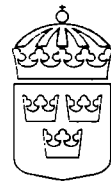


Finansutskottets betänkande

1989/90:FiU5

Det statliga betalningssystemet



1989/90
FiU5

Sammanfattning

Utskottet avstyrker i detta betänkande yrkanden i tre motioner om postgirots ställning och olika statliga betalningar. Motionärerna begär att statliga myndigheters skyldighet att anlita postgirot för statliga betalningar skall upphöra. Det skall också vara möjligt att kunna göra inbetalningar av indirekta skatter och vissa avgifter direkt via bank och bankgiro. Utskottet anser att i avvaktan på en större översyn av mål och styrinstrument för postverket bör inga betalningsomläggningar med betydande konsekvenser för postgirot vidtas.

Företrädarna för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centern i utskottet har fogat en gemensam reservation till betänkandet.

Motionerna

1988/89:Fi701 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 som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om snabbare överföring till och från riksbanken av statens betalningar,

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 som i motionen anförts,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts beträffande uppbörd av studiemedelsavgift och betalningar på statliga bostadslån,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om betalningar från staten,

7. 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.

1988/89:Fi705 av Karl-Gösta Svenson och Ingrid Hemmingsson (m) 1989/90:FiU5
vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag i enlighet med vad i motionen anförts om rätt inbetalningsdag för skatter och avgifter,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag i enlighet med vad i motionen anförts om betalningssätt för skatter och avgifter.

1988/89:Fi717 av Anne Wibbe m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att de ännu i kraft varande betalningsmonopolen för postgirot vid statliga in- och utbetalningar bör avskaffas,

2. att riksdagen begär att regeringen ändrar reglerna för in- och utbetalning av mervärdeskatt, punktskatter, studiemedel, betalningar på statliga bostadslån samt överskjutande skatt så att sådan betalning kan ske via bank,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att ett anbudsförfarande bör tillämpas när nuvarande avtal med PKbanken om statlig löneutbetalning löper ut.

I *motion Fi701* (m) anförts att det är angeläget att privatpersoner och näringsliv har tillgång till snabba och smidiga betalningsformer. Både posten och bankväsendet har under senare år utvecklat sin service. En fortsatt övergång till rationella betalningsformer hämmas enligt motionärerna av att staten håller fast vid sina otidsenliga rutiner. Motionärerna åberopar en undersökning som gjorts av riksrevisionsverket (RRV) enligt vilken det nuvarande systemet fungerar mindre bra. Det fyller inte moderna kassahållningskrav, samtidigt som servicen till både myndigheter och allmänhet företer brister. Svagheter sammanhänger med att postverket för sin verksamhet ansetts behöva förräntningen av den s.k. float som uppkommer genom att in- och utbetalningar ligger kvar i postgirot en viss tid. Enligt RRV finns det inte längre några tekniska skäl att behålla en float av nuvarande omfattning.

Enligt motionärerna skulle det innebära fördelar för såväl enskilda myndigheter som allmänheten om bankgirot gavs ett ökat utrymme i den statliga betalningsförmedlingen. Man föreslår därför att moms och punktskatter skall kunna betalas på samma sätt som källskatt och arbetsgivaravgift, vilket skulle innebära en väsentlig förenkling för många företag och privatpersoner. Vidare föreslås av samma skäl att återbetalning av skatt bör kunna ske direkt till bankkonto. Övergången till kontoutbetalningar av pensioner, sjukersättningar och barnbidrag har medfört besparingar för staten samtidigt som servicen och säkerheten ökat för mottagarna. Det är därför angeläget att även andra statliga utbetalningar kan ske på samma sätt.

I *motion Fi705* av Karl-Gösta Svenson och Ingrid Hemmingsson (m) begärs också att inbetalning av punktskatter och prisregleringsavgifter skall kunna ske på samma sätt som för direkta skatter, dvs. även via bankgiro.

Även i *motion Fi717* (fp) åberopas RRV:s undersökning av det statliga betalningssystemet. Motionärernas slutsats är att det nuvarande systemet inte fungerar bra. Statsverkets korta upplåning skulle kunna minska väsentligt om betalningar till statliga mottagare finge gå direkt till statskassan utan omvägen via postgirot. Statens betalningsrutiner bör läggas upp på för staten bästa sätt. Betalning via bank/bankgiro bör därför medges utan sidoblickar på postgirots intresse av float-intäkter. Möjligheterna för postverket att bedriva sin viktiga rikstäckande verksamhet bör tryggas på annat sätt än genom att slå vakt om ett omodernt betalningssystem. Vidare anförs att tjänsten att ombesörja utbetalningarna av de statliga lönerna bör upphandlas efter anbudsfarande när nuvarande avtal med PKbanken går ut.

