Näringsutskottets betänkande 1984/85:9

om styrelseordförande i affärsbank (prop. 1984/85:35)

Ärendet

I proposition 1984/85:35 (finansdepartementet) har regeringen efter hörande av lagrådet föreslagit riksdagen att anta förslag till lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse.

Lagförslaget finns på s. 2 i propositionen.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. De redovisas i det följande.

Sammanfattning

Regeringens förslag, enligt vilket regeringen får inflytande över valet av ordförande i affärsbankernas styrelser, tillstyrks av utskottet. Det avvisas emellertid i en reservation från de borgerliga partiernas sida. Moderata samlingspartiets och folkpartiets företrädare vill dessutom att den nuvarande offentliga styrelserepresentationen i affärsbankernas styrelser skall avskaffas.

Propositionen

I propositionen föreslås bestämmelser om att ordföranden i en affärsbanks styrelse skall väljas av styrelsen och att detta val skall underställas regeringen för godkännande. Regeringens godkännande skall lämnas om den av styrelsen valde ordföranden kan förväntas verka för att såväl bankens som samhällets intressen kommer att beaktas i bankens verksamhet. Om regeringen inte godkänner valet skall den utse annan ledamot i bankens styrelse till ordförande.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1985.

Motioner

Yrkanden

De motioner som har väckts med anledning av propositionen är

1984/85:140 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), vari hemställs att riksdagen

1. avslår proposition 1984/85:35,
2. beslutar om sådan ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse att offentlig styrelserepresentation avskaffas,

1984/85:141 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), vari hemställs att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse,

1984/85:142 av Stig Josefson m. fl. (c), vari hemställs att riksdagen avslår proposition 1984/85:35.

Motivering

Mot bakgrund av krav inom det socialdemokratiska partiet på en socialisering av bankerna kan man förledas tro att vad som nu föreslås är en formalitet, sägs det i motion 1984/85:141 (m). Saken är emellertid betydligt allvarligare, menar motionärerna. Regeringen förutsätter att bankerna genom "informella" kontakter kommer att försäkra sig om dess godkännande i förväg. Detta strider, hävdar motionärerna, mot den självklara utgångspunkten att bankerna måste agera inom ramen för klart definierade rättsregler. Regeringen skall också när som helst kunna återkalla sitt godkännande. Den får härigenom makt att åstadkomma att en bankstyrelseordförande alltid försäkrar sig om regeringens välsignelse före viktigare beslut eller uttalanden. Ett sådant system hör enligt motionärerna inte hemma i ett rättssamhälle. Regeringen förebär inga som helst sakliga skäl för förslaget, anför de vidare. Det är tillräckligt med de möjligheter som bankinspektionen har att ingripa om personer med tvivelaktig vandel kommer i inflytelseställning i bank. Avslutningsvis säger motionärerna att de inte anser skäl föreligga för statlig representation över huvud taget i affärsbankernas styrelser.

Mera utförligt argumenteras i motion 1984/85:140 (fp) mot sådan representation. Det mandat som representanterna får är utomordentligt vagt och låter sig i praktiken inte kontrolleras, anför motionärerna. Den statliga representanten kan bli ett slags gisslan. Statsmakternas inflytande bör i stället utövas genom generella regler. Det har aldrig gjorts någon precisering av vilka förändringar som eftersträvades när systemet med offentliga styrelserepresentanter infördes, konstaterar motionärerna vidare. Finansministerns uttalande i propositionen att systemet med offentliga styrelseledamöter i stort sett har fungerat bra görs rakt ut i luften utan belägg, säger de. Vad avses i lagförslaget med "samhällets intresse", frågar motionärerna därefter. De menar att regeringen saknar kvalifikationer att, såsom enligt motiven skulle vara fallet, "garantera" att personer som utses kan tillvarata både samhällets och bankens intressen. De formlösa kontakter mellan banken och regeringen före ordförandeval som förutsätts i propositionen karakteriserar motionärerna som "mygel" på hög nivå. Av ett uttalande vid socialdemokraternas partikongress år 1981 drar de slutsatsen att regeringen har tänkt sig att spela en mycket aktiv roll vid val av ordförande. En risk är, hävdar de, att personer som kan vara aktuella för ordförandeuppdrag medvetet eller omedvetet anpassar sig till den nya situationen och undviker

uttalanden som kan tänkas bli en belastning. Förslaget framförs, säger motionärerna till sist, utan andra motiv än önskan att öka regeringens makt över näringslivet. Ytterligare steg mot statlig styrning av näringslivet kan tas med samma motivering.

