Näringsutskottets betänkande

1981/82:26

över motion om val av huvudmän i sparbank

Ärendet

I motion 1981/82:238 av Per Olof Håkansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändring av sparbankslagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

Bestämmelser och praxis

I lagen (1955:416) om sparbanker (ändringar i här aktuella delar 1968:602, 1969:774) 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 – bankinspektionen – 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 kommunfullmäktige i de kommuner 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. Huvudman som står i tur att avgå får inte delta i valet för besättande av hans egen plats. Kommunfullmäktiges och landstings val av huvudmän skall vara proportionellt, om det begärs av en på visst sätt beräknad minoritet. Mandattiden för huvudman är tre år.

I motiven till 1955 års sparbankslag (prop. 1955:151 s. 91) anfördes att det var naturligt med successiva val av sparbankernas huvudmannakårer för att kontinuiteten i sparbanksförvaltningen skulle främjas och att det ankom på sparbankerna själva att ta ställning till hur långt gående reglerna om successiviteten borde vara. Det uttalades vidare att lagens fordran på successiv förnyelse av huvudmannauppsättningen fick anses tillgodosedd redan genom en ordning enligt vilken de kommunvaldas mandattid började vid en tidpunkt och övriga huvudmäns vid en annan. Som en följd härav har enligt 1 § sparbankskungörelsen (1955:422; nuvarande lydelse av 1 § 1973:1094) överlämnats till varje sparbank att i sitt reglemente fastställa de

närmare reglerna angående ordningen för att åstadkomma den successiva förnyelsen av huvudmannakåren. I samråd med bankinspektionen har Svenska sparbanksföreningen därefter utarbetat normalreglemente för sparbankerna. Med ledning av reglementet har varje sparbank utformat sina bestämmelser om successiva val av huvudmän.

Antalet sparbanker är f. n. 162. Det finns inte någon helt aktuell inventering av i vilken utsträckning olika system för val av huvudmän tillämpas. Enligt uppgift från bankinspektionen råder emellertid i stort sett samma förhållanden som år 1980, då utskottet i motsvarande sammanhang kunde meddela följande (NU 1980/81:9):

Av de f. n. 174 sparbankernas reglementen framgår, enligt vad bankinspektionen redovisar, att i det alldeles övervägande antalet fall, ca 135, huvudmännen utses så att samtliga kommunvalda huvudmän väljs samtidigt på tre år medan de huvudmannavalda huvudmännen utses med en tredjedel för varje år. I ca 15 sparbanker utses de båda kategorierna med en tredjedel varje år. I 3 sparbanker utses varje kategori på en gång för tre år, dock inte under samma år med hänsyn till bestämmelserna om den successiva förnyelsen. För några sparbanker gäller vissa mindre avvikelser från de nu nämnda valmetoderna.

Motionen

De nuvarande reglerna för val av huvudmän i sparbank måste anses föråldrade, säger motionärerna. Metoden med självkomplettering betecknas som från demokratisk synpunkt förkastlig. Reglerna bör enligt motionärerna vara sådana att huvudmännen i verklig mening representerar insättarna. Valen borde därför förrättas av kommunfullmäktige i de kommuner som ingår i sparbankens verksamhetsområde eller av landsting. Tillsynsmyndighetens övervakning är, menar motionärerna, ett verksamt skydd mot en favorisering av de kommunala intressena. Risken för en ytterligare politisering av sparbanksväsendet bör, hävdar de vidare, knappast tillmätas någon betydelse.

Motiv för nuvarande ordning

Enligt 1923 års sparbankslag, som gällde till utgången av år 1955, var det kommunala inflytandet över huvudmannaförsamlingarnas sammansättning mera begränsat än enligt nuvarande regler. En undersökning, avseende förhållandena den 1 juli 1950, visade att totalt ca 30 % av huvudmännen valdes av kommunala organ och ca 12 % av andra valkorporationer, medan de övriga utsågs genom självkomplettering. Förslag att huvudmannakåren skulle – såsom numera gäller – utses till lika delar genom kommunval och genom självkomplettering framlades i proposition 1955:151 om ny sparbankslag.

