

**Regeringens proposition**

**1976/77:127**

**om upphävande av statlig myndighets skyldighet att anlita Post- och Kreditbanken, PK-banken;**

beslutad den 24 mars 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

GÖSTA BOHMAN

**Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner att medelsförvaltande statliga myndigheter inte skall vara skyldiga att i vissa fall anlita Post- och Kreditbanken, PK-banken.

EKONOMIDEPARTEMENTET      Utdrag  
   PROTOKOLL  
   vid regeringssammanträde  
   1977-03-24

**Närvarande:** statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

**Föredragande:** statsrådet Bohman

## **Proposition om upphävande av statlig myndighets skyldighet att anlita Post- och Kreditbanken, PK-banken**

---

### **1 Inledning**

I skrivelse den 20 december 1976 har Svenska sparbanksföreningen hemställt att gällande bestämmelser om medelsförvaltande statlig myndighets skyldighet att i vissa fall anlita riksbanken, postgirot och Post- och Kreditbanken, PK-banken, skall upphävas. Sparbanksföreningen har vidare begärt att det omprövas om postverket, liksom f. n. skall vara skyldigt att i PK-banken placera de inlåningsmedel som finns på icke räntebärande postgirokonton.

Remissyttranden över skrivelsen har avgetts av postverket, statskontoret, bankinspektionen, riksrevisionsverket, generaltullstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, domänverket, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, PK-banken, Svenska bankföreningen och Sveriges föreningsbankers förbund.

Här avser jag endast att ta upp frågan om upphävande av bestämmelserna rörande statliga myndigheters skyldighet att anlita riksbanken, postgirot och PK-banken. Jag är däremot inte beredd att förorda någon ändring i fråga om postverkets skyldighet att placera postgiromedel i PK-banken.

### **2 Nuvarande ordning m. m.**

PK-banken är en statlig affärsbank. Den inrättades den 1 juli 1974 genom sammanslagning av postbanken och Sveriges Kreditbank (prop. 1973:145, NU 1973:63, rskr 1973:326). Sveriges Kreditbank som var en affärsbank (bankaktiebolag) och ägdes av staten uppgick i sin helhet i PK-banken. Postbanken bestod av postsparbanken och postgirot och ingick som en huvudenhet i postverket. Postbankens sparrörelse och den ränte-

bärande delen av postgirorörelsen fördes över till PK-banken, medan den inte räntebärande delen behölls inom postverket. Postverket skulle i fortsättningen inte bedriva utlånings- eller placeringsverksamhet. De likvida medel som inflyter till postverket – inkl. de medel som tillförs den del av postgirorörelsen som postverket har behållit – placeras på räkning hos PK-banken. Medlen förvaltas av banken och förräntas enligt särskilt avtal mellan banken och postverket.

År 1976 hade PK-banken en balansslutning på 43 000 milj. kr. Utlåningen till allmänheten uppgick till 24 112 milj. kr. och inlåningen till 38 174 milj. kr. Rörelsen lämnade ett överskott på 493 milj. kr. Antalet inlåningskonton den 31 december 1976 var 7,5 milj. och antalet utlåningskonton 258 000. PK-banken hade vid samma tidpunkt 140 egna kontor i landet. Allmänheten kan också anlita vissa av PK-bankens tjänster på postens kontor.

I fråga om medel som förvaltas av statlig myndighet eller annat statligt organ gäller kungörelsen (1974:591) om skyldighet för medelsförvaltande statliga myndigheter m. fl. att i vissa fall anlita riksbanken, postgirot eller Post- och Kreditbanken. Om annat inte har föreskrivits, skall kontanta medel som inte behövs för omedelbart förestående utbetalning vara insatta på checkräkning i riksbanken, på postgirokonto eller på räkning i PK-banken. För placering av medel på räkning i PK-banken krävs dock beslut av regeringen i varje särskilt fall (2 §). Utbetalningar skall ske över postgiro, om det lämpligen kan ske. Denna regel gäller om annat inte har föreskrivits. Vid övriga transaktioner där förmedling av bank behövs skall riksbanken, postgirot eller PK-banken anlitas, om det kan ske utan väsentlig olägenhet (3 §).

De statliga myndigheternas skyldighet att anlita PK-banken svarar mot vad som tidigare gällde i förhållande till Sveriges Kreditbank enligt kungörelsen (1951:453) om skyldighet för medelsförvaltande statliga myndigheter m. fl. att i vissa fall anlita riksbanken, postgirorörelsen eller Sveriges Kreditbank aktiebolag. 1951 års kungörelse avlöste i sin tur en kungörelse av år 1924 (SFS 1924:517), enligt vilken myndigheterna hade att anlita riksbanken och postgirorörelsen. Dessförinnan hänvisades myndigheterna – genom en kungörelse av år 1915 (SFS 1915:400) och ännu tidigare genom ett kungligt cirkulär den 3 maj 1895 – till riksbanken. Enligt 1915 års kungörelse fick annan bankinrättning än riksbanken anlitas på ort där riksbanken inte hade kontor.

Frågan om skyldighet att anlita Sveriges Kreditbank berördes vid riksdagsbehandlingen av förslaget om bankens inrättande. I principförslaget om inrättande av en statlig affärsbank (prop. 1949:151 s. 7) uttalade chefen för finansdepartementet att han ansåg att statliga myndigheter och sådana företag som helt eller till övervägande delen ägs av staten bör anlita den statliga banken som sin bankförbindelse, såvida detta inte medför påtagliga praktiska olägenheter för dem. Uttalandet godkändes av riksdagen (SU

1949:154, rskr 1949:265). I propositionen rörande inrättande av Sveriges Kreditbank (prop. 1950:157 s. 20) erinrade departementschefen om uttalandet. Detta berördes inte vid utskottsbehandlingen (BaU 1950:15, rskr 1950:310).

