

Finansutskottets betänkande

1987/88:24

om statliga betalningar och placering av statligt
förvaltade medel (prop. 1987/88:150 bil. 1)



FiU
1987/88:24

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet förslagen i kompletteringspropositionen som rör placering av statligt förvaltade medel. I detta sammanhang behandlar utskottet också två motioner från den allmänna motionstiden som rör betalningar till och från staten resp. postgirots monopol på statliga betalningar.

Utskottet tillstyrker vad som i propositionen anförs om räntebärande placeringar av statliga medel och det anslagsförslag avseende ränteersättningar m.m. som framläggs. De behandlade motionsyrkandena avstyrks av finansutskottet.

Företrädarna för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centern har avlämnat en gemensam reservation beträffande statliga betalningar.

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet

dels proposition 1987/88:150 (kompletteringspropositionen) bilaga 1 Reviderad finansplan i vad avser punkt 7 Placering av statligt förvaltade medel (mom. 12 och 13 i hemställan),

dels de under allmänna motionstiden väckta motionerna 1987/88:Fi711 och 1987/88:Fi714.

Propositionens hemställan

I proposition 150 bilaga 1 har regeringen (finansdepartementet) – efter föredragning av statsrådet Kjell-Olof Feldt – under punkt 7 (s. 76–79) föreslagit riksdagen att

12. godkänna vad som anförts om räntebärande placeringar av statliga medel,

13. för budgetåret 1988/89 till anslaget Ränteersättningar m.m. under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 10 000 000 kr.

1987/88:Fi711 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att postgirots gynnade ställning vid statliga betalningar bör upphävas,

2. att riksdagen beträffande riktlinjerna för postverkets förvaltning av sina likvida medel och de organisatoriska formerna härför som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts,

3. att riksdagen begär att regeringen ändrar bestämmelserna om inbetalning och återbetalning av mervärdeskatt och punktskatter så att sådan betalning kan ske via bank,

4. att riksdagen begär att regeringen framlägger förslag om utbetalning av överskjutande skatt i enlighet med vad i motionen anförts,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utbetalning av statliga bidrag och förmåner,

6. att riksdagen begär att regeringen uppdrar åt statens löne- och pensionsverk att föranstalta om upphandling avseende förmedling av statliga löner, pensioner och utfallande belopp på grupplivförsäkringar till kontohavare i andra banker än PKbanken samt

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om snabbare överföring till och från riksbanken av statens betalningar.

1987/88:Fi714 av Anne Wibble m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om avskaffande av postgirots monopolställning.

Placering av statligt förvaltade medel

Propositionen

Statliga myndigheter förvaltar utöver anslagsmedel och avgifter som kan inflyta i myndighetens verksamhet ofta andra medel. Dessa medel kan avse donationsmedel eller av statliga avgifter uppbyggda fondbildningar. Medelsförvaltningen har vanligtvis byggts upp under en lång tidsperiod. Reglerna för medelsplaceringen uppvisar bl.a. därför en stor variationsrikedom.

Det finns två författningar som övergripande reglerar den statliga medelshanteringen. Kungörelsen (1968:453) om placering av donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet är tillämplig på donations- och fondmedel som förvaltas av annan statlig myndighet än domkapitel, universitet eller högskola och för vilka regeringen inte har meddelat särskilda bestämmelser. Om uttryckliga bestämmelser om tillgångarnas placering är meddelade i en donationsurkund skall dessa gälla utan hinder av kungörelsen. Enligt förordningen (1974:591) om skyldighet för statlig myndighet att anlita riksbanken eller postgirot gäller enligt 2 § beträffande kontanta medel följande. Kontanta medel som inte behövs för omedelbart förestående betalning skall, om inte annat har föreskrivits, vara insatta på checkräkning i riksbanken, på postgirot eller, efter beslut av regeringen i varje särskilt fall, på räkning i annan bank än riksbanken. Enligt en kartläggning som

riksrevisionsverket (RRV) gjort var närmare 3 miljarder kronor av de medel myndigheterna förvaltrade år 1985 placerade i bank.

