

Nr 61

Utlåtande i anledning av motioner angående val av huvudmän i sparbank.

I de likalydande motionerna I: 498 av herr *Augustsson m. fl.* och II: 947 av herr *Franzén i Motala m. fl.* föreslås att riksdagen skall i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om översyn av 13 § lagen om sparbanker i enlighet med vad i motionerna anförs.

Över motionerna har utskottet inhämtat yttranden från bankinspektionen, Svenska sparbanksföreningen och Svenska kommunförbundet.

Gällande rätt

I 1955 års lag om sparbanker (SFS 1955: 416; ändringar i här aktuella delar SFS 1962: 234, 1968: 602) föreskrivs att i sparbank skall finnas huvudmän som representanter för insättarna (11 §). Huvudmännen skall övervaka sparbankens förvaltning och fullgöra vissa i lagen särskilt angivna uppgifter, såsom att välja styrelse och revisorer. Antalet huvudmän skall vara lägst 20 och högst 60, om inte tillsynsmyndigheten med hänsyn till särskilda förhållanden medger att antalet får sättas högre än 60. Bland behörighetsreglerna (12 §) märks att huvudman skall vara bosatt inom sparbankens verksamhetsområde, såvida inte tillsynsmyndigheten på grund av särskilda förhållanden finner skäl att medge undantag.

Bestämmelserna om val av huvudmän innehåller bl. a. följande (13 och 14 §§). Hälften av antalet huvudmän skall enligt närmare stadganden i sparbankens reglemente väljas av fullmäktige i de primärkommuner som ingår i sparbankens verksamhetsområde eller av landsting. Återstoden utses av huvudmännen själva bland insättare i sparbanken, som vid utgången av kalenderåret närmast före huvudmannavalet hade ett tillgodohavande i sparbanken av minst 100 kr. Fullmäktiges och landstings val av huvudmän skall under gängse förutsättning vara proportionellt. Huvudmännens mandattid är normalt fyra år.

Historik

De ovan återgivna reglerna om huvudmannorganisationen infördes genom 1955 års sparbankslag. I 1923 års sparbankslag, som gällde dessförinnan, var motsvarande bestämmelser annorlunda utformade. Huvudmännen — minst 20 och högst 50 — skulle utses på sätt vederbörande sparbanks reglemente föreskrev. I reglementet skulle stadgas att minst en tredjedel av huvudmännen skulle tillsättas av

kommunalstämma, kommunalfullmäktige, allmän rådstuga, stadsfullmäktige, municipalstämma, municipalfullmäktige, landsting, häradsrätt eller hushållningssällskap.

Vid några tillfällen under 1930- och 1940-talen framfördes i riksdagsmotioner krav på ändringar i sparbankslagen beträffande huvudmannainstitutionen. På förslag av bankoutskottet hemställde riksdagen 1945 hos Kungl. Maj:t att ämnet skulle utredas i samband med en allmän revision av sparbankslagen.

Den begärda utredningen verkställdes av 1948 års sparbankssakkunniga (SOU 1954: 10), som behandlade en rad olika frågor rörande huvudmannainstitutionen.

I anslutning till vad som stadgades i då gällande sparbankslag slog de sakkunniga fast att det var insättarnas intressen som skulle representeras. Tanken på representation även för låntagarna avvisades. En undersökning av tillämplade metoder för val av huvudmän, avseende förhållandena den 1 juli 1950, gav vid handen att stora variationer förekom. Totalt valdes ca 30 % av huvudmännen av kommunala organ och ca 12 % av andra valkorporationer, medan de övriga utsågs genom självkomplettering.