Även i motion 1984/85:142 (c) anmärks att det i propositionen inte redovisas några sakargument för förslaget. Det enda fall under senare år där ordföranden i en bankstyrelse agerat på ett sätt som inte överensstämde med en banks samhällsansvar gällde en av regeringen tillsatt ordförande. Möjligheten för regeringen att återkalla ett godkännande innebär, säger motionärerna, att det ständigt hänger ett hot över ordföranden, eftersom det inte har preciserats vad beaktandet av samhällets intressen skall innebära. Lojalitetskonflikter kan också uppkomma. Om en bank bedriver en verksamhet som inte är förenlig med samhällets intressen och inte genom nuvarande tillsyns- och inflytandeformer kan förmås att ändra sitt agerande bör, uttalar motionärerna, det legala remediet vara att banken vägras förnyad oktroj. Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank är integrerade delar av bankrörelser med stark folklig förankring, framhåller motionärerna till sist. De betecknar det som extra stötande att regeringen i dessa fall skulle ges rätt att avvisa "en i demokratisk ordning vald ordförande".

Utskottet

Bankerna, i synnerhet affärsbankerna, är på en rad olika sätt föremål för kontroll och styrning från statens sida. Affärsbanksrörelse får inte bedrivas utan att regeringen har meddelat oktroj. Bankinspektionen utövar sedan en fortlöpande tillsyn över verksamheten. Denna påverkas också i hög grad av riksbankens penningpolitiska åtgärder. Regeringen utser vissa ledamöter i affärsbankernas styrelser med uppgift "att särskilt verka för att samhällets intressen beaktas i bankens verksamhet". Sådana s. k. offentliga styrelseledamöter får också delta i arbetet inom delegatgrupper, där styrelsen är företrädd, och när styrelseärenden förbereds på direktionsnivå. Även i de regionstyrelser som finns hos några banker ingår samhällsrepresentanter som regeringen utser. Kommunfullmäktige har tillagts rätt att i viss utsträckning förordna ledamöter i affärsbankernas kontorsstyrelser.

I proposition 1984/85:35 föreslår regeringen att statens inflytande över affärsbankerna skall ökas ytterligare. Detta sker genom att det genom nya bestämmelser i lagen (1955:183) om bankrörelse införs krav på att valet av ordförande i en affärsbanks styrelse skall vara godkänt av regeringen. Det görs för den skull obligatoriskt att ordföranden väljs av styrelsen. Styrelsens val skall utan dröjsmål underställas regeringen, och denna skall lämna sitt godkännande "om den valde kan förväntas verka för att såväl bankens som samhällets intressen beaktas i verksamheten". Om regeringen inte godkänner styrelsens val skall den utse en annan styrelseledamot till ordförande. Den får återkalla sitt godkännande om den valde inte längre uppfyller

villkoren för detta. Vid omval gäller det tidigare godkännandet. I motiven till lagbestämmelserna anförs att man bör utgå från att valet normalt kommer att föregås av sådana kontakter mellan banken och regeringen att det inte senare kommer att underkännas av regeringen. Samrådsförfarandet förutsätts bli helt formlöst.

Som skäl för sitt förslag anger regeringen att de bestämmelser som nu gäller inte är tillräckliga för att ge samhället ett rimligt mått av inflytande över affärsbankernas verksamhet. Affärsbankers beslut i viktiga kreditfrågor kan, påpekas det, ha betydande återverkningar på sysselsättning, produktion och struktur- och branschutveckling inom näringslivet samt på regionala förhållanden i övrigt. Det framhölls också att affärsbankerna alltmer har kommit att tjäna som centra för de mäktigaste ägargrupperna i näringslivet, med ett inbördes utbyte av styrelseledamöter mellan banker, pensionsstiftelser och företag.