FiU 1987/88:24

I propositionen föreslås nu, som ett led i arbetet med att effektivisera statens betalningssystem, att en räntebärande placeringsmöjlighet bör öppnas inom ramen för statens betalningssystem för att möjliggöra en rationellare hantering av betalningsmedel hos myndigheterna. Inledningsvis skall endast vissa av länsstyrelsernas och kronofogdemyndigheternas förvaltrade medel placeras i den nya placeringsformen. När den pågående beredningen inom regeringskansliet av den statliga fondöversynsutredningens slutbetänkande är klar kan också ställning tas till om även andra medelstyper kan placeras i den nya placeringsformen. Beträffande räntebeträkningen föreslås i propositionen att i princip marknadsmässig ränteersättning skall utgå.

I propositionen föreslås att ett nytt anslag inom finansdepartementets huvudtitel inrättas, benämnt Ränteersättningar, m.m. Genom att ett nytt anslag inrättas kan ränteersättningarna för den föreslagna placeringsformen bruttoredovisas. Mot anslaget bör också enligt propositionen kostnader som kan uppstå hos postverket för administration m.m. kunna redovisas. Behovet av medel för budgetåret 1988/89 är beroende av vid vilken tidpunkt den nya placeringsformen tas i drift. I propositionen föreslås därför att anslaget skall vara ett förslagsanslag och för budgetåret 1988/89 tas upp med 10 milj. kr. Samtidigt kommer utgifterna under anslaget Räntor på statsskulden m.m. att i princip minska med motsvarande belopp.

Utskottet

Utskottet anser att det är angeläget att ytterligare förbättra statens kassahållning och effektivisera statens betalningssystem. De förslag som framläggs i propositionen och som redovisats ovan går enligt utskottets mening i denna riktning. Utskottet har därför inget att erinra mot vad som anförs i propositionen om räntebärande placeringar av statliga medel eller inrättande av ett nytt anslag, Ränteersättningar m.m.

Statliga betalningar

Motionerna

I två motioner från den allmänna motionstiden tas upp frågor som rör betalningar till och från staten resp. postgirots monopol på statliga betalningar.

I *motion Fi711* om betalningar till och från staten av Lars Tobisson m.fl. (m) anförs följande.

Snabba och smidiga betalningsformer är viktiga för allmänheten och näringslivet. Både posten och bankväsendet har under senare år genomfört förenklingar i betalningssystemen och förbättringar i sin service. Bankerna erbjuder allmänheten att samla sina tillgodohavanden till ett enda räntebärande konto, till vilket kan knytas olika tjänster för betalningsförmedling såsom privatgiro eller sparbanksgiro för privatpersoner samt kort för automatiska uttag.

Denna strävan efter rationella betalningsformer hämmas emellertid, enligt motionärerna, av att statens betalningsrutiner på många områden fortfarande är otidsenliga. En del förbättringar har visserligen skett de senaste åren. Sålunda kan numera inbetalning av inkomst- och förmögenhetsskatt samt arbetsgivaravgift ske via bank eller post på likvärdiga villkor. Riksförsäkringsverkets utbetalningar av barnbidrag, pensioner m.m. behöver inte längre gå omvägen via posten. På andra områden tillämpas emellertid fortfarande krångliga och föråldrade betalningsformer, vilket kan härledas till den statliga bestämmelsen från år 1925 att prioritera postgirot vid betalningsförmedlingen.

Grundsynen att bankverksamhet inte får utvecklas inom postverket kräver, enligt motionärerna, att postgirot inte på egen räkning får ge inlåningsränta till kunderna och att någon övertrasseringsrätt inte får tillåtas. Det beslut som riksdagen tog våren 1987 och som gav postverket viss sådan rätt bör därför ändras. Vidare bör placeringsbeslut inom ramen för postverkets finansförvaltning anförtros en särskild placeringsdelegation inom postverket i stället för att det sker inom ramen för ett särskilt aktiebolag.