Vid 1974 års riksdag väcktes en motion vari det hemställdes att riksdagen skulle ta initiativ till att de berörda bestämmelserna om statlig myndighets skyldighet att anlita Sveriges Kreditbank/PK-banken upphävdes (mot. 1974:1520). På näringsutskottets hemställan avtog riksdagen motionen (NU 1974:5, prot. 1974 s. 121). I utskottet hade de ledamöter som företrädde de tre borgerliga partierna reserverat sig och ansett att motionen skulle bifallas.

Några myndigheter har enligt 1951 års kungörelse fått tillstånd att utnyttja möjligheten att placera tillfälliga överskottmedel på bankräkning hos Sveriges Kreditbank i stället för på checkräkning i riksbanken eller på postgirot. Statens jordbruksnämnd har genom olika regeringsbeslut bemyndigats att använda Kreditbanken som bankförbindelse för prisregleringskassan för fisk och i fråga om införselavgiftsmedel samt att i samma bank sätta in förmälningsavgifter, slaktdjursavgifter samt leveransavgifter och arealavgifter för potatis.

Tullverket får sätta in s. k. diverse medel, som verkets centralkassa eller lokal tullmyndighet har om hand, på checkräkningar i PK-banken. De diverse medel som förvaras på checkräkningarna utgörs till huvudsaklig del av preliminära debiteringar, dvs. belopp som tullskyldiga skall erlægga när tull och annan införselavgift inte kan fastställas slutligt för vara som anges till förtullning. Även trafikförsäkringspremier som lokal tullmyndighet uppbär för trafikförsäkringsföreningens räkning räknas som diverse medel i tullverkets räkenskaper och förvaras på checkräkning i avvaktan på leverans.

I ett fall har länsstyrelse fått dispens från 1951 års kungörelse. Länsstyrelsen medgavs rätt att placera viss expropriationsersättning i bankinrättning utan hinder av nämnda kungörelse.

I en övergångsbestämmelse till 1974 års kungörelse, som trädde i kraft den 1 juli 1974, anges att tidigare meddelat tillstånd för myndighet att ha medel insatta hos Sveriges Kreditbank i fortsättning skall avse PK-banken.

Det kan också nämnas att domänverket i förordningen (1975:1021) med instruktion för domänverket har medgivits rätt att, utan hinder av kungörelsen, placera medel på räntebärande bankkonto i PK-banken.

Utbetalningar från statliga myndigheter faller under 3 § 1974 års kungörelse. En viktig del härav är utbetalningen av statliga löner och pensioner.

På regeringens uppdrag den 9 september 1975 har försvarets civilförvaltning för samtliga statsmyndigheter utom affärsverken samt för de allmänna försäkringskassorna tecknat huvudavtal med PK-banken angående utbetalning genom banken av statliga löner och pensioner. Avtalet innebär bl. a. att PK-banken av staten uppbär vissa avgifter för löneutbetalningsservicen men att staten därvid åtnjuter viss rabatt.

Statliga myndigheters utbetalning av löner sker huvudsakligen över per-

sonkontosystem och banklönesystem (räntebärande checkräkning) hos PK-banken. Lönen är i princip tillgänglig för lyftning den 25 i varje månad. Löntagaren får, om han så önskar, genom PK-bankens förmedling sin lön utan avgift överförd till postgirokonto, konto hos annan bank eller till annat konto hos PK-banken. Även utbetalning av statliga personalpensioner sker över konton hos PK-banken. PK-banken utbetalar lön till ca 350 000 statliga löntagare och personalpension till ca 200 000 statspensionärer.

För statsmyndigheterna tillämpas f. n. flera olika löneuträkningsystem. Regeringen har emellertid genom beslut den 27 november 1975 och den 21 oktober 1976 föreskrivit att statskontoret skall svara för genomförandet av ett generellt löneuträkningsystem (SLÖR) hos statsmyndigheterna utom för affärsverken, statens vägverk och myndigheter som tillhör försvarsdepartementets verksamhetsområde. Även myndigheterna inom försvarsdepartementets verksamhetsområde skall dock i princip tillämpa SLÖR. Vidare har statskontoret i uppdrag att i samråd med statens personalpensionsverk och statens personalnämnd bedriva utvecklingsarbete med system för automatiserad matrikelföring och pensionsuträkning.

Löneutbetalning enligt SLÖR-systemet avses ske genom PK-banken. Den enskilda myndigheten har att välja om myndigheten skall använda sig av banklönesystemet eller personkontosystemet. PK-banken kräver tills vidare att löneunderlaget från SLÖR skall redovisas på ett magnetband för vardera systemet. Tanken är dock att underlaget på längre sikt skall kunna redovisas på ett enda magnetband till PK-banken, men härför krävs vissa omläggningar av PK-bankens rutiner, som det kommer att ta några år att genomföra.

