

Nr 46.

Ankom till riksdagens kansli den 8 maj 1923 kl. 1 e. m.

Utlåtande, i anledning av väckt motion med förslag till lag om ändring i vissa delar av lagen om bankrörelse.

I en inom första kammaren väckt, till bankoutskottet hänvisad motion nr 110 har herr *K. G. Westman* hemställt, att riksdagen ville för sin del antaga följande

Förslag

till lag om ändring i vissa delar av lagen den 22 juni 1911 om bankrörelse.

Härigenom förordnas, att i lagen den 22 juni 1911 om bankrörelse skola införas två nya paragrafer med beteckningen 49 a och 165 a av den lydelse nedan säges:

49 a. §. Ej må bankaktiebolag till en och samma gäldenär bevilja kredit, för vilken ej lämnats säkerhet av inteckning i fastighet inom hälften av senast fastställda taxeringsvärde, i den omfattning, att kreditens belopp överstiger 10 % av bolagets egna fonder.

Äger aktiebolag aktiemajoriteten i annat aktiebolag, skola de vid tillämpningen av denna paragraf anses såsom en och samma gäldenär.

165 a. §. Ej må solidariskt bankbolag till en och samma gäldenär bevilja kredit, för vilken ej lämnats säkerhet av inteckning i fastighet inom hälften av senast fastställda taxeringsvärde, i den omfattning, att kreditens belopp överstiger 10 % av bolagets egna fonder.

Äger aktiebolag aktiemajoriteten i annat aktiebolag, skola de vid tillämpningen av denna lag anses såsom en och samma gäldenär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1927.

Till stöd för motionen anföres följande:

Bihang till riksdagens protokoll 1923. 8 saml. 40 häft. (Nr 46.) 1

»Undersöker man de missgrepp i fråga om kreditgivningen, som föranlett, att ett så betydande antal banker i vårt land under senaste tid måst rekonstrueras med stora förluster för dess aktie- eller lottägare, kan man icke undgå att finna, att rekonstruktionen i många fall nödvändiggjorts genom förluster, som uppstått på ett fåtal stora, av banker beviljade krediter. Efter de erfarenheter, som man gjort i vårt land, torde olämpligheten av att en bank åt ett eller ett par företag beviljar krediter lika stora som bankens eget kapital eller motsvarande en större del därav ligga i öppen dag.

Behövligheten av en ändring i banklagen för att förebygga dylika missförhållanden synes vara styrkt av vad som inträffat.

Som bekant har i den ekonomiska trygghetens intresse i fråga om bankaktiebolag stadgats i 49 par. banklagen, att banks inlåning skall stå i visst förhållande till dess egna fonder. Det synes vara tillrådligt att man i fråga om banks utlåning i samma intresse sörjer för en fördelning av riskerna och i detta syfte inskränker bankens handlingsfrihet, genom att begränsa storleken av den kredit, som får beviljas på en hand, på det sätt, att kreditens belopp får uppgå högst till viss procent av bankens egna fonder. Vid beräkningen av det kreditbelopp, som härvid kommer i betraktande, synes det emellertid vara riktigt att man ej inberäknar kredit, som lämnats mot säkerhet av inteckning i fastighet inom hälften av senaste fastställda taxeringsvärde. Sker beräkningen på sådant sätt, torde betänkligheter ej möta mot att begränsa beloppet av den kredit, som får beviljas ett och samma företag, genom en bestämmelse, att det ej får överskrida 10 procent av bankens egna fonder.

Visserligen torde kunna antagas, att i något fall en tendens att söka kringgå en sådan föreskrift, varom härom är fråga, skulle kunna göra sig gällande. Det ansvar för förlust, vilken en styrelse skulle tillskynda en bank genom att handla i strid mot en dylik lagens föreskrift, synes emellertid vara ägnat att verka återhållande. En bestämmelse bör emellertid tydligen meddelas av innehåll, att ett aktiebolag och dess dotterbolag vid tillämpningen av här föreslagna föreskrift äro att betrakta såsom en och samma kredittagare.

Samma stadganden som i fråga om bankaktiebolag böra tydligen i här ifrågasatt avseende utfärdas i fråga om solidariska bankbolag.

Givet är, att lämpligheten av en lagstiftning av det innehåll, som i det föregående angivits, bör bedömas ej blott med hänsyn till önskvärdheten av att stärka bankväsendets soliditet utan också under beaktande av nödvändigheten att tillse att industriens berättigade krav på kreditmöjligheter ej trädas för nära.

