Näringsutskottets betänkande

1980/81:9

över motion om regler för val av huvudmän i sparbank

Ärendet

I motion 1979/80:393 av Per Olof Håkansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändring av sparbankslagen i enlighet med vad som i motionen anförts.

Bankinspektionen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har avgett remissyttranden över 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.

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

I motionen framförs kritik mot reglerna för val av huvudmän i sparbank. Motionärerna menar att metoden med successiv förnyelse medför oöverskådlighet och att den kan leda till en slumpartad påverkan av huvudmannakårens sammansättning. Mandatperioden borde vara densamma för alla huvudmän och överensstämma med de kommunala organens mandatperiod. Om det skall finnas praktiska möjligheter att utse lämpliga personer till huvudmän, oavsett deras politiska åskådning, anförs det vidare, "får den från demokratisk synpunkt förkastliga metoden med självkomplettering accepteras". Motionärerna menar att en sådan självkomplettering kan ske exempelvis genom att de icke kommunvalda huvudmännen utses av de kommunvalda, om så begärs genom proportionella val.

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 finns 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 föreslogs 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.

Åren 1975 och 1976 väcktes motioner av i stort sett samma innebörd som den nu aktuella. Näringsutskottet avstyrkte motionerna (NU 1975/76:2, 1975/76:32). 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 anledning till ändring i de nuvarande lagbestämmelserna om val av huvudmän på sätt som föreslogs i motionen. Till betänkandet NU 1975/76:2 fogade vänsterpartiet kommunisternas representant i utskottet en reservation till förmån för motionärernas förslag. Riksdagen följde utskottet vid båda tillfällena.

Banklagsutredningens direktiv

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) som banklagsutredningen nyligen har fått innebär inte någon ändring av de ursprungliga direktiven i här behandlat avseende.

Remissyttranden

Inte någon av de fyra remissinstanser som har yttrat sig – bankinspektionen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet – tillstyrker bifall till motionen.

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

Såväl *bankinspektionen* som *Svenska sparbanksföreningen* – vilka uttryckligen avstyrker motionen – hänvisar till de yttranden som de avgav år 1975 i samband med riksdagsbehandlingen av en motion med likartad innebörd som den nu aktuella. Ett utförligt referat av dessa synpunkter finns i näringsutskottets betänkande 1975/76:2 (s. 4–7).

Bankinspektionen anför vidare i huvudsak följande. Ett flertal olika utformningar av hur val av huvudmän skall ske förekommer. Detta är förklarligt med hänsyn till att olika förutsättningar råder beträffande varje enskild sparbanks verksamhetsområde. Som inspektionen anfört i sitt yttrande år 1975 anser inspektionen att en på detta sätt reglerad successiv förnyelse av huvudmannakåren är 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 har ett verksamhetsområde som spänner över flera kommuner, kunna genomföras först efter omfattande övergångsbestämmelser. Den skulle, om den likväl genomfördes som en obligatorisk bestämmelse, 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 strider även mot inspektionens uppfattning om önskvärdheten av kontinuitet inom huvudmannakåren.

När det gäller motionärernas förslag om proportionella val av icke kommunvalda huvudmän anför inspektionen att ett sådant system kan leda till en ökad politisering av huvudmannakåren. Bankinspektionen fortsätter:

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. Svagheten i huvudmannainstitutionen ligger på ett annat plan, nämligen i brist på intresse på sina håll för uppgiften. Vidare har inspektionen, bl. a. i fusionsfrågor, kunnat märka en tendens på enstaka håll att prioritera lokala intressen framför sparbankens och insättarkollektivets. Iakttagelser av detta slag har lett fram till att man sökt finna former för insättarval. Någon praktiskt framkomlig väg har dock hittills inte påvisats, bl. a. med hänsyn till riskerna för klickvälde. Å andra sidan föreligger numera vissa positiva erfarenheter från val av styrelseledamöter i fondbolag genom fondandelsägarna. Inspektionen bevakar denna aspekt på frågan om val av huvudmän.

Svenska sparbanksföreningen erinrar om att frågor rörande bestämmelserna om tillsättande av huvudmän i sparbank uttryckligen undantagits i direktiven för banklagsutredningen. Föreningen understryker 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 är föremål för intern uppmärksamhet. Utveckling av huvudmannainstitutionen och eventuell förändring av valformerna i samband därmed bör bero av sparbanksrörelsens initiativ, säger föreningen.

Svenska kommunförbundet uttalar 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. Ett rimligt kommunalt inflytande anses vara säkerställt om lika stora delar av huvudmannakåren utses genom kommunval och självkomplettering. Kommunförbundet delar denna uppfattning. Successiva val av huvudmän är främst ägnade att främja kontinuiteten i sparbanksförvaltningen. Detta är av stor betydelse för den företagsform i vilken sparbankerna drivs. En successiv förnyelse av huvudmannakåren är härvid enligt Kommunförbundet att föredra framför en gemensam mandatperiod för samtliga huvudmän. Frågan om proportionella val av icke kommunvalda huvudmän är enligt förbundets mening kopplad till ställningstagande angående gemensam mandatperiod. Förbundet avstyrker således motionen även i detta avseende.

Utskottet

En sparbank har som högsta beslutande organ sina huvudmän. Dessa är enligt sparbankslagen (1955:416) "representanter för insättarna". Hälften av antalet huvudmän skall väljas av kommunfullmäktige i den kommun eller de kommuner som ingår i sparbankens verksamhetsområde eller av landsting.

De övriga utses av huvudmännen genom självkomplettering. Mandattiden är tre år. Olika system för successiva val tillämpas, vilket framgår av den redogörelse som har lämnats i det föregående. Av redogörelsen framgår också att motiven för gällande ordning kan sägas vara att åstadkomma balans mellan önskemål om representation för insättarna och för den eller de kommuner där resp. sparbank är verksam.

I motion 1979/80:393 kritiseras reglerna för val av huvudmän. Motionärerna menar att metoden med successiv förnyelse medför oöverskådlighet och att metoden med självkomplettering är "förkastlig" från demokratisk synpunkt. Enligt motionärerna bör mandatperioden vara densamma för alla huvudmän och överensstämma med de kommunala organens mandattid. Vidare förordar motionärerna ett system av innebörd att endast de av kommuner och landsting valda ledamöterna skall utgöra valkorporation för övriga huvudmän.

Den praktiska innebörden av motionärernas förslag är att kommunerna och landstingen på ett mera markerat sätt än nu skulle få inflytande på huvudmannakårens sammansättning. Utskottet vill erinra om att motioner av samma innebörd som den nu aktuella avslogs av riksdagen åren 1975 och 1976 på förslag av näringsutskottet (NU 1975/76:2, 1975/76:32). I motion 1979/80:393 anförs inte några nya argument för förslaget. Detta har inte heller fått stöd vid remissbehandlingen. Bl. a. har Svenska sparbanksföreningen och Svenska kommunförbundet avvisat förslaget. Utskottet finner inte att en sådan lagändring som motionärerna begär är motiverad och avstyrker alltså motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1979/80:393.

Stockholm den 18 november 1980

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Erik Hovhammar (m), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Nils Erik Wååg (s), Margaretha af Ugglas (m), Lilly Hansson (s), Birgitta Hambraeus (c), Tage Adolfsson (m), Lennart Pettersson (s), Bengt Sjönell (c), Rune Jonsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s) och Christer Eirefelt (fp).

GOTAB 65906 Stockholm 1980