Förvaltningen av statliga fonder faller utanför tillämpningsområdet för 1974 års kungörelse. Placeringen av fondmedel som förvaltas av statliga myndigheter eller andra statliga organ regleras i ett flertal författningar, bl. a. reglementet (1959:293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning (ändrat senast 1976:146, jfr 1976:286), reglementet (1961:265) angående förvaltningen av riks försäkringsverkets fonder (ändrat senast 1976:147, jfr 1976:287), reglementet (1962:401) angående förvaltningen av de allmänna försäkringskassornas fonder för den obligatoriska och den frivilliga sjukförsäkringen (ändrat senast 1976:148, jfr 1976:288) och lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (ändrad senast 1976:828). För det fall särskilda bestämmelser inte har meddelats finns föreskrifter i kungörelsen (1968:453) om donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet. När det gäller möjligheten att placera medel i bankinstitut gäller genomgående att medel kan placeras i riksbanken, svenskt bankaktiebolag, sparbanks, eller centralkassa för jordbrukskredit.

### 3 Sparbanksföreningens framställning

Sparbanksföreningen framhåller i sin skrivelse att bestämmelserna om PK-banken i kungörelsen om skyldighet för medelsförvaltande statliga myndigheter m. fl. att i vissa fall anlita riksbanken, postgirot eller Post- och

Kreditbanken enligt föreningens uppfattning inte står i samklang med de principer på vilka den gällande banklagstiftningen grundas. Enligt dessa skapas en effektiv kreditförmedling bäst genom fri konkurrens mellan olika institut/institutsgrupper, som verkar på i huvudsak lika villkor. Föreningen hemställer därför att regeringen upphäver den nämnda kungörelsen och, i fråga om den medelsförvaltning m. m. som berör PK-banken, skapar möjligheter för övriga bankinstitut till en fri konkurrens.

Som bakgrund till sin hemställan anför föreningen bl. a. att det torde vara betydande belopp som kanaliseras till PK-banken genom att statliga myndigheter placerar medel hos banken och i övrigt utnyttjar dess tjänster. Som exempel nämns att löner för ca 500 000 statstjänstemän utbetalas genom PK-banken och att postverket som inlåning tillför PK-banken behållningen på de icke räntebärande postgirokontona.

Sparbanksföreningen hänvisar till vad föreningen anförde redan i yttrande över en inom dåvarande finansdepartementet upprättad promemoria (Ds Fi 1973:5) Samgående mellan Postbanken och Kreditbanken. Föreningen framhöll i nämnda yttrande att tillskapandet av en ny statlig affärsbank inte får innebära att denna får andra arbetsbetingelser än övriga banker. Vidare hävdade föreningen att postverket – sedan bankverksamheten hade avskilts och överförs till PK-banken – borde jämsställas med andra statliga affärsverk och åläggas samma krav på neutralitet etc. som åvilar dessa. Enligt sparbanksföreningens mening uppfyllde de i departementspromemorian framlagda förslagen, vilka nu i allt väsentligt praktiskt tillämpas, inte dessa principiellt viktiga krav.

#### 4 Remissyttrandena

Bland remissinstanserna råder delade meningar om sparbanksföreningens förslag. *Domänverket* och *Svenska bankföreningen* tillstyrker förslaget. En *minoritet inom riksbanksfullmäktige* och *Sveriges föreningsbankers förbund* delar sparbanksföreningens uppfattning i principfrågan. Negativt inställda eller tveksamma till förslaget är *statskontoret*, *riksrevisionsverket* och *PK-banken*. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* finner underlaget för förslaget alltför knapphändigt för att ståpunkt skall kunna tas. En liknande inställning har *fullmäktige i riksbanken* (majoriteten). Övriga remissinstanser framför synpunkter på förslaget utan att ta bestämd ställning till detta.

*Domänverket* anser att det är principiellt oriktigt att ålägga ett affärsverk restriktioner som inte har något samband med målen för affärsverksamheten utan endast syftar till att bereda andra statliga företag – här postgirot resp. PK-banken – en gynnad ställning framför deras konkurrenter.

I domänverkets fall saknar 1974 års kungörelse f. n. betydelse, eftersom verket finner postgirots resp. PK-bankens tjänster fullt tillfredsställande. Såvitt verket kan bedöma har det hos postgirot och PK-banken fått villkor som är helt jämförliga med vad som skulle gälla för betalningsförmedling

eller genom inlåning hos andra kreditinstitut. Det är endast om servicenivån och villkoren skulle börja försämrats som postgirot resp. PK-banken skulle börja dra nytta av kungörelsen. Postgirots resp. PK-bankens monopolställning skulle då kunna innebära en affärsmissig nackdel för domänverket och andra affärsverk. Vill man föra detta teoretiska resonemang ett steg längre, kunde man även befara att postgirot och PK-banken i ett sådant läge skulle använda de säkra intäkterna från affärsförbindelserna med affärsverken till att erbjuda övriga, inte bundna kunder lägre kostnader eller bättre service för att möta konkurrens från andra institut.

Även om en sådan utveckling i dagens läge ter sig osannolik, finns inga vägande skäl för att bibehålla den angivna kungörelsens restriktioner på affärsverken. Domänverket anser därför att den bör upphävas, åtminstone i fråga om affärsverken.

*Sveriges föreningsbankers förbund* uppfattar kungörelsen som ett odiskutabelt avsteg från den princip om konkurrensneutralitet mellan bankerna som fastlades år 1969 i banklagstiftningen. Från de icke statliga bankernas synpunkt vore det givetvis önskvärt om kungörelsen snarast slopades. Förbundet förordar därför en snar och ingående undersökning av det sakligt motiverade i att bibehålla bestämmelserna i kungörelsen och av effekterna från samhällsekonomisk synpunkt om de slopades.