Bestämmelserna för inbetalning av mervärdeskatt och punktskatter bör, enligt motionärerna, snarast ändras så att de även kan utföras via bank på samma sätt som gäller för inkomstskatt, förmögenhetsskatt och arbetsgivaravgift. Detta skulle för många företag och privatpersoner medföra en väsentlig förenkling.

Enligt motionärerna bör vidare utbetalningsrutinerna för skatteåterbäringen ändras så att den skattskyldige i samband med självdeklarationen kan ange postgiro/bankkontonummer, till vilket eventuellt förekommande överskjutande skatt kan utbetalas. Denna metod – som tillämpats i Finland med gott resultat – sparar tid, är betydligt säkrare och torde dessutom få en viss sparstimulerande effekt.

Betydande räntevinster skulle enligt motionärerna kunna uppnås, om postverket och bankerna ålades att inleverera inkommande likvider direkt till statsverkets/myndighetens checkräkning i riksbanken. Utbetalningar skulle på motsvarande sätt kunna ske genom att erforderligt belopp dras direkt på myndighetens konto i riksbanken utbetalningsdagen. Med ett sådant system skulle staten spara avsevärda belopp, samtidigt som myndigheter, företag och enskilda ges möjlighet att fritt välja post- eller bankgiro för sina betalningar.

Enligt motionärernas mening bör betalningssystemet fungera så praktiskt som möjligt. Förutsättningen härför är fri konkurrens mellan olika institut och betalningsformer. Staten får då inte ge postgirot en gynnad ställning, när likvärdiga eller bättre betalningsrutiner finns att tillgå på annat håll.

Motion Fi714 av Anne Wibble m.fl. (fp) tar upp likartade frågeställningar som Fi711 och kräver att postgirots monopol på statliga betalningar avskaffas. I motionen pekas på att det inom det ekonomiska livet pågår en frigörelseprocess, som lett till ökad konkurrens och en vitalisering av det ekonomiska systemet. Det finns dock ett undantag – postgirots monopolställning inom betalningsförmedlingen.

Enligt motionärerna skall staten medverka till att skapa rationella, billiga och bekväma betalningsrutiner i samhället. Snarast möjligt bör därför såväl

formella som praktiska hinder för en fri konkurrens mellan olika institutioner och betalningsformer undanröjas. Förutom den statliga betalningsförordningen från 1925 finns det ett dussintal särskilda föreskrifter som reglerar hur olika typer av skatter, avgifter och sociala förmåner och löner skall betalas. Dessa bestämmelser borde enligt motionen kunna ersättas med en enda som säger att betalningarna till och från statliga myndigheter kan ske via bank eller posten. Bestämmelsen bör också innehålla regler för utbetalning från resp. inbetalning till statskassan.

Utskottet

Utskottet har tidigare behandlat motioner med i stort sett samma innehåll som de nu aktuella. Våren 1987 avstyrkte utskottet en motion med motsvarande lydelse som Fi711 med hänvisning till den försöksverksamhet som riksrevisionsverket (RRV) i samarbete med postgirot bedriver vid några myndigheter. Utskottet ansåg också att vissa frågor kring betalningssystemets säkerhet och servicenivå måste klaras ut samt att sambandet mellan nuvarande betalningssystem och finansiella effekter för postgirot borde analyseras. Riksdagen delade utskottets uppfattning och avslog motionen.

I propositionen redovisas att det inom ramen för regeringens utvecklingsprogram för den statliga ekonomiadministrationen pågår ett arbete inom RRV med att förbättra kassahållningen i staten. En viktig del i detta arbete är att utveckla ett nytt betalningssystem för staten. Enligt propositionen kommer RRV att under våren 1988 redovisa pågående utvecklingsarbete inom detta område till regeringen, och därefter avser finansministern att återkomma till regeringen.

Mot bakgrund av att frågan är under beredning i regeringskansliet anser utskottet inte att någon åtgärd från riksdagen är motiverad. Motionerna Fi711 och Fi714 avstyrks därför av utskottet.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *räntebärande placeringar av statliga medel*
att riksdagen godkänner vad som anförs i proposition 1987/88:150 bilaga 1 moment 12,
2. beträffande *anslaget Ränteersättningar m.m.*
att riksdagen med bifall till proposition 1987/88:150 bilaga 1 moment 13 till *Ränteersättningar m.m.* för budgetåret 1988/89 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 10 000 000 kr.,
3. beträffande *statliga betalningar*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:Fi711 och 1987/88:Fi714.