Någon fara i sist berörda avseende synes emellertid ej föreligga, då industriens kreditmöjligheter, i den mån de stödas på inteckningar i fast egendom under halva taxeringsvärdet, ej beröras av den föreslagna lagstiftningen. Att tillgodose industrien överskjutande berättigade kreditbehov är en uppgift, som vårt bankväsende utan tvivel är i stånd att lösa inom den här föreslagna gränsen.

Tydligt är, att en lagstiftning av här ifrågasatt beskaffenhet i ett eller annat fall kan medföra nödvändigheten att i viss mån reducera nu bestående engagement. För att detta skall kunna ske utan kännbara rubbningar bör en tillräcklig övergångstid medgivas. Den nya lagen synes därför böra träda i kraft först den 1 jan. 1927.»

Bank- och fondinspektionen, vars yttrande i föreskriven ordning inhämtats, har i utlåtande den 27 sistlidna februari anfört följande.

»Motionärens förslag innebär, att bankbolag skulle förbjudas att till en och samma gäldenär, därest denne ej lämnat säkerhet av inteckning i fastighet inom hälften av senast fastställda taxeringsvärde, bevilja kredit i den omfattning, att kreditens belopp överstiger tio procent av bolagets fonder. För att söka förekomma ett kringgående av ett dylikt förbud, skulle enligt förslaget jämväl stadgas, att om aktiebolag äger aktiemajoriteten i annat aktiebolag, de båda bolagen vid tillämpning av förbudsbestämmelsen skulle anses såsom en och samma gäldenär.

*Bank- och
fondinspek-
tionen.*

Den närmaste anledningen till förslaget har i motionen angivits vara, att de bankrekonstruktioner, vilka under den senaste tiden genomförts i vårt land, befunnits i många fall nödvändiggjorda genom förluster, som uppstått på ett fåtal stora, av vederbörande banker beviljade krediter.

I svensk banklagstiftning har hittills icke förekommit någon begränsande föreskrift i den av motionären avsedda riktningen. Däremot har i av Kungl. Maj:t fastställda bolagsordningar för bankbolag med grundfond till belopp understigande en miljon kronor pläгат inrymmas föreskrift, att försträckning annorledes än mot pant, som prövas i och för sig innebära fullgod säkerhet, eller genom diskontering av växlar, vilka prövas vara grundade på verkliga handelsaffärer, ej må lämnas någon till högre belopp än en tjugonedel av den inbetalade grundfonden i vederbörande bankbolag.

I utländsk banklagstiftning åter eller förefintliga förslag till dylik lagstiftning förekomma stadganden av nu ifrågavarande beskaffenhet, och inspektionen anser sig därvid böra lämna en redogörelse för lagstiftningen i Nordamerikas förenta stater samt i Norge och Danmark.

Enligt amerikansk lagstiftning gäller, att enskild persons, bolags, förenings eller firmas förbindelser till ett företag, därvid i ett bolags eller en firmas förbindelser jämväl inbegripas de enskilda delägarnas förbindelser, vid intet tillfälle får överstiga 10 % av det kreditgivande företagens kapital och reserverade medel. Denna bestämmelse äger dock icke tillämpning å kredit mot t. ex. rena affärsväxlar, skuldsedlar med hypotek av konnossement, nederlagsbevis eller dylikt å stapelartiklar, värda minst 115 % av skuldsumman och till fullo försäkrade, samt skuldebrev med hypotek av statens obligationer, sedlar eller garantiförbindelser. Vidare får låntagares förbindelser, inberäknat kredit mot skuldsedlar med hypotek av konnossement, nederlagsbevis eller dylikt å stapelartiklar av nyss angiven beskaffenhet men fränsett övriga i det föregående undantagna slag av krediter, ej överstiga 25 % av det kreditgivande företagens kapital och reserverade medel.

Den danska banklagen innehåller en föreskrift, att ingen bank utan bankinspektörens medgivande må belåna mer än 30 % av aktie- eller andelskapital i annan bank eller i en sparkassa.

Det norska förslaget till banklag, sådant detsamma föreligger i ett av finans- och tulldepartementet upprättat propositionsutkast, innehåller i förevarande ämne såsom huvudbestämmelse, att en bank icke får bevilja någon person högre