*Minoriteten inom riksbanksfullmäktige* (Bengtson, Hernelius och Enlund) anser också att den av sparbanksföreningen upptagna frågan är av betydelse för bankernas konkurrensvillkor. Enligt minoritetens mening talar principiella skäl mot att PK-banken har en favoriserad ställning på kreditmarknaden. Konkurrens mellan bankerna bör vara grundad på likvärdiga villkor. Förslaget väcker också frågor om den statliga kassaförvaltningens effektivitet. Det förordas därför att hela problemkomplexet görs till föremål för en utredning.

*Statskontoret* tar endast upp frågan om utbetalning av statliga löner och pensioner genom bank. Statskontoret hänvisar till den undersökning som checklönekommittén gjorde med anledning av att PK-banken i slutet av år 1974 meddelade sin avsikt att införa avgifter för sina tjänster i samband med löneutbetalningarna (Ds Fi 1975:6). Kommittén fann efter kontakter med såväl sparbanker som affärsbanker att ingen av de övriga bankerna kunde erbjuda den servicenivå som PK-bankens lönesystem representerar. En övergång till annan bank skulle bl. a. innebära en betydande omställning för statspensionärerna. Checklönekommittén konstaterade vidare att löngivaravgifter motsvarande PK-bankens övervägdes även inom det privata bankväsendet. Kommittén fann därför inte skäl att närmare utreda ett alternativ som skulle innebära att löneutbetalning skulle ske genom annan bank än PK-banken. Statskontoret förklarade sig i remissyttrande över kommitténs förslag dela bedömningen att det saknades alternativa utbetalningsätt till lägre kostnad och oförändrad servicenivå.

För löneuträkningsystemet SLÖR, till vilket på längre sikt kommer att

anslutas samtliga statsmyndigheter utom affärsverken och statens vägverk, innebär det stora fördelar att löneutbetalningarna kan ske genom en enda penninginrättning. Rent tekniskt skulle det innebära ökat arbete och ökade kostnader att genom systemet framställa maskinläsbara löneunderlag (magnetband etc.) till flera banker. Även arbetet med medelsöverföringarna och avräkningarna mellan myndigheterna och huvudmannen för SLÖR å ena sidan och de utbetalande organen å andra sidan skulle öka och kompliceras, bl. a. genom att behovet av kontroll och avstämning skulle öka. Skulle arbetet med löneutbetalningarna spridas till ett större antal banker kan – med hänsyn till de snäva tidsmarginaler som gäller för uträkning och utbetalning av lön – det medföra risker för att lönen inte kommer att kunna finnas tillgänglig för löntagarna redan den 25 i månaden.

Övervägande skäl talar sålunda enligt statskontorets uppfattning för att utbetalningen av löner inom SLÖR i princip bör ske genom en enda bank. Motsvarande bör gälla i fråga om utbetalning av personalpension till statspensionärer. Avgörande för vilken bank som bör väljas för utbetalning av lön inom SLÖR och av statliga personalpensioner bör vara den service banken lämnar i samband med utbetalningarna och kostnaderna för servicen. Sparbanksföreningen har inte visat att den servicenivå som PK-banken håller och som enligt checklönekommitténs bedömning ingen annan bank kunde erbjuda kan ges till en lägre kostnad.

*PK-banken* anser att 1974 års kungörelse bör ses i ett historiskt perspektiv. Med hänsyn till de kungörelser och kungliga cirkulär, som tidigare har gällt på området (kungörelser 1951:453, 1924:517, 1915:400 och cirkulär av den 3 maj 1895) torde det enligt PK-banken vara berättigat att dra slutsatsen att statliga myndigheter av hävd ansetts böra utnyttja statliga bankinstitut.

Förbehållet i 3 § 1974 års kungörelse att det inte får vara förenat med väsentlig olägenhet att anlita den statliga banken, har såväl Kreditbanken som PK-banken i högsta grad sett som ett krav på marknadsmässiga villkor för de tjänster som erbjudits.

Det är naturligt för mindre och medelstora företag att hålla sig till en enda privat eller statlig bank. Lika naturligt får det emellertid anses vara för storföretag att vid sidan av sin huvudbankförbindelse ha kontakt med andra bankinstitut, inom eller utom landet. Kungörelsen har i den praktiska tillämpningen lämnat utrymme för sådana kontakter.

PK-banken, som antar att sparbanksföreningens skrivelse i första hand avser de statliga inlåningsmedlen, erinrar vidare om att rollen som statlig affärsbank även omfattar en avsevärd kreditgivning till den statliga sektorn.

PK-banken finner det obestridligt att konkurrensförhållandena har blivit friare. Den inom banksystemet under senare år allt vanligare specialinlåningen är ett uttryck för den skärpning av konkurrensen som har ägt rum. Sparbankernas ökade konkurrensmöjligheter och det förhållandet att utländska storbanker allt oftare uppträder på den svenska kreditmarknaden får också ses som positiva inslag. Å andra sidan kan man inte bortse från

den ekonomiska och ideologiska intressegemenskap som finns på den svenska bankmarknaden. Förekomsten av sådan intressegemenskap har ibland i praktiken visat sig utgöra en minst lika kraftig bindning som 1974 års kungörelse.

Vad beträffar det förhållandet att PK-banken betalar ut löner till ca 500 000 statstjänstemän framhåller banken att siffran kan förefalla hög men att den bör ses mot bakgrund av att PK-banken f. n. har en stock på drygt 1,3 milj. lönekonton. Ungefär 1,1 milj. av dessa utgörs av personkonton och resten av banklönekonton.