Regeringens förslag avstyrks i motionerna 1984/85:141 (m), 1984/85:142 (c) och 1984/85:140 (fp). Några sakliga skäl för förslaget anges inte i propositionen, menar man. Moderata samlingspartiet och folkpartiet kritiserar särskilt de tilltänkta informella kontakterna mellan bankerna och regeringen i samband med ordförandeval. I alla tre motionerna uttalas farhågor för att möjligheten för regeringen att återkalla ett godkännande skall uppfattas som ett hot av de berörda och göra dem obenägna att göra uttalanden som kan väcka misshag. Från centerpartiets sida anmärks särskilt på att Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank trots sin förankring i sparbanks- resp. föreningsbanksrörelsen föreslås få sitt ordförandeval prövat i samma ordning som skulle gälla för de övriga affärsbankerna.

Förutom de båda speciella institut som nu nämnts finns f. n. tretton affärsbanker. Av dessa brukar fyra – däribland den till övervägande delen statsägda Post- och Kreditbanken, PKbanken – betecknas som storbanker och åtta som provinsbanker. Därtill kommer en nyligen grundad mindre bank i Stockholm. De tre största affärsbankerna har s. k. arbetande styrelseordförande, som fullgör även andra uppgifter för bankens räkning än sådana som är direkt förknippade med ordförandeskapet.

Utskottet ansluter sig till regeringens bedömning att bankernas ställning och inflytande i samhällsekonomin motiverar ett förstärkt samhälleligt inflytande över deras verksamhet. Den ordning som föreslås i propositionen tillgodoser detta krav. Den ger regeringen möjlighet att reagera om en från samhällets synpunkt olämplig person skulle föras fram som kandidat till en ordförandepost, samtidigt som den alltjämt lämnar bankerna mycket stor frihet i deras personval. Som framgår av bankinspektionens remissyttrande i frågan (prop. s. 32) är det en sedan länge etablerad praxis att inspektionen som ett led i sin tillsynsverksamhet har kontakter med affärsbankerna inför deras ordförandeval och därvid framför synpunkter på aktuella kandidater. Denna praxis torde vara allmänt godtagen. Att motsvarande kontakter också skall förekomma på regeringsnivå – under parlamentariskt ansvar för

vederbörande statsråd – finns det enligt utskottets mening inga berättigade invändningar mot. Det kan tas för givet att ordförandefrågan i de allra flesta fall kan lösas i fullständig enighet mellan banken och regeringen. Detta gäller uppenbarligen inte minst i fråga om Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank, vilka i nu aktuellt avseende liksom eljest bör vara underkastade samma regler som övriga affärsbanker. Som bankinspektionen konstaterar är det självklart att en av regeringen godkänd eller utsedd styrelseordförande inte har att följa politiska direktiv. De farhågor som i motionerna uttalas för att en sådan ordförande skulle bli obenägen att ta ställning självständigt och att uttala sig i kontroversiella frågor finner utskottet obefogade. De vittnar om en felaktig uppfattning om syftet med det aktuella förslaget och om en underskattning av de berörda personernas integritet. Att en styrelseordförande i en mot regeringen kritisk anda deltar i samhällsdebatt och opinionsbildning är givetvis väl förenligt med att han lojalt verkar för att samhällets intressen, såsom de har definierats av statsmakterna och berörda myndigheter, blir beaktade i bankens verksamhet.

Sammanfattningsvis finner utskottet att den av regeringen föreslagna ordningen är väl ägnad att möjliggöra ett förstärkt inflytande från det allmännas sida över affärsbankernas verksamhet utan långtgående ingrepp i det befintliga institutionella systemet. Utskottet tillstyrker sålunda propositionen och avstyrker motsvarande avslagsyrkanden i motionerna.

Folkpartiet framställer i sin motion 1984/85:140 också ett yrkande om att banklagens bestämmelser om offentlig styrelserepresentation skall upphävas. Motiveringen är att statsmakternas inflytande över bankerna bör utövas inte genom personer med obestämt mandat utan genom regler som gäller lika för alla företag. Utan något yrkande i denna sak uttalar sig moderata samlingspartiet i motion 1984/85:141 i samma riktning.

Finansministern anför i propositionen att systemet med offentlig styrelserepresentation enligt hans mening i stort sett har fungerat tillfredsställande. En viss insyn och medverkan i affärsbankernas verksamhet har skapats från samhällets sida genom de offentliga styrelseledamöterna, samtidigt som dessa har kunnat tillföra bankstyrelserna kunskap och information från sina intresseområden.