Huvudmannaval företagna av den kommunala fullmäktigeinstitutionen gav enligt de sakkunnigas uppfattning inte ett helt tillfredsställande uttryck för hur insättarna ville ha kretsen av huvudmän bestämd. Även icke-insättare fick på detta sätt inflytande på valresultatet. Vid valet av fullmäktige stod de rent kommunala angelägenheterna i förgrunden. Ett fullt adekvat uttryck för insättarintresset kunde, ansåg de sakkunniga, inte ernås på annan väg än genom regelrätta insättarval. De förordade därför ett system med sådana val. Samtidigt angavs dock skäl som kunde tala för ett visst inflytande från det allmännas sida på sparbankernas skötsel. En kommunal valrätt som begränsades till att avse blott en minoritet av huvudmännen ansågs icke äventyra den enligt de sakkunnigas uppfattning värdefulla ställning av självständiga institut som sparbankerna ditills haft. Därför föreslogs att en tredjedel av huvudmännen skulle utses av primärkommun(-er) eller landsting inom sparbankens verksamhetsområde.

Vid remissbehandlingen av de sakkunnigas betänkande anslöt sig så gott som alla remissinstanser till uppfattningen att huvudmännen skulle representera insättarna. Skilda åsikter kom däremot till uttryck i fråga om sättet för utseende av huvudmän. Mot tanken på insättarval framfördes åtskillig kritik.

I propositionen 1955: 151 om ny sparbankslag uttalade chefen för finansdepartementet att det »helt naturligt» var av vikt att reglerna om tillsättandet av huvudmännen vore sådana att huvudmännen kunde anses i verklig mening representera insättarna. Han instämde i de sakkunnigas uttalande att det vore mindre lämpligt att ge låntagarna ett speciellt representantskap i huvudmannainstitutionen. Förslaget om insättarval ansåg sig departementschefen emellertid av en rad skäl inte kunna godtaga. Vad som på sina håll anförts om risken för politisering av sparbanksväsendet vid kommunval i större omfattning borde inte tillmätas betydelse. Viss tvekan kunde visserligen råda rörande det lämpliga i att kommunerna skulle få ett avgörande inflytande på huvudmannakårernas sammansättning. Samtidigt talade dock åtskilliga skäl för kommunval. De kommunala församlingarna måste

betraktas som ganska representativa för sparbankernas stora insättargrupper. Det medelbara inflytande på valet som låntagarna på detta sätt fick borde inte betecknas som alldeles oberättigat. Valkorporationerna skulle som regel kunna bilda sig en god uppfattning om de uppställda huvudmannakandidaternas lämplighet. Också ur annan synvinkel ansågs ökade möjligheter för kommunerna att påverka sparbankernas förvaltning vara motiverade. Sparbankerna hade alltid, framhölls det, haft intim anknytning till den bygd där de bedrev rörelsen, och det var ett vedertaget mål att en sparbank skulle tjäna intressena i den ort där sparbanken utövade sin verksamhet.

Av bl. a. nu angivna skäl förordade departementschefen att huvudmannakåren till lika delar skulle utses genom kommunval och genom självkomplettering. Härigenom torde, anförde han, ett rimligt kommunalt inflytande bli säkerställt, samtidigt som faran för att huvudmannaförsamlingen skulle kunna tänkas sätta kommunens intressen före insättarnas reducerades i jämförelse med ett av en reservant bland de sakkunniga alternativt framfört förslag att proportionen mellan de kommunvalda huvudmännen och de genom självkomplettering tillsatta skulle vara tre mot en.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen (BaU 1955: 19) förekom motioner med förslag om en utformning av reglerna om val av huvudmän enligt vilken en viss del av huvudmännen skulle kunna väljas efter förslag av i sparbankens reglemente angivna lokala organisationer av betydelse för sparbankens verksamhet. Minst en tredjedel och högst hälften skulle då vara kommunvalda. Förslaget avvisades av bankoutskottet med motiveringen att de kommunala korporationerna i många avseenden måste betraktas som representativa även för flertalet ideella och fackliga organisationer. Utskottet diskuterade olika skäl för och emot kommunval av huvudmän som redovisats i propositionen och betecknade det däri framlagda förslaget i ämnet som väl avvägt. Att huvudmannakåren genom självkomplettering skulle få ett inslag av direkta representanter för insättarna betecknades som en förtjänst hos förslaget.

