes, med viss jämkning, av 1937 års bankoutskott (betänkande nr 65), och **utskotts**betänkandet bifölls av riksdagen.

De sålunda tillkomna, alltjämt gällande bestämmelserna i fråga om sparbankernas utlåningsrörelse innebära i huvudsak följande. Såsom huvudregel fastslås i 26 § sparbankslagen, att bundna in-teckningslån icke må beviljas. Vissa undantagsbestämmelser med begränsad räckvidd återfinnas emellertid i 27 § sparbankslagen. I sistnämnda lagrum stadgas sålunda, att utan hinder av bestämmelserna i 26 § sparbank må, där summan av insättarnas behållning och sparbankens fonder enligt senaste bokslut uppgår till sammanlagt minst fem miljoner kronor, under närmare angivna villkor mot säkerhet av in-teckning i fast egendom utlämna lån, ställt på längre återbetalningstid än sex månader utan förbehåll om uppsägningsrätt inom sagda tid. Sådana lån få utlämnas högst till ett sammanlagt belopp motsvarande 20 procent av summan av insättarbehållning och fonder. Högst en femtedel av nämnda belopp får ställas att förfalla under ett och samma år. Återbetalningstiden är maximerad till tio år. Innan lån beviljas skall särskild värdering verkställas beträffande fastighet, varå lån sökes. Såsom säkerhet får endast godtagas in-teckning inom hälften av senast fastställda taxeringsvärdet uti annan i stad, köping eller municipalsamhälle belägen fastighet än industrifastighet eller uti jordbruksfastighet å landet, därvid i taxeringsvärdet å jordbruksfastighet, vilken ej är försedd med för jordbrukets bedrivande nödiga åbyggnader, icke må inräknas värdet av växande skog. Därjämte skall in-teckningen ligga inom hälften av fastighetens uppskattningsvärde. Vederbörande länsstyrelse äger dock efter sparbanksinspektionens hörande i fråga om större städer eller delar av dem medgiva, att in-teckning inom 60 procent av såväl taxeringsvärdet som uppskattningsvärdet må godtagas såsom säkerhet. Fastighet, varå bundet lån lämnas, skall vara belägen inom sparbankens verksamhetsområde. Sparbank skall vidare förbehålla sig rätt att till betalning uppsäga ifrågavarande lån, därest den in-tecknade fastigheten till följd av vanvård eller av annan anledning undergår sådan värdeminskning, att säkerheten i märklig mån försvagas. Nedsättning av fastighetens taxeringsvärde utgör icke i och för sig grund för uppsägning.

I förenämnda proposition till 1937 års riksdag uttalade departementschefen, att de föreslagna bestämmelserna angående bindningsrätt — d. v. s. i huvudsak de nu gällande — endast åsyftade att inom gränser, som i tillbörlig mån förringade riskerna för sparbankerna av en bunden utlåningsrörelse, bereda de större sparbankerna möjlighet att under tider med lågt ränteläge kunna bevara sin ställning såsom långgivare på fastighetskreditens område i större utsträckning än under dåvarande räntekonjunktur visat sig vara möjligt. En rätt till bindning av in-teckningslån i begränsad omfattning och avseende jämförelsevis korta tidsperioder behövde icke förvägras sparbankerna vare sig med hänsyn till deras egen säkerhet eller av allmänna konkurrenshänsyn.

I en den 3 februari 1943 dagtecknad, till Kungl. Maj:t ingiven skrift har Svenska sparbanksföreningen hemställt om sådan ändring av 27 § sparbanks-

lagen att *dels* den för fastighetslån i större städer gällande 60-procent-regeln måtte vinna tillämpning jämväl i fråga om jordbruksfastigheter, *dels ock* den i samma paragraf angivna begränsningen av rätten att bevilja bundna fastighetslån till 20 procent av summan av insättarbehållning och fonder måtte utgå.

Beträffande motiveringen för sparbanksföreningens framställning ävensom i fråga om innehållet i vissa över framställningen efter remiss avgivna yttranden får utskottet hänvisa till propositionen.