Chefen för finansdepartementet betonade där att reglerna om tillsättande av huvudmän borde vara sådana att huvudmännen i verklig mening kunde sägas representera insättarna. Sparbankssakkunniga, vilkas förslag låg till grund för propositionen, hade kommit till slutsatsen att ett särskilt representantskap för låntagarna inte var tillräckligt motiverat. Departementschefen instämde i detta. Majoriteten av huvudmännen skulle enligt de sakkunnigas förslag utses av särskilda elektorer, i sin tur utvalda bland insättarna genom ett lottningsförfarande. Denna metod avvisades i propositionen. Som motiv för att det allmänna – kommuner och landsting – kunde göra anspråk på visst inflytande på skötseln av sparbankerna hade de sakkunniga bl. a. angivit att det från samhällelig synpunkt är betydelsefullt att utlåningen bedrivs med aktgivande på att sparbanksmedlen i första hand används för att tillgodose det legitima lånebehovet inom den bygd där sparbanken har sin verksamhet. Olika skäl – tänkbara intressekonflikter och faran för en politisering av sparbankernas ledning – hade av de sakkunniga anförts för att kommunerna inte skulle utse mer än en minoritet av huvudmännen. Departementschefen uttalade att vad som anförts om risken för politisering av sparbanksväsendet knappast borde tillmätas någon betydelse. Han ansåg tillsynsmyndighetens övervakning vara ett tämligen verksamt skydd mot att sparbankerna vid kollision mellan kommunernas intressen som låntagare och insättarnas anspråk på trygghet skulle favorisera de kommunala intressena. De betänkligheter mot kommunval som andragits av de sakkunniga borde därför inte anses mera väsentliga, sade departementschefen. De kommunala församlingarna måste betraktas som ganska representativa för sparbankernas stora insättargrupper. Huvudmannaval från kommunala organs sida skulle dessutom bereda låntagarna ett visst medelbart inflytande på valet.

De redovisade övervägandena skulle i och för sig kunna motivera en regel enligt vilken samtliga huvudmän skulle utses av kommunala korporationer, fortsatte departementschefen. Han avvisade dock denna tanke och även ett förslag att tre fjärdedelar av huvudmännen skulle vara kommunvalda, vilket reservationsvis hade framförts på utredningsstadiet. Som motiv för ställningstagandet angavs bl. a. att valreformen helst borde genomföras på sådant sätt att den erfarenhet av sparbanksförvaltning som fanns inom de befintliga huvudmannainstitutionerna kunde nyttiggöras även framdeles. Ett rimligt kommunalt inflytande ansågs bli säkerställt om lika stora delar av huvudmannakåren utsågs genom kommunval och genom självkomplettering. Vid kommunvalen av huvudmän skulle proportionell valmetod tillämpas under de förutsättningar som kommunallagen normalt uppställer i detta hänseende. I fråga om självkompletteringsvalen fanns det enligt departementschefen inte anledning att uppställa någon regel om proportionell valmetod. Successiva val är helt naturligt ägnade att främja kontinuiteten i sparbanksförvaltningen, anförde departementschefen vidare. Han sade sig ha bedömt värdet av successiv förnyelse vara så stort att han ansett att denna valordning borde göras tvingande.

Bankoutskottet (BaU 1955:19) fann propositionens förslag i ämnet väl avvägt och betecknade det som en förtjänst hos förslaget att huvudmannakåren genom självkomplettering skulle få ett inslag av direkta representanter för insättarna.

Tidigare riksdagsbehandling

Motioner om en översyn av reglerna om huvudmannaval i 13 § sparbankslagen avslogs vid 1964 och 1970 års riksdagar (BaU 1964:25, 1970:61). Vid det första tillfället hade föreslagits att hela antalet huvudmän skulle utses av de kommunala fullmäktigeförsamlingarna och landstingen, vid det senare att kommunerna skulle få möjlighet att välja minst två tredjedelar av huvudmannakåren. I anslutning till ett uttalande av Svenska kommunförbundet anförde bankoutskottet år 1964 att önskemål om förbättrade kontakter mellan sparbanker och vederbörande kommuner torde kunna tillgodoses i annan ordning än genom förändringar med avseende på huvudmannainstitutionen. År 1970 sade utskottet att det saknades skäl för att aktualisera en ändring av den gällande ordningen för val av huvudmän, vilken enligt samstämmiga vittnesbörd fungerade väl.