Tidigare behandling av likartade motioner

I motioner vid 1964 års riksdag — med samma huvudmotionärer som nu — föreslogs att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t hemställa om en översyn av 13 § sparbankslagen, vilken skulle syfta till en ändring av bestämmelserna om huvudmannaval innebärande att hela antalet huvudmän skulle utses av de primärkommunala fullmäktigeförsamlingarna och landstingen. Vid remissbehandling av motionerna avtyrktes förslaget av bankspektionen, Svenska sparbanksföreningen, styrelsen för Svenska kommunförbundet och en minoritet inom styrelsen för Svenska stadsförbundet. Bankoutskottet (utl. 1964: 25) framhöll — liksom ett par av remissinstanserna — att den genom 1955 års sparbankslag införda ordningen för huvudmannaval ännu tillämpats blott en kort tid och att några olägenheter med det gällande systemet inte torde ha gjort sig gällande. I anslutning till ett uttalande i Svenska kommunförbundets remissyttrande anförde utskottet vidare att önskemål

om förbättrade kontakter mellan sparbanker och vederbörande kommuner torde kunna tillgodoses i annan ordning än genom förändringar med avseende på huvudmannainstitutionen. Kommunförbundets styrelse hade förklarat sig beredd att medverka till att åstadkomma en samverkan mellan Svenska sparbanksföreningen och kommunförbunden för att främja sådana kontakter. Utskottet avstyrkte motionerna, som också avlogs av riksdagen.

Motionerna

Motionärerna anför att sparbankernas väsentligaste utlåningsverksamhet har kommit att ligga på bostadsbyggandet och att det därför synes angeläget att möjligheter skapas att bereda det kommunala intresset större inflytande över sparbankerna. Även pågående strukturförändringar i samhället och inom sparbankens verksamheten sägs göra en sådan reform önskvärd. Landsting och kommunfullmäktige betecknas som de lämpligaste organen för val av huvudmän i sparbankerna; där återfinns, säger motionärerna, såväl geografisk överblick över sparbanksområdet som den erforderliga personkännedomen. Mer än tidigare, hävdas det, måste dessa församlingar betraktas som representativa för sparbankernas intressenter. Bestämmelserna om huvudmän borde därför ändras så att kommunerna får möjlighet att välja minst två tredjedelar av huvudmannakåren.

Remissyttrandena

Ingen av de tre remissinstanserna finner skäl föreligga för en sådan ändring i sparbankslagen som motionärerna föreslår.

Bankinspektionen erinrar om sitt yttrande i ämnet 1964, vari bl. a. påpekades att gällande bestämmelser, som grundats på ingående utredningar och överväganden, vid sin tillkomst ansågs utgöra resultatet av en lämplig avvägning mellan olika intressen, och att — såvitt inspektionen hade sig bekant — några olägenheter av den i 1955 års sparbankslag fastslagna ordningen för tillsättande av huvudmän i sparbankerna icke försports. Under den tid som förflutit sedan nämnda yttrande avgavs har, anför inspektionen, icke inträffat några omständigheter som motiverar en utvidgning av det kommunala inflytandet inom huvudmannakåren. Detta inflytande är, framhålls det, redan nu betydande inte minst med hänsyn till att de kommunvalda huvudmännen deltar i valet av de huvudmän, som utses av huvudmännen själva. Mot en ytterligare förstärkning av det kommunala inflytandet talar enligt inspektionens uppfattning de ökade risker detta skulle kunna medföra för påtryckningar på sparbankerna att medverka vid finansiering av projekt som väl från kommunal synpunkt kan te sig attraktiva men som från säkerhetssynpunkt kan vara diskutabla, ett problem som inspektionen säger sig någon gång ha konfronterats med vid sina undersökningar ute på fältet under senare år.

Inspektionen avstyrker sålunda bifall till motionerna.