Vad först beträffar frågan om sparbankernas rätt att bevilja bundna fastighetslån har *föredragande departementschefen* till en början lämnat följande redogörelse i ämnet:

Vad angår sparbanksföreningens förslag om borttagande av den begränsningen, att bundna fastighetslån må beviljas intill högst 20 procent av summan av insättarbehållningen och fonderna, har sparbanksföreningen till stöd för sin framställning härutinnan särskilt åberopat, att sparbankerna vore ett av de främsta bland samhällets organ för främjandet av sparsamhet, samt att denna verksamhet uppenbarligen förutsatte, att hinder icke uppställdes när det gällde möjligheterna att placera insättarnas medel. Enligt sparbanksföreningens mening vore det för åtskilliga sparbanker — och framdeles säkerligen för än flera — av största betydelse att bindning av inteckningslån kunde ske i den omfattning, som med hänsyn till placeringsbehovet och medlens placering i övrigt befundes lämplig, utan någon för sparbankernas verksamhet mer eller mindre hindrande begränsning med avseende å totalbeloppet. Härtill komme, att de synpunkter, som föranlett den nu gällande begränsningen i sparbankernas rätt att bevilja bundna fastighetslån, enligt sparbanksföreningen hade överskattats och numera i allt väsentligt förlorat sin betydelse.

Mot sparbanksföreningens ifrågavarande förslag ha under remissbehandlingen framställts olika erinringar, främst av de båda statliga tillsynsmyndigheterna över bankväsendet samt från andra kreditinrättnings sida. Sålunda har anförts, att något behov av den föreslagna utvidgningen av rätten att bevilja bundna fastighetslån icke visats föreligga, och att ett bifall till förslaget skulle medföra mindre gynnsamma återverkningar med avseende å sparbankernas soliditet och likviditet samt i fråga om förräntning av inlånade medel. Vidare ha uttalats farhågor för att en utvidgning av sparbankernas rätt att bevilja bundna fastighetslån kunde komma att medföra rubbningar i vissa andra kreditinrättnings verksamhet. Å andra sidan ha ett flertal myndigheter ävensom fullmäktige i riksbanken framhållit, att det nu rådande läget syntes motivera en viss mindre utvidgning av möjligheterna för sparbankerna att placera de inlånade medlen i bundna fastighetslån. Slutligen ha två myndigheter helt tillstyrkt sparbanksföreningens hemställan i denna del.

Den av sparbanksföreningen väckta frågan prövades av statsmakterna så sent som år 1937, då rätt till investering i bundna inteckningslån för första gången tillerkändes sparbankerna. Att frågan nu ånyo aktualiserats beror på flera samverkande omständigheter. Utvecklingen på penningmarknaden har medfört en stark ökning av insättningarna i sparbankerna, medan placeringsmöjligheterna icke ökats i samma utsträckning. De farhågor för stigande räntor som tidvis gjort sig gällande ha lett till en tendens hos fastighetsägarna att binda sina inteckningslån. Denna tendens har påverkat lån-

givningen från sparbankerna, som för att behålla sitt klientel och såvitt möjligt erhålla nya in-teckningslån i ökad utsträckning gått med på bindning av fastighetskrediterna även i räntehänseende. I samband med en stabilisering av sparbankernas inlåningsräntor ha sparbankerna vidare haft vissa svårigheter att finna sådana investeringar, att räntabiliteten i tillfredsställande grad kunnat upprätthållas, vilket givetvis ökat intresset för placering i bundna lån. Det bör emellertid tillfogas, att här berörda förhållanden endast för tre sparbankers del lett till ett sådant utnyttjande av rätten till lånebindning, att de nu ifrågasatta vidgade befogenheterna skulle bli av omedelbar praktisk betydelse.