kredit än till ett belopp, som svarar emot 35 % av bankens aktiekapital och reservfond. Då särskilt tvingande skäl därtill föreligga, må denna gräns dock överskridas, om bankens styrelse fattar enhälligt beslut därom. Underrättelse om överskridandet skall emellertid omedelbart meddelas bankinspektionen, och skall krediten snarast möjligt nedbringas till det i huvudbestämmelsen avsedda beloppet. Om detta icke har skett inom ett år, skall nytt meddelande lämnas bankinspektionen, som skall bestämma den tid, inom vilken reglering av krediten skall vara verkställd. I krediten medräknas även garantiförpliktelser till banken men icke lån mot säkerhet i fast egendom inom hälften av allmänt uppskattningsvärde (taxeringsvärde eller hypoteksbankens värdering), och ej heller rembursor och kortsiktiga handelsväxlar. Konungen kan meddela särskilda bestämmelser angående de ifrågavarande stadgandenas tillämpning på två eller flera bolag, av vilka det ena innehar aktiemajoriteten i det eller de andra, eller i vilka aktiemajoriteten innehaves av ett och samma fristående bolag, ävensom angående stadgandenas tillämpning på ett bolag och dettas personligen ansvariga delägare.

Innan bank- och fondinspektionen ingår på ett bedömande av det av motionären framlagda förslaget, har inspektionen ansett sig böra lämna en redogörelse för en inom inspektionen verkställd utredning angående antalet engagemang, som stå i visst procentuellt förhållande till storleken av vederbörande kreditgivande banks egna fonder. Denna utredning, som hänför sig till förhållandena den 1 februari 1922, då ännu icke de av den ekonomiska depressionens verkningar betingade bankrekonstruktionerna vidtagit i någon nämnvärd omfattning, har givit ett resultat, som kan sammanfattas i följande tabell:

Bankbolag		Antal engagemang utgörande i förhållande till vederbörande kreditgivande bankbolags egna fonder:											
Egna fonder	Antal	10 %		15 %		20 %		25 %		30 %		35 %	
		I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
t. o. m. 6 milj. kr.	18	71	16	35	11	22	6	12	5	5	5	5	4
över 6 milj. t. o. m. 40 milj. kr.	12	55	18	32	12	20	8	16	6	12	5	10	3
över 40 milj. kr.	8	34	10	15	8	10	7	3	3	3	3	3	3
Summa		160	44	82	30	52	21	31	14	20	13	18	10

Anm. Med I betecknas industri-, handels- och rederiengagemang och med II aktieengagemang och dylikt. Krediter till kommuner och främmande banker hava icke inräknats i de uti tabellen angivna antal.

För egen del får bank- och fondinspektionen anföra följande.

Bland de grundsatser, vilkas tillämpning utgöra en av betingelserna för en suud och välskött bankverksamhet, intager den om riskfördelningen otvivelaktigt en framskjuten plats. Erfarenheten från krigskonjunkturen med dess efterverkningar har, såsom motionären även framhållit, såväl här i landet som även i våra grannländer givit ett otvetydigt stöd för denna mening. Och vad vårt land angår, vinnes ett sådant stöd även i erfarenheten från tiden dessförinnan, i det nämligen flertalet av de bankolyckor, som hos oss inträffat före år 1914, kunna sägas hänföra sig till avsteg från denna grundsats. Motionärens syfte att genom grundsatsens legaliserande vinna garanti för dess mera allmänna tillämpning är därför enligt inspektionens mening värt allt beaktande.

Då man emellertid trots dessa erfarenheter icke tidigare velat binda bankerna på ifrågavarande område, torde detta hava skett avsiktligt. Genom banklagstiftningen har man syftat att hålla bankverksamheten ren från skadliga växter. Men man har däremot velat lämna själva kärnan i bankverksamheten, den vanliga kreditgivningen, fri från laglig reglering, och detta sannolikt på den grund att man å ena sidan ansett det ligga så i bankledningarnas eget välförstådda intresse att driva denna verksamhet efter sunda principer, att någon tvångsreglering icke skulle vara av nöden, samt å den andra funnit det förenat med svårigheter att finna regler, som icke skulle lägga en onödig eller måhända skadlig press på näringslivets fullt legitima kreditbehov.

Om man nu skall rubba på denna ståndpunkt, gäller det emellertid att framgå med all försiktighet, så att icke intressen av nyss antydda beskaffenhet skadas. Frånsett det i och för sig betänkliga i om så skulle bliva förhållandet, måste man, om lagen blir för sträng, vara beredd på att de åsyftade verkningarna komma att utebliva genom lagens kringgående på ett eller annat sätt.