Motioner om ändrade regler för val av huvudmän har därefter väckts åren 1975, 1976 och 1980. Vid de två första tillfällena begärdes dels att mandatperioden skulle bli densamma för alla huvudmän och överensstämma med de kommunala organens mandatperiod, dels att de icke kommunvalda huvudmännen skulle utses genom proportionella val. Motionen år 1980 hade väsentligen samma syfte. Näringsutskottet avstyrkte motionerna (NU 1975/76:2, 1975/76:32, 1980/81:9). Den praktiska innebörden av motionärernas förslag var, framhöll utskottet, att kommunerna och landstingen på ett mera markant sätt skulle få inflytande på huvudmannakårens sammansättning. Utskottet uttalade att det inte fann att en sådan lagändring som motionärerna begärde var motiverad. År 1980 föregicks utskottets ställningstagande av remissbehandling. Denna gav inte stöd åt kravet på en ändrad ordning för val av huvudmän. År 1975 reserverade sig vänsterpartiet kommunisternas representant i utskottet till förmån för motionärernas förslag. Riksdagen följde utskottet vid alla tre tillfällena, år 1980 utan debatt.

Banklagsutredningen

Sedan år 1976 pågår en översyn av banklagstiftningen. Den utförs av banklagsutredningen (Fi 1976:04; ordförande: rättschef Kurt Malmgren). I de ursprungliga direktiven för utredningen sägs uttryckligen att frågan om en översyn av de grundläggande bestämmelserna om tillsättande av huvudmän i sparbank inte ingår i utredningsuppdraget. Om denna fråga bör utredas, anförs det vidare, bör detta ske i särskild ordning. – De tilläggsdirektiv (Dir

1980:58, 1981:46) som banklagsutredningen senare har fått innebär inte någon ändring av de ursprungliga direktiven i här behandlat avseende.

Remissyttranden i ämnet år 1980

Över den motion om val av huvudmän i sparbank som väcktes år 1980 lät näringsutskottet bankinspektionen och berörda intresseorganisationer yttra sig. Ingen av de fyra remissinstanserna – bankinspektionen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet – tillstyrkte bifall till motionen.

Enligt *Landstingsförbundet* fanns det skäl att låta närmare pröva om motionärernas principiella önskemål om bättre medborgarinflytande på huvudmannavalen skulle kunna tillgodoses. En sådan prövning kunde emellertid enligt förbundet inte göras på grundval enbart av vad som anfördes i motionen. I stället behövde frågan utredas närmare och flera tänkbara alternativ ställas mot varandra.

Såväl *bankinspektionen* som *Svenska sparbanksföreningen* – vilka uttryckligen avstyrkte motionen – hänvisade till de yttranden i samma ämne som de avgav till näringsutskottet år 1975. Ett utförligt referat av dessa yttranden finns i utskottets betänkande NU 1975/76:2 (s. 4–7).

Bankinspektionen anförde vidare i huvudsak följande. Det förekom ett flertal olika utformningar av hur val av huvudmän skulle ske. Detta var förklarligt med hänsyn till att olika förutsättningar rådde beträffande varje enskild sparbanks verksamhetsområde. En på föreskrivet sätt genomförd successiv förnyelse av huvudmannakåren var enligt bankinspektionens mening den bästa formen för att bevara kontinuiteten bland sparbankens huvudmän. En ordning enligt vilken den kommunvalda delen av kåren alltid skulle nybesättas vid ett och samma tillfälle skulle, med hänsyn till att åtskilliga sparbanker hade ett verksamhetsområde som spände över flera kommuner, kunna genomföras först efter omfattande övergångsbestämmelser. Den skulle, om den likväl genomfördes som obligatorisk, också motverka den av flera skäl önskvärda kontinuiteten bland huvudmännen. Det i motionen framförda förslaget att också den del av huvudmännen som dessa själva väljer skulle utses för samma mandatperiod som de kommunvalda huvudmännen stred även mot inspektionens uppfattning om önskvärdheten av kontinuitet inom huvudmannakåren.