Även *Svenska sparbanksföreningen* anknyter till sitt remissyttrande 1964. För

sitt avstyrkande av det då väckta förslaget anförde föreningen följande tre skäl, nämligen att huvudmännen principiellt borde vara företrädare för insättarintressen, att gällande ordning ej tillämpats tillräckligt länge för att dess praktiska verkningar skulle kunna bedömas och att ett bestämmande inflytande från en kommuns sida över en sparbank inte kan logiskt försvaras om kommunen inte ikläder sig ekonomiskt ansvar för sparbanken. Dessa skäl är enligt föreningens mening alltjämt giltiga.

Föreningen anför nu en rad ytterligare synpunkter. Intresset av kommunalt inflytande på huvudmannakårens sammansättning är, betonas inledningsvis, tillgodosett redan med gällande lagstiftning. Förutom den 50-procentiga direkta representationen tillkommer effekten av att resterande del av huvudmännen utses av huvudmannakåren själv.

Vidare erinras om att Svenska kommunförbundet 1964 anvisade en direkt samverkan mellan Svenska sparbanksföreningen och kommunförbunden som en väg till förbättrade kontakter mellan sparbankerna och vederbörande kommuner. Denna Kommunförbundets önskan har, framhålls det, resulterat i ett konkret samarbetsavtal mellan föreningen och förbundet, undertecknat i april 1966. Föreningen anför härom:

Avtalet, som kan ses som ett uttryck jämväl för sparbankernas önskan att på allt sätt fördjupa sin samverkan med kommunerna, har bl. a. givit det påtagliga resultatet att de direkta kommunlånen tagit i anspråk en ökad andel av sparbankernas låneportföljer. Sparbanksföreningen skulle för sin del gärna se att samarbetet i enlighet med avtalets intentioner utvecklades ytterligare, särskilt då det gäller förvaltningen av kommunernas avistamedel och andra likvida tillgångar.

En ytterligare breddning av den kommunala representationen i huvudmannakåren skulle, hävdar Sparbanksföreningen, kunna medföra nackdelar. Från sparbankens och det lokala samhällsintressets synpunkt är det mycket viktigt att huvudmannakåren är allsidigt förankrad. Om kommunala organ i ökad utsträckning skulle utse huvudmannarepresentationen kan följderna bli att behovet av allsidighet blir svårare att tillgodose.

Om motionärernas önskemål leder till lagändring skulle, anser Sparbanksföreningen vidare, ett redan i dag existerande problem kunna bli mera markerat. Enligt gällande lag finns inga speciella kvalifikationskrav för huvudman uppställda. Detta kan i praktiken medföra att de kommunvalda huvudmännen utses mer efter politiska kriterier än med beaktande av den nytta sparbanken kan tänkas dra av vederbörandes personliga intresse och förståelse för sparbankens problem. Föreningen säger sig med glädje emotse ett initiativ till att i sparbankslagen införa regler till förebyggande av sådana konsekvenser. Ett bestämmande kommunalt inflytande skulle enligt föreningens mening kunna medföra risker för en från samhällets synpunkt snedvriden kreditgivning och en låsning av sparbankernas verksamhet på ett med den nya banklagstiftningens anda oförenligt sätt.

Motionärernas hänvisning till att sparbankernas väsentligaste utlåningsverksamhet kommit att avse bostadsbyggandet bemöter föreningen sålunda:

Bostadsbyggandets finansiering är föremål för en mycket noggrann övervakning av statsmakterna. Riksdagen fastställer för varje år ett bostadsbyggnadsprogram med angivande av den regionala fördelningen av igångsättningar. Programmet fastställs med hänsyn tagen till samhällsekonomiska förutsättningar och innebär vanligen relativt kraftiga nedjusteringar av de kommunala planerna. Kreditinstituten har också de senaste åren i överenskommelser med statsmakterna utfäst sig att tillgodose de kreditbehov som det fastställda bostadsbyggnadsprogrammet ger upphov till. Föreningen saknar anledning tro att dessa förhållanden under överskådlig tid kommer att förändras. Ett ökat kommunalt inflytande över sparbankerna skulle inte innebära några positiva förändringar. Snarare skulle risker för ett ur samhällsekonomisk synpunkt för stort bostadsbyggande och andra intressekonflikter kunna uppstå.