RRV:s promemoria om det statliga betalningssystemet

I postgirot utförs betalningar med ett postgirokonto som grund. Betalningar kan göras på postkontoren till ett konto, mellan konton och från ett konto till en mottagare som inte har postgirokonto. Med tiden har en rad specialtjänster utvecklats i anslutning till detta. Genom att postgirot är ett kontoförande system finns alltid medel i systemet. Dessa medel består av s.k. float och av kontobehållningar. Float uppkommer genom att in- och utbetalningar ligger kvar i postgirot under viss tid innan de kommer betalningsmottagarna till handa. Affärsidén bygger på att verksamheten i huvudsak finansieras av ränteintäkter från de medel som finns i systemet. Ränteintäkterna täcker för närvarande ca 65 % av postgirots kostnader.

Avgifterna i postgirosystemet svarar för ca 35 % av postgirots intäkter. De avser huvudsakligen avgifter för in- och utbetalningar på postkontor eller hos lantbrevbärare. Desssa avgifter täcker dock inte postkontorens kostnader för servicen. Ytterligare ersättning måste skjutas till från postgirot. Postgirot täcker ca 45 % av kostnaderna i postkontornätet och ca 20 % av lantbrevbärarnätets kostnader.

I sammanhanget bör framhållas att det konkurrerande bankgirosystemet finansieras på annat sätt. Bankgirot har inga konton utan har som uppgift att till bankerna redovisa överföringar mellan olika bankkonton. Floaten uppstår hos bankerna som tillsammans med kunderna delar på intäkterna härav. Kostnaderna hos bankgirot täcks av bankerna. Bankerna å sin sida använder i huvudsak sitt räntenetto för att täcka kostnaderna.

De statliga myndigheterna är i princip skyldiga att använda postgirot för in- och utbetalningar (SFS 1974:59). Myndigheterna får använda sig av bank för betalningar endast efter tillstånd av regeringen i varje enskilt fall. Det statliga redovisningssystemet, system S, har integrerats med postgirot för att möjliggöra effektiv avstämning och kontroll.

Enligt RRV är säkerhetskraven tillfredsställande tillgodosedda i det statliga betalningssystemet. Däremot fungerar det mindre ändamålsenligt. Det ger t.ex. inte myndigheterna sådan information om sina betalningar att de motiveras att förbättra kassahållningen. Det nuvarande betalningssystemet präglas i stor omfattning av de tekniska förutsättningar som gällde då systemet infördes. Mot bakgrund av den tekniska utveckling som förevarit ter sig lösningarna i dag som klumpiga och omotiverade.

Sedan några år tillbaka har ett arbete pågått inom RRV med att utveckla betalningssystemet. Utgångspunkten för arbetet har varit att de grundläggande förhållandena inte skall rubbas. Två viktiga sådana förhållanden är att postgirot skall erhålla viss ersättning för förmedlingen av statliga betalningar och att postgirot i princip skall vara statens betalningsförmedlande organ.

I det nya systemet har incitament till bättre kassahållning byggts in. Detta har skett genom att det s.k. koncernredovisningssystem som postgirot tillhandahåller privata kunder har anpassats för statliga behov (CassaNovamodellen).

RRV avlämnade sin rapport i augusti 1988 och en teknisk omläggning av betalningssystemet har genomförts därefter under budgetåret 1988/89.

Den tekniska uppbyggnaden av det statliga betalningssystemet som tidigare var för handen innebar att överföringen av medel mellan olika konton i postgirot tog flera dagar. Därigenom genererades ränteintäkter för postgirot. Efter införandet av CassaNovamodellen finns inte längre några tekniska motiv för att ha kvar en direkt float av samma omfattning. RRV anser därför att det finns skäl att pröva alternativa former för ersättning till postgirot, liksom nivån på ersättningen. RRV:s promemoria syftar till att ge underlag för regeringens vidare bedömning.

Enligt bedömningar som görs i RRV:s promemoria kan postverkets intäkter av den direkta floaten och direkta ersättningar till följd av statens betalningar beräknas till mellan 440 och 520 milj. kr. beroende på vilka antaganden som görs. Därtill kommer ersättning via anslag på 142,5 milj. kr. budgetåret 1987/88 för vissa bestyr utanför den normala betalningsförmedlingen.

Det nya betalningssystemet — CassaNova — ger som det fungerar för närvarande postgirot i stort sett oförändrad direkt floatintäkt, men ger möjlighet till snabbare tömning till statsverkets checkräkning med endast en floatdags fördröjning, vilket enligt RRV:s beräkning skulle minska ränteintäkten till ca 220 milj. kr.

RRV redovisar även i promemorian konsekvenserna av att staten i ökad utsträckning anlitar bankgirot för betalningsförmedling. De ekonomiska konsekvenserna anges för staten, allmänheten, bankgiro och postgiro av ändrade rutiner för in- och återbetalning av moms och punktskatter, återbetalning av överskjutande skatt, uppbörd av studiemedelsavgift samt av utbetalning av landstings- och kommunmedel.