Både Postbanken och Kreditbanken hade under 1960-talet av skilda orsaker satsat kraftigt på denna nya löneservice. För Postbanken, i dess egenkap av landets största sparbank, låg detta nära till hands. Postbanken kunde på ett enkelt sätt knyta lönekontona till den väl utvecklade och av allmänheten välkända postgirorutinen. Tillgången till ett stort landsomfattande nät av postkontor var också en väsentlig plusfaktor.

För Kreditbanken, som jämfört med övriga affärsbanker hade en smal inlåningsbas, framstod också den nya löneservicen som en naturlig väg att bredda verksamheten både inom den statliga sektorn och i övrigt. Kreditbanken gick i början av 1960-talet i spetsen när det gällde att införa räntegottgörelse på löntagarnas kontobehållningar. Genom att Kreditbanken tidigt tog sig an de stora löngivarna – som ofta hade en stor geografisk spridning av sin personal – införde banken redan från början en ovillkorlig rätt för de anställda att automatiskt få lönen överförd till annan bank om de så önskade. Kreditbanken var också först med att mera generellt erbjuda sina lönekunder kredit utan särskild säkerhet. PK-banken hävdar sålunda bestämt att dess position som landets största löneservicebank är resultatet av ett framgångsrikt produktutvecklings- och ackvisionsarbete inom detta område. Det torde inte heller vara någon överdrift att påstå att såväl myndigheternas som de anställdas intressen i de flesta fall har kunnat tillgodoses väl.

*Bankinspektionen*, som avstår från att ta slutgiltig ställning i den av sparbanksföreningen väckta frågan, berör i likhet med PK-banken motsättningen mellan fri konkurrens och gruppbildningar på bankområdet. Inspektionen framhåller att det hör till dess uppgifter att övervaka konkurrensförhållanden inom bankväsendet. Det ligger därför i sakens natur att inspektionen fäster största vikt vid att konkurrensen mellan bankinstitut och bankinstitutgrupper är i möjligaste mån fri. Inspektionen har också den erfarenheten att en sund utveckling av bankverksamheten i väsentlig mån är beroende av att friast möjliga konkurrensförhållanden föreligger. Mot bakgrund härav har inspektionen av gammalt värnat om provinsbankernas självständighet. Vidare har inspektionen på olika sätt sökt främja strävandena inom sparbanks- och föreningsbankrörelserna att genom fusioner och andra strukturella åtgärder åstadkomma konkurrenskraftiga enheter. Därför har inspektionen ställt sig positiv när fråga var om att genom fusion mellan dåvarande

postbanken och Sveriges Kreditbank skapa en konkurrenskraftig statlig affärsbank.

Det är emellertid också inspektionens erfarenhet att en i alla avseenden helt fri konkurrens aldrig kan uppkomma, även om konkurrensaspekterna tillmäts största vikt både i lagstiftningen och dess tillämpning. Bindningar mellan ägarintressen av olika slag förekommer på olika håll. Utöver den av sparbanksföreningen påtalade bindningen mellan den statliga ekonomiska verksamheten och PK-banken gäller att företagsamheten i Sverige i stor utsträckning är grupperad kring olika centrala intressen ofta med en bank som centrum. Även om de investmentbolag som en gång i tiden bildats för att överta affärsbankernas innehav av industriaktier m. m. numera, såvitt inspektionen kunnat konstatera, arbetar självständigt "på armlängds avstånd" från vederbörande affärsbank, kvarstår helt naturligt ett visst samarbete mellan investmentbolag och affärsbanker. Detsamma kan i större eller mindre utsträckning gälla industriföretag som av gammalt samarbetat med viss bank. Man talar om SE-banksgruppen, Handelsbanksgruppen osv. På samma sätt föreligger det en stark bindning mellan jordbrukskasserörelsen och jordbrukets producentkooperation. Fackförbund, konsumentkooperationen och folkrörelser är av gammalt i viss mån knutna till PK-banken resp. sparbanksrörelsen. På senare år kan dock spåras en tendens till uppluckring av gamla bindningar och uppkomsten av en friare konkurrens än tidigare. I många stycken kvarstår emellertid de bindningar som här har antytts.

*Fullmäktige i riksgäldskontoret* bedömer konsekvenserna av föreslagen ändring vara så betydande att frågorna bör ses över i ett stort och mer övergripande sammanhang. Det gäller att få en samlad bild över statens totala medelsplaceringar, varvid måste beaktas såväl penningmarknadsaspekter som kostnaderna för kassahållningen hos myndigheterna och därigenom direkt kostnaderna för den statliga upplåningen. Därvid bör också belysas alternativet att placera vissa statliga medel, främst av fondkaraktär, på räkning i riksgäldskontoret. Fullmäktige erinrar om förslaget i årets budgetproposition om successiv överföring av rundradiorörelsens fondmedel till riksgäldskontoret (prop. 1976/77:100, bil. 12 s. 491).

*Fullmäktige i riksbanken* (majoriteten; Nordlander, Wörnberg, Nilsson och Sträng) har inte något att erinra mot en översyn av reglerna för myndigheternas medelsplacering men anser att målet bör vara en mer enhetlig förvaltning i syfte att minimera myndigheternas kassabehållning.

Den inlåning som tillförs PK-banken med stöd av 1974 års kungörelse består till en del av vinstmedel hos de affärsdrivande verken eller av medel avsatta för skatteleveranser. Därtill kommer medel av typen jordbrukets regleringsfonder m. m.