Föreningen påpekar dock samtidigt att den nuvarande kreditfördelningen inte nödvändigtvis kommer att bestå. Den numera gällande banklagstiftningen ger sparbankerna möjlighet till en betydligt mera differentierad rörelse än tidigare, vilket — jämte allmänna pensionsfondens tillväxt och utnyttjande — kan bidra till att sparbankernas kreditgivning i större utsträckning än hittills inriktas på andra ändamål än bostadsbyggandet.

Motionärernas resonemang om strukturförändringarna i samhället och inom sparbanksverksamheten som ett motiv för ökat kommunalt inflytande godtas inte av Sparbanksföreningen, som säger att förhållandet snarare är det omvända. De samhälleliga strukturförändringarna, dvs. kommunsammanslagningarna, sägs automatiskt medföra ett mer koncentrerat och i realiteten ökat kommunalt inflytande på sparbankernas verksamhet. I fråga om den nödvändiga strukturomvandlingen inom sparbanksväsendet sägs erfarenheten visa att meningsskiljaktigheter mellan huvudmännen i fråga om den kommunala representationen i den sammanlagda enheten ofta i hög grad försvårar fusionsförhandlingarna. Detta uppges särskilt gälla i fråga om bestämmandet av antalet huvudmän från respektive kommuner inom verksamhetsområdet. Föreningen befarar att en breddad kommunal representation skulle ytterligare markera effekten av sådana motsättningar.

Inte heller uppfattningen att de kommunala församlingarna besitter geografisk överblick och erforderlig personkännedom och nu mer än tidigare kan betraktas som representativa för sparbankernas intressentgrupper vinner gehör hos Sparbanksföreningen. Enligt föreningens sätt att se ligger det i sakens natur att de kommunala förtroendemännen får svårare att motsvara kravet på personkännedom, ju större geografiskt område kommunen representerar.

Sammanfattningsvis uttalar Sparbanksföreningen att den nuvarande ordningen har fungerat utomordentligt väl och att alla skäl talar för dess bibehållande.

Svenska kommunförbundet belyser de ekonomiska relationerna mellan kommunerna och sparbankerna med några uppgifter hämtade från statistiska centralbyråns kreditmarknadsstatistik:

Vid 1969 års utgång uppgick primärkommunernas och landstingens långfristiga reverslån i sparbankerna (inkl. Kommunkredit AB) till 3 145 milj. kr. eller 22 %

av kommunernas sammanlagda långfristiga reverslåneskuld. Sparbankerna var därmed såsom långgivare till kommunerna större än något annat kreditinstitut. I fråga om kommunernas tillfälliga (korta) lån dominerade däremot affärsbankerna. Det samma gällde kommunernas tillgodohavanden i räkning hos banker och andra kreditinrättningar. Av tillgodohavandena var 1 783 milj. kr. eller 37 % placerade i sparbankerna och 2 444 milj. kr. eller 51 % i affärsbankerna. Av enbart primärkommunernas tillgodohavanden var dock de på de båda banktyperna fallande andelarna ungefär lika stora, och de mindre kommunernas (under 10 000 inv.) tillgodohavanden var till övervägande del placerade hos sparbankerna.

De starka ekonomiska relationerna mellan kommunerna och sparbankerna, sparbankernas omfattande bostadsfinansiering och kommunernas ansvar för bostadsbyggandet samt sparbankernas lokala förankring motiverar, säger Kommunförbundet, ett starkt kommunalt inflytande över sparbankerna. Enligt förbundets mening har detta kommit till uttryck genom nuvarande ordning för tillsättande av huvudmän. Såvitt bekant har denna, säger förbundet, fungerat väl, och den får anses innebära en lämplig och skäligen avvägning mellan olika intressen samt ge kommunerna ett tillfredsställande inflytande över sparbankerna, ett inflytande som förstärks genom att de kommunalvalda huvudmännen utser övriga huvudmän.

I likhet med Sparbanksföreningen hävdar Kommunförbundet att de strukturella förändringarna — kommunsammanläggningarna och fusionerna inom sparbanksrörelsen — inte reducerar det kommunala inflytandet totalt sett på tillsättandet av huvudmannakårerna och över sparbankerna.