För egen del har *departementschefen* härefter anfört följande:

»Att i anledning av svårigheter som kunna väntas vara övergående modifiera bestämmelser, som blott relativt kort tid varit gällande, är givetvis icke tilltalande. Betänkligheterna ökas därav, att sparbankslagen ändå torde böra bli föremål för översyn inom en nära framtid, varför det vore naturligt att låta den nu föreliggande frågan vila till dess den kunde behandlas i ett större sammanhang. Då emellertid de olägenheter, som nuvarande bestämmelser medföra för vissa sparbanker, torde kunna övervinnas redan genom en obetydlig uppmjukning av gällande regler, har jag icke ansett angivna omständigheter böra hindra, att sparbanksföreningens framställning i viss utsträckning tillmötesgås. Innan jag går in på frågan, vilka modifikationer av gällande regler som kunna ifrågakomma, torde jag få i korthet beröra ett par frågor av allmänare räckvidd som aktualiserats i detta sammanhang.

De invändningar som bruka framföras mot en placering av sparbankens medel i bundna lån (med bunden ränta) äro, såsom sparbanksinspektionen framhållit, i första hand de risker investeringssättet anses medföra för dels sparbankernas likviditet, dels deras solvens.

Det faktum, att likviditetsrisken icke aktualiserades i allvarligare form under det första krigsåret och att den alltid kan tänkas avvärd genom ingripande från riksbanken, får icke dölja, att alltför stora dylika placeringar äro ur likviditetssynpunkt olämpliga. Särskilt framträder detta förhållande om inlåningen kan befaras vara relativt labil. Det synes ej osannolikt att nuvarande insättningar i rätt stor utsträckning komma att disponeras efter krigets slut. Inom de gränser för en bindning av placeringarna som nu föreslås torde likviditetsrisken enbart på grund av denna bindning emellertid sakna praktisk betydelse.

Solvensrisken uppkommer därigenom, att sparbankernas inlåningsräntor äro rörliga och vid en stegring av den allmänna räntenivån sannolikt måste följa denna, även om deras utlåningsräntor i viss utsträckning äro låsta på en lägre nivå. Risken i fråga måste därför beaktas främst om bindning sker vid ett lågt ränteläge, då möjlighet kan föreligga för en räntestegring. Såsom redan antytts, är det emellertid just i ett sådant läge, som bindningen kan ha större betydelse för sparbankernas strävan att finna placeringar, eftersom det är uppenbart att farhågorna för en räntestegring då göra allmänheten mer benägen att binda sina lån. I ett högt ränteläge med utsikt till fal-

lande räntor ha sparbankerna intet större behov av denna placeringsform men då är den heller icke betänklig ur risksynpunkt.

Olämpligheten av att finansiera en kreditgivning med bunden ränta med medel inlånade på räkning med rörlig ränta har gjort, att särskilda finansieringsformer tillskapats för de bundna fastighetskrediterna. Hypoteksväsendet anskaffar sålunda medel för ifrågavarande behov genom upplåning mot obligationer. Vid en räntestegring uppkommande förluster slås därvid såsom kursfall på obligationerna ut på marknaden.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas, att lån med bunden ränta icke äro någon särskilt lämplig placeringsform för sparbankerna. I de lägen då marknaden föredrar bundna krediter, sker medelsanskaffningen för kreditgivningen med fördel i andra former än som stå sparbankerna till buds. Hypoteksväsendet har här sitt naturliga verksamhetsområde. Trots detta kan en viss begränsad placering av sparbanksmedel i bundna lån vara motiverad.

Därest frågan om den naturliga avgränsningen mellan sparbankernas och hypoteksväsendets verksamhetsområden i vad avser bundna lån bedömes på här angivet sätt, är det tydligen angeläget, att man i konkurrensen mellan de olika kreditinstituten om placeringsmöjligheterna undviker att trycka på möjligen föreliggande risker för en räntestegring. Ges sådana farhågor spridning, försvåras sparbankernas placeringsmöjligheter så, att en bindning av lånen i olämplig utsträckning kan pressa sig fram eller också sparbankerna drivas att sänka hela sin räntenivå i syfte att behålla sitt klientel. Olämpligheten av en sådan utveckling är uppenbar, i synnerhet om statsmakterna, såsom för närvarande, inrikta sig på en stabilisering av ränteläget.