Frågan om hur statens kassamedel skall placeras kan inte besvaras utan att man samtidigt undersöker på vilket sätt statens totala medelsplacering kan ske så effektivt som möjligt. Härvidlag får såväl budgetaspekter som

penningmarknadsaspekter beaktas, eftersom varje kassahållning hos myndigheterna ökar statens upplåningsbehov.

Nuvarande inlåning i PK-banken sker enligt de villkor som gäller på marknaden. Räntheersättningen ligger normalt väsentligt under den ränta som staten erlägger för sin egen upplåning. Att reducera den totala kassahållningen framstår därför som angeläget för att reducera statens ränteutgifter, netto räknat. Detta skulle bli ännu mer angeläget om de statliga medlen skulle placeras i andra banker. Även ur penningmarknadssynpunkt är det önskvärt att statens upplåningsbehov är så litet som möjligt.

Fullmäktige tvivlar på att en decentralisering av myndigheters, affärsverks m. fl. utlåning till sparbankerna, föreningsbankerna och affärsbankerna skulle främja syftet att göra de statliga kassorna så små och deras förvaltning så effektiv som möjligt.

Enligt fullmäktige är alternativet till den nuvarande modellen för placeringen av statens kassamedel snarare en enhetlig statlig kassahållning styrd av riksgäldskontoret. Detta skulle då avse myndigheter, inkl. de affärsdrivande verken. Med den utveckling som den statliga företagssektorn har undergått förefaller det däremot naturligt att de statliga bolagens relationer med bankerna lämnas helt åt deras egen affärsrättsliga bedömning.

Riksrevisionsverket framför synpunkter som i väsentliga hänseenden överensstämmer med riksbanksfullmäktiges. Verket framhåller att statens upplåningsbehov kan minimeras genom att statliga myndigheter normalt inte tillåts placera kontanta medel utanför statsverkets checkräkning hos riksbanken. Vidare erhålls därigenom ökade möjligheter till överblick och kontroll av statens medel samt ökade möjligheter att ställa prognoser om medelsbehovet i statsverket.

Ett av motiven för att bilda Sveriges Kreditbank år 1949 var att en av privata vinstintressen oberoende affärsbank skulle fungera som en regulator på kreditmarknaden. Kreditbanken tillfördes vid bildandet vissa uppgifter i fråga om statlig låneverksamhet vilka tidigare hade legat på riksbanken. Föreskriften att statlig myndighet skall anlita PK-banken torde ha tillkommit som en form av kompensation för dessa penningpolitiska och konsumentpolitiska uppgifter eller för att banken skulle kunna fullgöra dessa.

I den mån nuvarande regler befinns gynna PK-banken utan att några samhälleliga fördelar uppnås, bör lösningen i första hand inte vara att medlen utbjuds till konkurrens mellan samtliga kreditinstitut. I stället bör möjligheterna undersökas att i ökad utsträckning placera medel direkt på statsverkets checkräkning i riksbanken. Om sådana åtgärder kan minska statsverkets upplåningsbehov torde den därigenom minskade alternativkostnaden överstiga även de räntesatser det mest konkurrenskraftiga kreditinstitut kan erbjuda.

Riksrevisionsverket framhåller att verket inte har mottagit någon kritik från medelsförvaltande myndigheter av PK-bankens sätt att fullfölja gjorda åtaganden och att det inte av sådana skäl finns anledning att upphäva 1974 års kungörelse.

Statliga myndigheters utlandsbetalningar förmedlas till väsentlig del av postgirot. För s. k. villkorliga betalningar, exempelvis rembourser, skall myndigheterna använda PK-banken. I syfte att undvika att de enskilda myndigheterna för sina utbetalningar till utlandet förskottsvis placerar medel på räkning i PK-banken har riksrevisionsverket och PK-banken överenskommit om en för myndigheterna gemensam deposition. Denna deposition i PK-banken är till för att ge banken gottgörelser för tiden mellan bankens utlägg och resp. myndighets likvid till PK-banken.

De villkorliga utlandsbetalningarna bör i princip kunna hanteras av varje valutabank. Fördelar för statsverket torde dock kunna finnas i att sluta ett kontrakt på grundval av central upphandling. Alternativet att varje myndighet för sig upphandlar sådana tjänster kan leda till krav på totalt sett större depositioner.

Om 1974 års kungörelse upphävs torde i stället upphandlingskungörelsen (1973:600, ändrad senast 1975:788) bli tillämplig i fråga om myndigheternas upphandling av banktjänster. Enligt denna skall myndigheterna utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt. Enligt kungörelsen skall vidare upphandling ske genom slutna upphandling, förhandlingsupphandling eller direktupphandling. Myndighet skall välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämplig.

Riksrevisionsverket utgår från att de upphandlingsbeslut i fråga om banktjänster som kan komma att åvila myndigheterna, om 1974 års kungörelse upphävs i vad avser skyldigheten att anlita PK-banken, kommer att gälla placeringen av sådana medel som inte kan knytas till postgirot eller statsverkets checkräkning i riksbanken. Därigenom torde eventuella upphandlingsbeslut främst komma att avse vissa utlandstransaktioner och särskilt motiverade placeringar av likvida medel. För myndigheter med en ringa transaktionsvolym borde därvid direktupphandling kunna tillämpas. Myndigheter med större transaktionsvolym eller större behållningar att placera bör däremot göras uppmärksamma på att ett formellt anbudsförfarande bör tillämpas om kraven på affärsmässighet och objektivitet på bästa sätt skall tillgodoses. Så t. ex. kan årlig anbudstävlan i form av slutna upphandling användas om det är större behållningar som kommer att placeras under året. Härigenom skulle sparbanksföreningens krav på fri konkurrens mellan olika bankinstitut också bäst kunna tillgodoses.