Sammanfattningsvis anförs i Kommunförbundets yttrande att kommunernas intresse av ett starkt inflytande över sparbankerna och deras verksamhet är tillfredsställande tillgodosett genom gällande ordning för tillsättande av huvudmän och att några tungt vägande skäl för ett generellt krav på att kommunerna skall välja minst två tredjedelar av huvudmannakårerna inte föreligger. Emellertid kunde det, tillfogar förbundet, övervägas att tillgodose motionärernas syfte så till vida att bestämmelsen i 13 § sparbankslagen gavs en sådan ändrad lydelse, att minst hälften och högst två tredjedelar av antalet huvudmän skulle väljas av kommunala organ. Härigenom skulle det överlåtas åt de enskilda sparbankerna att genom bestämmelse i sitt reglemente ta ställning till frågan om ökad kommunal representation.

Utskottet

Enligt gällande bestämmelser angående huvudmän i sparbank skall hälften av antalet huvudmän väljas av fullmäktige i kommuner inom sparbankens verksamhetsområde, medan återstoden skall utses av huvudmännen själva bland insättare i sparbanken. Den översyn av 13 § sparbankslagen som påyrkas i motionerna skulle syfta till att öka inflytandet för kommunerna. Dessa borde, menar motionärerna, få möjlighet att välja minst två tredjedelar av huvudmannakåren.

Såsom framgår av 11 § sparbankslagen — vilken inte berörs av motionärernas

ändringsförslag — är huvudmannakåren avsedd att vara en representation för insättarna. Att kommunerna genom sitt engagemang i bostadsbyggandet blivit viktiga intressenter i sparbankernas utlåningsverksamhet kan således knappast åberopas som motiv för ett vidgat kommunalt inflytande på huvudmannakårens sammansättning. Avgörande vid bedömningen av motionärernas förslag måste i stället vara huruvida detta är ägnat att leda till att principen om insättarrepresentation förverkligas på ett mera tillfredsställande sätt än nu.

Svenska sparbanksföreningen och Svenska kommunförbundet har i sina remissyttranden tagit upp motionärernas synpunkter till ingående diskussion. Liksom bankinspektionen har de kommit till slutsatsen att den nuvarande ordningen för val av huvudmän innebär en lämplig avvägning mellan olika intressen. Särskilt må påpekas att båda organisationerna tillbakavisar motionärernas påstående att kommunernas reella inflytande på tillsättandet av sparbankernas huvudmän skulle minska som en följd av strukturförändringar i form av kommunsammanslagningar och sparbanksfusioner.

I likhet med remissinstanserna anser utskottet att skäl saknas för att aktualisera en ändring av den nuvarande ordningen för val av huvudmän, vilken enligt samstämmiga vittnesbörd fungerar väl. Utslottets ställningstagande är inte uttryck för någon undervärdering av vad goda kontakter mellan sparbanker och kommuner kan betyda. Sådana kontakter kan emellertid komma till stånd — och har också i stor utsträckning kommit till stånd — utan någon ändring av principerna för huvudmannainstitutionen. Utslottet avstyrker följaktligen i dagens läge förslaget om en översyn av 13 § sparbankslagen, även såvitt gäller den mera begränsade ändring av nuvarande bestämmelser som Svenska kommunförbundet angivit som tänkbar.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet

att riksdagen avslår motionerna I: 498 och II: 947.

Stockholm den 17 november 1970

På bankoutslottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ståhle (s), Åke Larsson (s), Åkerlund (m), Nils Theodor Larsson (cp), Lundin (s), Rönnberg (s)*, Annerås (fp) och Brundin (m);

från andra kammaren: herrar Franzén i Motala (s), Börjesson i Glömminge (cp), Rask (s), Fridolfsson i Rödeby (s)*, Löfgren (fp)*, Stridsman (cp), Ringaby (m)* och Brännström (s).

* Ej närvarande vid justeringen.