Beslut i frågan om ökad medverkan från bankerna och bankgirot i förmedlingen av statliga betalningar ankommer på regeringen. RRV anför att frågan måste prövas i ett större sammanhang, där bl.a. postverkets ekonomi och därmed postverkets möjligheter att fullgöra sina samhällsåtaganden måste tas i beaktande.

RRV kan för sin del se att det finns fördelar för de enskilda myndigheterna och för allmänheten, främst i form av företag, av en ökad användning av bankgirot. Det finns dock samtidigt skäl som talar emot en alltför omfattande sådan övergång. Från RRV:s utgångspunkter underlättas kontroller, avstämningar och redovisning av om man i hög utsträckning kan hålla fast vid en betalningsförmedlare. Detta önskemål behöver dock avvägas mot serviceskäl. Även serviceskäl är dubbla, anför RRV. Å ena sidan ger möjligheterna att använda bankgirot en bättre service åt enskilda betalare och betalningsmottagare. Å andra sidan är det viktigt att postgirot har ett sådant underlag för sin verksamhet att en rikstäckande postservice kan bibehållas, vilket självfallet är en angelägenhet såväl för den statliga betalningsverksamheten som för övriga samhällssektors betalningar.

Utskottet

Ett grundläggande krav bör enligt utskottet vara att betalningar till och från staten skall kunna ske på ett för allmänheten och näringslivet rationellt sätt. Betalningssystemet skall vara kostnadseffektivt, passa statens redovisningssystem och tillgodose statens informationsbehov. Betalningssystemet skall från kassahållningssynpunkt minimera upplåningsbehovet.

Som utskottet redovisat har RRV försökt belysa de ekonomiska återverkningarna av en ökad medverkan från bankerna och bankgirots sida vid förmedlingen av vissa statliga betalningar. Konsekvenserna anges för praktiskt taget alla de förslag som förts fram motionsvis. Av utredningen framgår att postverkets ekonomiska situation skulle kunna avsevärt försämrats om de angivna betalningsströmmarna skulle undandras postgirosystemet. Den ökade valfrihet som medverkan av bankerna och bankgirot skulle medföra måste vägas mot vikten av att postgirot och postverket har ett sådant underlag för sin verksamhet att en rikstäckande postservice kan bibehållas. Enligt utskottets mening bör denna målsättning för postverkets verksamhet inte rubbas varför frågan om alternativa ersättningsformer till postverket vid eventuellt intäktsbortfall bör utredas närmare innan en ökad medverkan från bankgirots sida kan medges.

Av årets budgetproposition (bilaga 8 Kommunikationsdepartementet) framgår att en översyn av mål och styrinstrument för postens verksamhet pågår inom regeringskansliet. Utskottet förutsätter att de av RRV aktualiserade frågorna kommer att beaktas i detta sammanhang. I avvaktan på resultatet av dessa överväganden bör inga betalningsomläggningar med betydande konsekvenser för postgirot genomföras. Utskottet avstyrker med det anförda motionerna Fi701 yrkandena 1– 7, Fi705 och Fi717.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:Fi701 yrkandena 1– 7, 1988/89:Fi705 och 1988/89:F717.

res. (m, fp, c)

Stockholm den 24 oktober 1989

På finansutskottets vägnar

Anna-Greta Leijon

Närvarande: Anna-Greta Leijon (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Arne Andersson i Garleby (s), Gunnar Björk (c), Per Olof Håkansson (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp), Ivar Franzén (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Carl Frick (mp), Marianne Carlström (s), Sonia Karlsson (s), Maria Hed (s) och Inger René (m).

Reservation

Det statliga betalningssystemet

Anne Wibble (fp), Gunnar Björk (c), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp), Ivar Franzén (c) och Inger René (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Ett grundläggande" och på s. 6 slutar med "och Fi717" 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 i huvudsak 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 upphandlingsförordningens krav på affärsmässighet. Genom ett sådant förfarande skulle olika betalningsförmedlare kunna jämföras i konkurrenshänseende.

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 mervärdesskatt och punktskatter också skall kunna utföras via bank och bankgiro.

Beträffande utbetalning av löner finns det enligt utskottets mening möjligheter till besparingar för staten genom att låta olika betalningsförmedlare konkurrera om betalningsuppdraget. Regeringen bör därför uppdra åt berörda myndigheter 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. Som framgår av RRV:s promemoria finns det tekniska möjligheter att minska postgirots handhavandetid för inbetalningar. Därmed skulle statens räntekostnader kunna minskas. Frågan om hur postverket skall täcka sina kostnader för sitt rikstäckande kontorsnät och sin lantbrevbärarservice bör klaras ut på annat sätt än att bibehålla ett ineffektivt och kostnadskrävande betalningssystem.

Vad utskottet anfört med anledning av motionerna Fi701, Fi705 och Fi717 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med anledning av motionerna 1988/89:Fi701 yrkandena 1— 7, 1988/89:Fi705 och 1988/89:Fi717 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