Stockholm den 19 maj 1988

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Christer Nilsson (s), Rune Rydén (m), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Gunnar Björk (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Marianne Carlström (s) och Rolf Kenneryd (c).

FiU 1987/88:24

Reservation

Statliga betalningar (mom. 3)

Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Gunnar Björk (c) och Rolf Kenneryd (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "av utskottet" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att staten måste medverka till att skapa rationella, billiga och bekväma betalningsrutiner i samhället. En väsentlig förutsättning för detta är att fri konkurrens skapas mellan olika institutioner och betalningsformer. Såväl formella som praktiska hinder för en sådan konkurrens bör därför undanröjas snarast möjligt. Genom att staten för sina betalningar endast anlitar postgirot saknas en av förutsättningarna för att låta olika betalningsrutiner konkurrera på lika villkor med varandra. Enligt utskottets mening borde denna typ av banktjänster upphandlas på samma villkor som övriga tjänster och varor i statsförvaltningen, dvs. i enlighet med upphandlingsförfordningens krav på affärsmässighet. Genom ett sådant förfarande skulle olika betalningsförmedlare kunna jämföras i konkurrenshänseende.

Utskottet vill också framhålla att utskottet har som grundsyn att bankverksamhet inte får utvecklas inom postverket. Det beslut riksdagen tog 1987 som gav postverket rätt att bl.a. betala ränta till vissa postgirokonton och medge viss övertrassersrätt bör därför som föreslås i motion Fi711 ändras. Utskottet anser också i likhet med motionärerna att placeringsbesluten bör anförtros en särskild placeringsdelegation inom postverket. Därigenom kommer finansförvaltningen att omfattas av regler om offentlighet och revision som är tillämpliga på statsmyndigheter.

Behovet av en klar gränsdragning mellan postgirot och bankverksamhet har skärpts efter PKbankens förvärv av ett stort fondkommissionsbolag, vilket gör det än mer nödvändigt med lika konkurrensvillkor för större banker.

I begreppet rationell betalningsförmedling inbegrips, enligt utskottets mening, att utforma betalningsrutiner på ett för enskilda personer och företag smidigt sätt. Praktiskt taget hela den vuxna befolkningen i vårt land innehar bankkonton. Det framstår därför som närmast självklart att betalningsmottagare eller inbetalare fritt bör kunna välja betalningsform. Ränteförluster till följd av fördröjande omvägar i postgirosystemet skulle därmed kunna undvikas.

Förslagen om att göra det möjligt för staten att utbetala överskjutande skatt samt statliga bidrag och förmåner direkt till konto i bank eller postgiro

ligger väl i linje med vad utskottet ovan anfört. Detsamma gäller förslagen om att inbetalning och återbetalning av mervärdeskatt och punktskatter också skall kunna utföras via bank.

Beträffande utbetalning av löner och pensioner finns det enligt utskottets mening möjligheter till besparingar för staten genom att låta olika betalningsförmedlare konkurrera om betalningsuppdraget. Regeringen bör därför uppdra åt statens löne- och pensionsverk att föranstalta om upphandling avseende förmedling av statliga löner, pensioner och utfallande belopp på grupplivförsäkringar till kontohavare i andra banker än PKbanken.

Enligt utskottets mening är det vidare angeläget att alla möjligheter att minska statens lånebehov och därmed minska statens räntekostnader prövas. Eftersom det tycks finnas tekniska möjligheter att minska postgirots handhavandetid för inbetalningar bör denna möjlighet prövas. Därmed skulle statens räntekostnader kunna minskas.

Vad utskottet anfört med anledning av motionerna Fi711 och Fi714 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. *beträffande statliga betalningar*

att riksdagen med anledning av motionerna 1987/88:Fi711 och 1987/88:Fi714 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