Sammanfattningsvis framhåller riksrevisionsverket att det ligger fördelar för statsverket som helhet i att hålla medel, som staten förvaltar, samlade. Härigenom underlättas både kontrollen av och överblicken över likviditetsbehovet, vilket medför minskade upplåningskostnader och rationellare betalningsrutiner. Verket avråder bestämt från att 1974 års kungörelse upphävs i vad avser myndigheternas skyldighet att anlita riksbanken och postgirot, eftersom dessa bestämmelser utgör en grundval för upprätthållandet

av rationella betalningsrutiner i statsförvaltningen.

*Generaltullstyrelsen* pekar på det behov av bankförbindelse som de styrelsen underställda myndigheterna har. Styrelsen anför bl. a. att det för de lokala tullmyndigheterna, som enligt beslut av Kungl. Maj:t sätter in s. k. diverse medel från checkräkningar hos PK-banken är ändamålsenligt att dessa medel kan förvaras på checkräkning. Medlen är härigenom lätt tillgängliga vilket är betydelsefullt eftersom återbetalning helt eller delvis av preliminärt bestämda avgifter oftast sker över disk vid dessa myndigheter. Innehavet av checkräkning innebär också att den kontanta kassan kan hållas låg vilket är av värde ur säkerhetssynpunkt. Någon olägenhet för tullverket av att checkräkningarna är förlagda till PK-banken torde ej föreligga. Möjligen skulle det på vissa orter vara lämpligare om checkräkningen fick innehas i ett bankkontor som är lämpligare beläget ur geografisk synpunkt. Vidare bör checkräkningarna, oavsett bank, göras räntebärande med hänsyn till att ränta numera skall utgå enligt 22 § tullagen, när preliminärt bestämda avgifter är större än de slutligt fastställda.

*Överstyrelsen för ekonomiskt försvar* framhåller att såväl bankerna som postverket har vidtagit olika beredskapsåtgärder för att säkerställa sin fortsatta verksamhet under olika krisförhållanden. Myndigheter och enskilda bör därför kunna räkna med att även under utomordentliga förhållanden kunna anlita sin sedvanliga bankförbindelse. Detta gäller oavsett om skyldighet föreligger att anlita PK-banken eller ej.

## 5 Föredraganden

Statliga myndigheter och andra statliga organ är bundna av särskilda regler när det gäller såväl placering av tillfälliga överskottsmedel som utbetalningar och andra transaktioner där förmedling av bank behövs. Reglerna finns i kungörelsen (1974:591) om skyldighet för medelsförvaltande statliga myndigheter m. fl. att i vissa fall anlita riksbanken, postgirot eller Post- och Kreditbanken. Huvudregeln är att kontanta medel som inte behövs för omedelbart förestående utbetalningar skall vara insatta på statsverkets checkräkning i riksbanken eller på postgirokonto. Efter beslut av regeringen i varje särskilt fall får sådana medel dock sättas in på räkning i PK-banken. I fråga om utbetalningar gäller att dessa skall ske över postgiro, om det lämpligen kan ske och annat inte har föreskrivits. Vid övriga transaktioner där det behövs förmedling av bank skall riksbanken, postgirot eller PK-banken anlitas, om det kan ske utan väsentlig olägenhet.

PK-banken bildades år 1974 genom en sammanslagning av Sveriges Kreditbank och postbanken. 1974 års kungörelse ersatte en kungörelse från 1951 (SFS 1951:453), enligt vilken Sveriges Kreditbank hade samma särställning som PK-banken har nu.

Principen om de statliga myndigheternas skyldighet att anlita den statliga banken som sin bankförbindelse fastslogs i samband med att riksdagen beslöt

att inrätta en statlig affärsbank (prop. 1949:151 s. 7, SU 1949:154, rskr 1949:265). Frågan har därefter vid flera tillfällen behandlats av riksdagen, senast med anledning av en motion vid 1974 års riksdag (mot. 1974:1520). Någon ändring av principen har riksdagen dock inte förordat. Sparbanksföreningen har nu i en skrivelse till regeringen på nytt väckt frågan om att avskaffa PK-bankens särställning i de regler som gäller för statliga myndigheters och organs medelsplacering och banktransaktioner.

Bland remissinstanserna råder delade meningar om förslaget. Från flera håll har man förordat att en mera ingående utredning sker innan frågan avgörs.

För min del vill jag efter samråd med chefen för budgetdepartementet anföra följande. Den samordning av banklagstiftningen som genomfördes år 1969 bygger på att fri konkurrens bör råda mellan de olika bankinstituten (se prop. 1968:143 s. 60–67, BaU 1968:60, rskr 1968:368). Bestämmelserna i 1974 års kungörelse gynnar emellertid PK-banken framför andra bankinstitut, vilket strider mot grundsatsen om fri konkurrens. I den mån statliga företag eller andra statliga enheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata företag, bör det ske på lika villkor. Chefen för budgetdepartementet avser mot denna bakgrund att senare ta initiativ till en översyn av de undantag som f. n. finns från den statliga upphandlingsförordningens huvudprincip om fri konkurrens. De ändringar som föreslås i det följande i fråga om PK-banken står i överensstämmelse med de riktlinjer i nämnda hänseende som chefen för budgetdepartementet avser att ge.