Vid övervägande av sparbanksföreningens framställning har jag från här angivna utgångspunkter ansett mig kunna tillstyrka att sparbankernas rätt att bevilja bundna fastighetslån utvidgas i den omfattning som föreslagits av bankofullmäktige. Därest utvidgningen i enlighet med detta förslag begränsas till att avse rätt för sparbankerna att binda fastighetslån intill 30 procent av summan utav insättarnas behållning och sparbankens fonder, torde de principiella invändningar som kunna framföras mot en vidgad bindningsrätt icke behöva tillmätas avgörande betydelse, men likväl de svårigheter, inför vilka vissa sparbanker äro ställda, undanröjas. Jag förordar alltså en utvidgning av bindningsrätten intill nyss angivna procentsats. En ändring härutinnan kommer jämväl att medföra, att den del av summan av insättarnas behållning och sparbankens fonder, som högst må ställas att förfalla under ett och samma år, ökas från fyra till sex procent av nämnda summa.

Den här förordade utvidgningen av bindningsrätten i dess år 1937 godkända principiella utformning bör icke hindra, att man vid den förnyade utredning, som sparbankslagstiftningen, enligt vad jag nyss anfört, synes böra underkastas, till förutsättningslös omprövning upptager såväl bindningsrättens omfattning som dess tekniska utformning. Vid denna omprövning bör ställning också tagas till frågan, huruvida räntebindningen kan anses böra medföra krav på skarpt avskrivningspolitik.»

Beträffande härefter sparbanksföreningens hemställan om rätt för sparbankerna att utlämna bundna lån mot säkerhet av in-teckning i jordbruksfastighet inom sextio procent av fastighetens värde har *föredragande departementschefen* anfört följande:

»Sparbanksföreningen har i denna del hänvisat till att nämnda belåningsgräns numera vore den allmänt tillämpliga för s. k. primärlån, och att det icke föreläge något skäl, varför sparbankerna till skillnad från hypoteksföreningarna icke skulle äga binda fastighetslån intill 60 procent av fastighetens värde, särskilt som den påkallade ändringen i sparbankslagen endast skulle likställa jordbruksfastigheter med fastigheter i större städer.

Sparbanksföreningens förslag om höjning av belåningsgränsen för jordbruksfastigheter har tillstyrkts av de flesta remissinstanserna. Även för egen del är jag av den uppfattningen, att en höjning av denna belåningsgräns till 60 procent av jordbruksfastighetens taxerings- och uppskattningsvärden är väl motiverad. Med hänsyn härtill förordar jag, att i 27 § sparbankslagen vidtages den ytterligare ändringen, att Konungens befallningshavande må efter sparbanksinspektionens hörande medgiva, att in-teckning i jordbruksfastigheter må, även om dessa fastigheter icke äro belägna i större städer, godtagas såsom säkerhet för bundna lån, där in-teckningen ligger inom sextiondelar av såväl taxeringsvärdet som uppskattningsvärdet. Emellertid torde härvid böra fastställas en sådan begränsning i sparbankernas ökade utlåningsrätt, att i taxeringsvärdet å jordbruksfastighet icke i något fall må in-räknas värdet av växande skog.»

Anledningen till att frågan om vidgad rätt för sparbankerna att bevilja bundna fastighetslån nu aktualiserats är såsom i propositionen framhålls, att utvecklingen på penningmarknaden medfört en stark ökning av insättningar i sparbankerna, samtidigt som placeringsmöjligheterna icke ökats i samma utsträckning. I detta läge ha sparbankerna för att kunna behålla sitt klientel och såvitt möjligt erhålla nya in-teckningslån samt för att ernå bästa möjliga räntabilitet måst i ökad omfattning utnyttja den rätt till investering i bundna in-teckningslån, som infördes år 1937. Av propositionen framgår emellertid, att en ökning av bindingsrätten skulle få omedelbar betydelse endast för tre sparbanker.