Som utskottet nyligen har redovisat i sitt betänkande NU 1984/85:1 är av 35 offentliga ledamöter i centrala och regionala styrelser för affärsbanker 25 riksdagsmän eller f. d. riksdagsmän och de övriga mestadels landstingsråd, kommunalråd eller fackliga förtroendemän i ledande ställning. Av de 25 som kommer från riksdagen är 14 socialdemokrater, medan sex tillhör centerpartiet och fem moderata samlingspartiet. I flera bankstyrelser ingår en företrädare för ett oppositionsparti som enda av regeringen utsedda representant.

Av vad utskottet har anfört i det föregående följer att utskottet ställer sig helt avvisande till tanken på att systemet med offentliga representanter i affärsbankernas styrelse skulle slopas. En strävan bör tvärtom vara att

förbättra effekten av detta instrument för samhälleligt inflytande inom banksektorn. I detta syfte bör, som utskottet förutsatte i betänkandet NU 1984/85:1, de offentliga styrelseledamöterna regelbundet och inte alltför sällan kallas samman för information och meningsutbyte. Utskottet avstyrker med det sagda det sistnämnda yrkandet i motion 1984/85:140 (fp).

Utskottet hemställer

1. beträffande *styrelseordförande i affärsbank*
   att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:35 och med avslag på motion 1984/85:140 yrkande 1 och motionerna 1984/85:141 och 1984/85:142 antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1955:183) om bankrörelse,
2. beträffande *offentliga styrelseledamöter i affärsbankerna*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:140 yrkande 2.

Stockholm den 6 december 1984

På näringsutskottets vägnar
TAGE SUNDKVIST

Närvarande: Tage Sundkvist (c), Staffan Burenstam Linder (m), Erik Hovhammar (m), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Jörn Svensson (vpk), Birgitta Johansson (s), Sivert Andersson (s), Per-Ola Eriksson (c) och Lars Andersson (s).

Reservationer

1. Styrelseordförande i affärsbank (mom. 1)

Tage Sundkvist (c), Staffan Burenstam Linder (m), Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp) och Per-Ola Eriksson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 4 med "Utskottet ansluter" och slutar på s. 5 med "i motionerna" bort ha följande lydelse:

Utskottet ställer sig liksom motionärerna avvisande till regeringens förslag och finner det angeläget att punkt för punkt precisera ett antal grundläggande invändningar mot detta.

Att bankerna spelar en central roll inom näringslivet och att deras beslut i kreditfrågor kan ha betydande återverkningar i olika avseenden är obestridligt. Dessa förhållanden har också motiverat att det krävs särskilt tillstånd för bankrörelse och att bankernas verksamhet på olika sätt är reglerad och underkastad fortlöpande kontroll. De kan inte nu anföras som motiv för ett ökat mått av statlig styrning, om det inte kan göras gällande att den

nuvarande reglerings- och kontrollapparaten är otillräcklig. I propositionen ges inte några som helst belägg för att så skulle vara fallet. Regeringen inskränker sig till att deklarera "att samhällets inflytande över styrelsernas sammansättning bör stärkas". Den förordade lagstiftningsåtgärden ter sig sålunda som en ren maktdemonstration utan saklig motivering. Regeringen begär t. o m. att få sätta sig till doms över hur sparbanks- och föreningsbanksrörelserna, båda med stark folklig förankring, vill besätta styrelseordförandeposterna i de två affärsbanker som är knutna till dessa rörelser. På samma grunder kan i nästa steg personvalen inom sparbankerna och föreningsbankerna dras in i sfären för regeringens direkta inflytande.

Ett nytillkommande krav på en bankstyrelseordförande är enligt regeringens förslag att han kan förväntas verka för att "samhällets" – dvs. statens – intressen beaktas i verksamheten. Propositionen innehåller emellertid inte något egentligt resonemang om vad som i detta sammanhang skall menas med "samhällets intressen". Varje regering får således en betydande frihet att själv tolka detta begrepp, något som knappast står i överensstämmelse med rättssäkerhetskravet att berörda parter skall kunna förutse vilka reaktioner som kan få grundas på en viss lagbestämmelse.

Utan att det på något sätt kommer till uttryck i lagtexten förutsätts i propositionen att bankstyrelsernas formella val av ordförande skall föregås av kontakter med regeringen vilka i realiteten blir avgörande för om styrelsen skall stå fast vid att utse den person som den har stannat för. En sådan ordning lämnar så stort utrymme för okontrollerad maktutövning, utan anknytning till ett anhängiggjort ärende, att regeringens förslag redan av det skälet inte bör godtas av riksdagen.