Den viktigaste bland de invändningar, som pläga göras emot reglering på föreslaget sätt av en banks kreditgivning, är den, att en dylik reglering skulle befordra det s. k. flerbanksystemet. Härutinnan ligger otvivelaktigt något berättigat. Ty det är uppenbart, att en näringsidkare, som av formella skäl hos sin vanliga bankförbindelse får avslag på en ansökan om den ökade kredit, för vilken ett fullt legitimt behov föreligger, vänder sig till en annan bank för att få detta behov tillfredsställt. Nu anser man emellertid och detta med rätta, att en låntagare bör koncentrera sina affärer hos *en* bank; banken får nämligen endast under denna förutsättning den överblick över vederbörandes ställning, som är nödvändig för ett riktigt bedömande av hans kreditvärdighet. Lika riktigt som det kan vara att söka befordra riskfördelningsprincipen, lika riktigt är det, förmenar man, att motverka enbankssystemet. Denna invändning giver yttermera vid handen, att den ifrågasatta lagstiftningssvägen måste beträdas med varsamhet.

Huruvida den av motionären föreslagna gränsen för kreditgivningen på en hand — 10 % av bankbolags egna fonder — är den riktiga, förefaller inspektionen ur nyss angivna synpunkt tvivelaktigt. Bland de i ovanstående tabell upptagna krediter, som ligga över denna gräns, finnas nämligen många, som ur såväl soliditets- som legitimitetssynpunkt icke lämna något övrigt att önska. Det vill därför förefalla inspektionen, som om denna gräns vore för snäv. Den gräns

som det norska lagförslaget sätter eller 35 % är åter allt för vid för att med våra större bankförhållanden få någon mera avsevärd betydelse.

Motionären undantager vid begränsningen kredit, som beviljas mot säkerhet av inteckning inom hälften av senast fastställda taxeringsvärdet. Frånsett att ensamt taxeringsvärdet, särskilt när det gäller industriella anläggningar, icke alltid är en lämplig mätare, när det gäller belåningsvärdet, synes emellertid med dylikt hypotek böra likställas vissa slag av obligationer samt verkliga handelsväxlar, möjligen med en för dylika säkerheter fastställd än vidare gräne. Å andra sidan torde i kreditbeloppet böra inräknas även ansvarsförbindelser till banken samt av banken ställda garantier. Vidare torde från bestämmelsens giltighet böra undantagas sådana krediter, där staten, kommun eller annan dylik samfällighet, hypoteksinrättning eller annat bankbolag är kredittagare.

Såsom ovan antytts är det av vikt att bestämmelsen göres i viss mån elastisk, så att densamma icke behöver tvinga någon att t. ex. för tillgodoseende av ett mera tillfälligt, fullt legitimt kreditbehov söka en ny bankförbindelse. Den fastslagna gränsen bör därför under vissa betingelser kunna överskridas. I detta hänseende synes det norska förslaget kunna tjäna till förebild.

En svårighet vid avfattandet av en bestämmelse sådan som den ifrågasvarande bereder, såsom alltid då det gäller restriktioner för förvärvsverksamhet, faran för att densamma skall kunna kringgå och syftet därmed på så sätt äventyras. Motionären har i sådant avseende föreslagit, att krediter till dotterbolag skola inräknas i moderbolagets krediter. Detta är ett fall och givetvis ett ganska viktigt där ett kringgående av lagen skulle i brist av särskild bestämmelse kunna äga rum. Men andra lika viktiga fall kunna förekomma. I åtminstone en av de nyligen inträffade bankrekonstruktionerna och ävenledes en av de tidigare, där fallet kan hänföras till alltför stor kreditgivning på ett håll, hava de synliga låntagarna varit formellt åtskilda även i det av motionären angivna hänseendet. De hava emellertid under annan associationsform företrätt ett gemensamt intresse, vilket kommit i åtnjutande av krediterna. Enligt inspektionens mening är det av vikt att även dylika och andra liknande förhållanden omfattas av lagen.

Det kan i detta sammanhang också förtjäna övervägas huruvida icke t. ex. en alltför omfattande belåning av aktier i ett och samma företag, låt vara genom ett flertal låntagare, bör förhindras. Om alltså inspektionen anser motionärens syfte vara värt all uppmärksamhet, torde av vad ovan anförts framgå, att inspektionen icke utan vidare kan förorda den bestämmelse, som motionären föreslagit till omedelbart antagande av riksdagen. Ämnet bör enligt inspektionens mening göras till föremål för utredning i viktiga hänseenden, en utredning där även de, som frågan närmast berör, nämligen bankerna själva böra få göra sin röst hörd.

Då nu statsrådet och chefen för finansdepartementet redan vid förra årets riksdag bebådade en revision av banklagstiftningen i dess helhet, en revision, som även av utskottet i dess utlåtande nr 10 vid innevarande års riksdag förordats, synes utredningen rörande det av motionären uppställda spørsmålet böra verkställas av dem, som få sig nyssberörda revisionsarbete anförtrott. Och enligt inspektionens mening föreligger under förhandenvarande förhållanden inom det ekonomiska livet ingen anledning att befara några olägenheter av ett uppskov.»