Utskottet delar de av departementschefen uttalade betänkligheterna mot att på grund av svårigheter, som kunna förväntas vara av övergående natur, ändra de endast för relativt kort tid sedan fastställda reglerna för sparbankernas bindingsrätt, särskilt som dessa regler i stort sett visat sig vara tillfyllest för sitt ändamål och en översyn av sparbankslagen dessutom är att förvänta inom en nära framtid. På sätt departementschefen närmare utvecklat, innebär en placering i bundna lån för sparbankerna vissa risker för deras likviditet och soliditet med hänsyn därtill, att ifrågavarande kreditgivning med bunden ränta finansieras med medel inlånade mot rörlig ränta. Vad särskilt likviditetsrisken beträffar torde, såsom i propositionen antydes, densamma ökas i den mån de senaste årens inlåningsöverskott hänför sig till medel, som endast mera tillfälligt placerats hos sparbank. I och för sig måste det därför anses föga lämpligt, att sparbankerna i större utsträck-

Utskottet.

ning engagera sig för bundna fastighetskrediter, för vilkas tillgodoseende hypoteksinrättningarna, som finansiera sin utlåning genom upplåning mot långfristiga obligationer, äro särskilt rustade.

Trots ovan angivna förhållanden har utskottet i likhet med departementschefen ansett sig kunna tillstyrka, att en begränsad utvidgning av sparbankernas bindningsrätt medgives. I sådant avseende får utskottet förorda det föreliggande förslaget, vilket innebär en ökning av bindningsrätten från 20 procent till 30 procent av summan av sparbanks insättningsbehållning och fonder. Avgörande härvidlag har för utskottet varit, att denna ökning synes kunna avhjälpa vissa sparbankers placeringssvårigheter och därigenom även vara ägnad att stabilisera ränteläget. Att nu gällande, inledningsvis berörda regler för begränsande av riskerna för sparbankerna av den bundna utlåningsrörelsen skola — fränsett en viss höjning av belåningsgränsen för jordbruksfastigheter — förbli oförändrade synes ock i viss mån minska betänkligheterna mot den föreslagna utvidgningen.

Då såsom nyss antytts frågan om en revision av sparbankslagen torde komma att upptagas inom kort och då de nuvarande placeringssvårigheterna säkerligen äro övergående, har inom utskottet den tanken varit på tal, att den nu föreslagna lagändringen borde erhålla giltighet allenast för en begränsad tid. Av departementschefens anförande synes emellertid kunna utläsas, att vid nämnda revision kommer att till förutsättningslös omprövning upptagas såväl bindningsrättens omfattning som dess tekniska utformning liksom även spørsmålet, huruvida räntebindningen bör medföra krav på en skärpt avskrivningspolitik. Vid sådant förhållande är i själva verket den utsträckning av bindningsrätten, som nu föreslås, att anse såsom en provisorisk åtgärd. Utskottet vill därför nu inskränka sig till att uttala önskvärdheten av, att den utredning som ställts i utsikt snarast igångsättes.

Vad angår det i propositionen framlagda förslaget om höjning av sparbankernas belåningsgräns för jordbruksfastigheter från 50 till 60 procent av fastighetsvärdet, har utskottet för sin del icke funnit anledning till erinran mot detsamma. Utskottet förordar alltså, att Konungens befallningshavande, efter sparbanksinspektionens hörande, må medgiva, att bundna lån utlämnas mot säkerhet av inteckning i jordbruksfastighet inom 60 procent av fastighetens taxerings- och uppskattningsvärden, varvid dock i förstnämnda värde icke i något fall må inräknas värdet av växande skog.

Åberopande det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen må bifalla Kungl. Maj:ts förevarande proposition.

Stockholm den 18 april 1944.

På bankoutskottets vägnar:

HARALD ÅKERBERG.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar *Åkerberg, Sandén, Sundvik*, Sylwan, Ohlin*, Leander, Johansson* i Fårekulla och *Ljungdahl*;

från andra kammaren: herrar *Svedman, Andersson* i Falkenberg, *Mattsson, Andersson* i Munkaljungby, *Barnekow, Sundberg, Nilsson* i Landskrona* och fru *Humla*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.