Både presumtiva och redan godkända styrelseordförande måste ofrånkomligen känna osäkerhet om vilket mått av handlings- och yttrandefrihet de kan räkna med utan risk för negativa reaktioner från regeringens sida. Det innebär ingen nedvärdering av dessa personers självständighet och integritet om man konstaterar att de svårligen kan undgå att – inte minst av hänsyn till den bank som de är knutna till – uppfatta det som en ständigt aktuell restriktion att de är beroende av en positiv bedömning från regeringens sida. Ordföranden i en privat bankstyrelse löper ständigt risken att bli avsatt av regeringen.

Utskottet anser sammanfattningsvis att riksdagen saknar anledning att införa något nytt instrument för statligt inflytande över bankerna. Därför förordar utskottet att riksdagen i överensstämmelse med vad som yrkas i motionerna avslår det föreliggande förslaget till ändrade bestämmelser om styrelseordförande i affärsbank.

dels att utskottet under 1 bort hemställa

1. beträffande *styrelseordförande i affärsbank*
   att riksdagen med bifall till motion 1984/85:140 yrkande 1 och motionerna 1984/85:141 och 1984/85:142 avslår proposition 1984/85:35.

2. Offentliga styrelseledamöter i affärsbankerna (mom. 2)

Staffan Burenstam Linder (m), Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Per Westerberg (m) och Christer Eirefelt (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Av vad" och slutar på s. 6 med "motion 1984/85:140 (fp)" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den i motionerna 1984/85:141 (m) och 1984/85:140 (fp) uttryckta uppfattningen att systemet med statliga representanter i affärsbankernas styrelser bör slopas. Finansministerns positiva uttalande därom är helt obestyrkt. Någon egentlig utvärdering av hur systemet verkar har inte redovisats. En sådan torde också vara svår att genomföra. De principiella skäl som nu åter framförs i motion 1984/85:140 (fp) talar emellertid med styrka mot att denna form för statligt inflytande inom affärsbankssektorn bibehålls. Regeringen bör följaktligen snarast lägga fram förslag om sådana ändringar i lagen om affärsbanker att bestämmelserna om offentlig representation i olika besluts- och beredningsorgan utgår.

dels att utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *offentliga styrelseledamöter i affärsbankerna*
att riksdagen med anledning av motion 1984/85:140 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Offentliga styrelseledamöter i affärsbankerna (mom. 2)

Tage Sundkvist (c) och Per-Ola Eriksson (c) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Av vad" och slutar på s. 6 med "motion 1984/85:140 (fp)" bort ha följande lydelse:

Utskottet har i det föregående avstyrkt regeringens förslag beträffande val av ordförande i affärsbankernas styrelser. En utgångspunkt har då varit att det inte behövs något nytt instrument för statligt inflytande inom affärsbankssektorn. Däremot finner utskottet ingen anledning att nu föreslå ändringar i den ordning för kontakter mellan staten och affärsbankerna som redan tillämpas. Däri ingår systemet med offentliga ledamöter i bankstyrelserna, vilket numera tycks vara fullt accepterat från bankernas sida. Följaktligen avstyrker utskottet yrkandet i motion 1984/85:140 (fp) om att den offentliga representationen i affärsbankernas styrelser skall slopas.

Särskilt yttrande

Styrelseordförande i affärsbank (mom. 1)

Jörn Svensson (vpk) anför:

Jag saknar givetvis alla skäl att i ärendet solidarisera mig med de borgerliga partierna. Samtidigt vill jag dock betona att regeringsförslaget ter sig ologiskt. Anser man att en intressekonflikt mellan bankers intressen och medborgerligt-samhälleliga intressen föreligger, är det föreslagna arrangemanget med att regeringen skall godkänna valet av styrelseordförande knappast ändamålsenligt. Det är poänglöst att av en företrädare för det ena intresset kräva att vederbörande också skall företräda ett annat, eventuellt motstridigt intresse. Det naturliga vore i en sådan situation att regeringen själv utsåg styrelseordförande. Den djupare klass- och intressekonflikt som existerar i det ekonomiska livet kan f. ö. inom det här aktuella området endast lösas genom att banksystemet kopplas loss från alla privata kapitalintressen.