Om en statlig myndighet på de grunder som gäller för statlig upphandling finner att en viss bank kan erbjuda myndigheten de tjänster, som den behöver, på bättre villkor än andra banker, bör myndigheten anlita den banken. Enligt min mening är det sålunda principiellt felaktigt att statliga myndigheter har en i författning föreskriven skyldighet att företrädesvis anlita PK-banken. Jag förordar därför att de statliga myndigheternas och organens skyldighet att anlita PK-banken framför andra bankinstitut upphävs.

Jag vill emellertid framhålla att den praktiska effekten av denna åtgärd torde bli ganska begränsad, i varje fall på kortare sikt. Sådana beslut som enligt kungörelsen krävs för att statlig myndighet skall kunna placera medel i PK-banken har meddelats endast i ett fåtal fall. Med stöd av beslut av Kungl. Maj:t hade statens jordbruksnämnd 532 milj. kr. och tullverket 157 milj. kr. placerade i PK-banken den 30 juni 1976. Domänverket, som enligt sin instruktion får sätta in medel på PK-banken utan hinder av kungörelsen, hade samma dag högst 7 milj. kr. i PK-banken. Tillstånd att placera medel utanför riksbanken eller postgirot har hittills lämnats endast då särskilda skäl till det har funnits. I huvudsak bör denna restriktiva linje följas även i fortsättningen.

Nu gällande beslut om placering av medel i PK-banken bör avse bankinstitut i allmänhet. Den i instruktionen för domänverket föreskrivna regeln bör dock inte utvidgas på det sättet. I fråga om domänverket och andra affärsverk kommer nämligen, som framgår av det följande, att föreslås en

särskild regel om placering av likviditetsöverskott.

När det gäller andra banktransaktioner än medelsplacering bör riksbanken och postgirot – men inte som f. n. även PK-banken – anlitas så snart det kan ske utan väsentlig olägenhet. De avtal om utförande av banktjänster som f. n. gäller mellan statliga myndigheter och PK-banken – bl. a. det huvudavtal som försvarets civilförvaltning har tecknat med PK-banken angående utbetalning genom banken av statliga löner och pensioner – kommer emellertid att fortsätta att gälla för den tid för vilken de har slutits eller, om de inte har slutits för viss tid, så länge uppsägning inte sker. Därefter torde, som riksrevisionsverket har påpekat, i princip upphandlingskungörelsen (1973:600, ändrad senast 1975:788) få tillämpas i fråga om myndigheternas förvärv av banktjänster i den mån inte riksbanken eller postgirot skall anlitas. Sparbanksföreningens skrivelse innehåller också det inte närmare motiverade förslaget att 1974 års kungörelse skall upphävas i sin helhet. Därmed aktualiseras emellertid en större fråga som inte bara rör PK-banken, nämligen hur statens kassahållning i stort bör vara ordnad. Av remissinstanserna har riksbanksfullmäktige, fullmäktige i riksgäldskontoret och riksrevisionsverket tagit upp denna fråga. Det framhålls bl. a. att frågan om hur statens kassamedel skall placeras inte kan besvaras utan att man undersöker på vilket sätt statens totala medelsplacering kan ske så effektivt som möjligt. Såväl budget- som penningmarknadsaspekter får beaktas, eftersom varje kassahållning hos myndigheterna ökar statens upplåningsbehov. Jag delar i princip denna uppfattning.

Som en tänkbar möjlighet nämner både riksbanksfullmäktige och fullmäktige i riksgäldskontoret en statlig kassahållning, som styrs av riksgäldskontoret. Enligt vad jag har inhämtat kommer chefen för budgetdepartementet att vid sin anmälan senare denna dag av förslag till proposition om riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystelet att framhålla, att övervägande skäl talar för att affärsverken med undantag av postverket – efter beslut av regeringen i varje särskilt fall – bör kunna medges rätt att placera eventuella likviditetsöverskott med ränta i riksgäldskontoret. Därigenom skulle upplåningsbehovet för riksgäldskontoret kunna minskas och förslaget kan ses som ett led i en effektivisering av statens kassahållning. Ett upphävande av 1974 års kungörelse i dess helhet skulle verka i rakt motsatt riktning.

Skulle 1974 års kungörelse upphävas helt, skulle också myndigheternas skyldighet att anlita postgirot upphöra. Som riksrevisionsverket har påpekat är emellertid denna skyldighet en grundläggande förutsättning för att man skall kunna upprätthålla rationella betalningsrutiner i statsförvaltningen. Dessa rutiner är anpassade till det statliga redovisningssystemet och tillgodoser de krav på snabbhet och säkerhet som måste ställas. Jag vill i detta sammanhang nämna att enligt vad jag har erfårit man inom ramen för det utvecklingsarbete, som pågår beträffande skatteadministrationen, f. n. överväger möjligheterna att också anlita bankgiro såvitt gäller inbetalning

av skatt och återbetalning av överskjutande preliminär skatt. Jag vill också erinra om den utredning (Fi 1970:70) som tillsattes år 1969 för att undersöka förhållandet mellan bankgiro och postgiro. Utredningen avser att lämna en rapport om sitt arbete med begäran om tilläggsdirektiv eller beslut att utredningen skall läggas ned.

Mot bakgrund av nu redovisade förhållanden är jag inte beredd att föreslå annan ändring i gällande bestämmelser än den jag redan har förordat i fråga om skyldigheten att anlita PK-banken.

## **6 Hemställan**

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de ändrade riktlinjer som jag har förordat för medelsförvaltande statlig myndighets eller annat statligt organs anlitan-  
de av bankinstitut.

## **7 Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.