Motionärens förslag avser införande i lagen om bankrörelse av förbud för bankbolag att till en och samma gäldenär, därest denne ej lämnat säkerhet av inteckning i fastighet inom hälften av senast fastställda taxeringsvärde, bevilja kredit i den omfattning, att kreditens belopp överstiger 10 procent av bolagets fonder. Härjämte föreslås, för det fall att aktiebolag äger aktiemajoriteten i annat aktiebolag, visst tillägg i syfte att förebygga ett kringgående av den ifrågasatta förbudsbestämmelsen.

Motionären framhåller i sin motivering, hurusom de på senare tider i vårt land genomförda bankrekonstruktionerna i många fall nödvändiggjorts genom förluster, som uppstått på ett fåtal stora, av vederbörande banker beviljade krediter. För förebyggande av dylika missförhållanden anser motionären en ändring i banklagen vara av behovet påkallad.

Såsom bank- och fondinspektionen erinrar, har hittills i vår banklagstiftning icke förekommit någon begränsning uti här åsyftad riktning. Endast för vissa bankbolag eller sådana med grundfond under en miljon kronor har i den fastställda bolagsordningen pläгат inrymmas föreskrift i visst begränsande syfte. Däremot förekomma, omförmäler inspektionen, i utländsk banklagstiftning eller befintliga förslag till dylik lagstiftning stadganden av här avsedd art och har inspektionen lämnat en redogörelse för lagstiftningen i vissa länder, bland andra Danmark och Norge.

Utskottet delar bank- och fondinspektionens mening därom att bland de grundsatser, vilkas tillämpning utgöra en av betingelserna för en sund och välskött bankverksamhet, den om riskfördelningen onekligen intager en framträdande plats. För riktigheten av denna uppfattning har erfarenheten vid flera tillfällen givit otvetydiga bevis. Inspektionen framhåller sålunda bland annat, att redan från tiden före krigskonjunkturen flertalet inträffade bankolyckor kunna sägas hänföra sig till avvikelser från nyssnämnda grundsats. Det i motionen angivna syftet, att genom grundsatsens befastande erhålla säkerhet för dess mera allmänna tillämpning, synes därför vara värt beaktande.

Inspektionen har emellertid funnit sig icke utan vidare kunna förorda den av motionären föreslagna bestämmelsen utan ansett frågan böra göras till föremål för utredning, därvid även tillfälle borde beredas bankerna att yttra sig i ämnet.

Utskottet, som anser sig kunna instämma med inspektionen i dess sistberörda uttalande, vill i likhet med inspektionen erinra, hurusom redan vid

förlidet års riksdag dåvarande chefen för finansdepartementet ställt i utsikt en revision av banklagstiftningen i dess helhet. Utskottet anser sig vidare böra framhålla, att utskottet tidigare under riksdagen i samband med förslag angående ändrade bestämmelser rörande aktiebolaget kreditkassan av år 1922 med styrka framhållit behovet av en noggrann undersökning, huruvida vår nuvarande banklagstiftning kunde anses vara tillfyllest för tillvaratagande av de intressen, nämnda lagstiftning har till uppgift att skydda. Dessa spörsmål vore enligt utskottets mening av den natur, att de krävde ett synnerligen ingående och omsorgsfullt övervägande, innan de kunde göras till föremål för lagstiftning; och syntes det utskottet, att med hänsyn till ärendets stora vikt och betydelse Kungl. Maj:t icke komme att underlåta att vidtaga härför erforderliga åtgärder. Detta uttalande har av riksdagen lämnats utan erinran.

På förut anförda skäl och då man sålunda med all visshet läser kunna räkna med en fullständig revision av vår nuvarande banklagstiftning, varvid jämväl här förevarande spörsmål kommer under omprövning, har utskottet ansett sig böra avstyrka, att åtgärder nu vidtagas i motionens syfte.

Aberopande vad sålunda förekommit, hemställer utskottet,

att förevarande motion I: 110 icke må till någon vidare åtgärd föranleda.

Stockholm den 8 maj 1923.

På bankoutskottets vägnar:

BERNH. ERIKSSON.

Vid detta ärendes slutbehandling hava närvarit:
 av första kammaren: herrar *Gustafsson, Lindley, Öhngren, Walles, Vindahl, Johansson, Andersson* i Hägelåkra och *Carlsson*;
 av andra kammaren: herrar *Eriksson* i Grängesberg, *Gustafsson* i Örebro, *Bäcklund, Winkler, Höglund, Janson* i Kungsör, *Törnkvist* och *Strindlund*.