Till stöd för den gällande ordningen uttalade bankinspektionen också:

Inspektionen vill i detta sammanhang erinra om att man vid tillskapandet av nuvarande regler om utseende av huvudmän i första hand sökt finna en valmetod som bäst tjänar principen att huvudmännen skall vara reella företrädare för insättarna. Den nuvarande ordningen att hälften av huvudmännen skall utses genom kommunala val har motiverats främst med att kommunerna måste betraktas som ganska representativa för sparbankernas stora insättargrupper. I motiven till 1955 års lagstiftning framhålls att

kombinationen av till lika stora delar kommunval och självkomplettering säkerställer ett rimligt kommunalt inflytande samtidigt som faran för att huvudmannaförsamlingen skulle kunna tänkas sätta kommunens intressen före insättarnas reduceras. Också enligt inspektionens mening har härigenom en väl avpassad balans mellan kommunala intressen och insättarintressen i mera inskränkt mening åstadkommits. Ur de synpunkter som bär upp motionen har några olägenheter med bestämmelserna, som varit i kraft i 25 år, inte rapporterats till inspektionen.

Sparbanksföreningen erinrade om att frågor rörande bestämmelserna om tillsättande av huvudmän i sparbank uttryckligen undantagits i direktiven för banklagsutredningen. Föreningen underströk att frågan, genom sitt "självklara samband med själva grunden för sparbankernas verksamhet som brett folkligt inriktade och lokalt förankrade bankinstitut i en allmännyttig företagsform", fortlöpande var föremål för intern uppmärksamhet. Utveckling av huvudmannainstitutionen och eventuell förändring av valformerna i samband därmed bör bero av sparbanksrörelsens initiativ, sade föreningen.

Svenska kommunförbundet uttalade att sparbankerna alltid har haft en intim knytning till den bygd vari de bedrivit sin rörelse och att det är ett vedertaget mål att en sparbank skall tjäna intressen inom det område där den utövar sin verksamhet. Förbundet sade sig dela uppfattningen att ett rimligt kommunalt inflytande skulle vara säkerställt om lika stora delar av huvudmannakåren utses genom kommunval och självkomplettering. Successiva val av huvudmän är främst ägnade att främja kontinuiteten i sparbanksförvaltningen, och detta är av stor betydelse för den företagsform i vilken sparbankerna drivs, sade Kommunförbundet vidare. En successiv förnyelse av huvudmannakåren var enligt Kommunförbundet att föredra framför en gemensam mandatperiod för samtliga huvudmän.

Utskottet

Liksom vid flera tidigare tillfällen, senast år 1980, föreslås i motion 1981/82:238 att reglerna i sparbankslagen (1955:416) om val av huvudmän i sparbank skall ändras. Huvudmännen, som är sparbankens högsta beslutande organ, är enligt lagen "representanter för insättarna". Institutionen ger kommuner och landsting ett betydande inflytande i sparbankerna. Hälften av antalet huvudmän skall nämligen väljas av kommunfullmäktige i den kommun eller de kommuner som ingår i sparbankens verksamhetsområde eller av landsting. De övriga utses av huvudmännen genom självkomplettering. Det föreskrivs i lagen att valen, som avser en tid av tre år, skall vara successiva. I det stora flertalet fall genomförs detta på så sätt att de kommunvalda huvudmännen utses samtidigt och de övriga med en tredjedel varje år. Motionärerna vänder sig mot systemet med självkomplettering. De menar att alla huvudmän borde utses av kommunfullmäktige och landsting.

De uppmanar riksdagen att hos regeringen begära förslag till en lagändring av denna innebörd.

Motionen syftar till en fullständig kommunalisering av huvudmannavalen och är sålunda mer långtgående än tidigare motioner i ämnet under 1970- och 1980-talen. Dessa motioner har avstyrkts av näringsutskottet och avslagits av riksdagen. Senaste gången skedde detta efter remissbehandling, varvid bl. a. Svenska kommunförbundet och Svenska sparbanksföreningen tog ställning för den nu gällande ordningen. Inte heller nu finner utskottet skäl för att föreslå någon omprövning av denna. Utskottet avstyrker alltså motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1981/82:238.

Stockholm den 9 mars 1982

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Erik Hovhammar (m), Hugo Bengtsson (s), Lilly Hansson (s), Thage Peterson (s), Tage Adolfsson (m), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Hadar Cars (fp), Karl Björzén (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Ingegärd Oskarsson (c), Christer Eirefelt (fp) och Ivar Franzén (c).

GOTAB 70673 Stockholm 1982