Finansutskottets betänkande 1984/85:17

om betalningar till och från staten

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande två motioner som tar upp PK-bankens och postgirots särställning när det gäller statliga betalningar. Utskottet avstyrker motionärernas krav att denna särställning skall avskaffas med motivering att det skulle få avsevärda konsekvenser för postverkets ekonomi och förutsättningar att upprätthålla ett rikstäckande servicenät och svara för en effektiv betalningsförmedling. Företrädarna för moderata samlingspartiet, centerpartiet och folkpartiet i utskottet reserverar sig mot beslutet.

Motionerna

Postgirots och PK-bankens särställning

I motion 1984/85:822 av Lars Tobisson m. fl. (m) hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att postgirots och PK-bankens monopolställning vid statliga betalningar bör upphöra.

I motion 1984/85:1190 av Knut Wachtmeister (m) hemställs att riksdagen beslutar upphäva PK-bankens nuvarande monopolställning såvitt gäller förvaltningen av postgiromedlen.

Statliga in- och utbetalningar

I motion 1984/85:822 av Lars Tobisson m. fl. (m) hemställs

2. att riksdagen begär att regeringen ändrar bestämmelserna om inbetalning och återbetalning av mervärdeskatt och punktskatter så att sådan betalning kan ske via bank,
3. att riksdagen begär att regeringen framlägger förslag om utbetalning av överskjutande skatt i enlighet med vad i motionen anförts,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utbetalning av statliga bidrag och förmåner,
5. 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 grupplivförsäkringen till kontohavare i andra banker än PK-banken.

Den statliga kassahållningen

I motion 1984/85:822 av Lars Tobisson m. fl. (m) hemställs

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

Utskottet

Postgirots och PK-bankens särställning

I *motion 1190* anförs att PK-bankens monopol på förvaltningen av postgiromedlen bör avskaffas. Genom sin börsintroduktion har PK-banken fått en sådan likställighet med övriga affärsbanker att monopolställningen när det gäller postgiromedlen, enligt motionären, ter sig direkt stötande. Den bryter helt mot principer i banklagstiftningen som syftar till konkurrensneutralitet mellan bankerna. Även i *motion 822* anförs att kvardröjande rester av postgirots och PK-bankens monopolställning bör upphöra.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Den nuvarande ordningen tillkom 1974 vid sammanslagningen av Postbanken och Kreditbanken. Den nya PK-banken övertog då Postbankens tillgångar och skulder. Om PK-banken inte längre skulle få förvalta postgiromedlen skulle det få stor betydelse för PK-bankens balansomslutning. Postgiromedlen utgör en betydande del av den totala omslutningen. Frågan har också betydelse för postgirots ekonomi. Förhandlingar pågår mellan PK-banken och postgirot om ett nytt avtal om ersättningen för förvaltningen av postgiromedlen.

Utskottet ser inte anledning att göra några ingrepp som påtagligt skulle förändra förutsättningarna för PK-bankens och postgirots verksamhet.

Beträffande *postgirots* speciella ställning vad gäller de statliga betalningarna vill utskottet anföra följande. Det statliga redovisningssystemet, system S, har utvecklats av riksrevisionsverket (RRV) och omfattar samtliga statliga myndigheter utom affärsverken. Betalningsrutinerna i systemet har utvecklats i samarbete med postgirot. De har som främsta syfte att utgöra direktunderlag för löpande bokföring och avstämning av in- och utbetalningar i statsförvaltningen. Normalt medför en utgiftsbokföring i system S automatiskt en utbetalning från postgirot. Utbetalningarna överensstämmer därmed automatiskt med myndigheternas bokföring i system S.

Enligt vad RRV anförde till utskottet våren 1983, med anledning av ett motionsyrkande identiskt med det nu framförda, underlättar integrationen med postgirot som betalningssystem för system S i hög grad intern kontroll och säkerhet för betalningarna samt revision. Integrationen med postgirot innebär också att överblicken över den statliga kassahållningen förenklas.

Utskottet anser i likhet med vad ett enigt finansutskott anförde 1977 (FiU 1976/77:23) att myndigheternas skyldighet att anlita postgirot för utbetalningar är en grundläggande förutsättning för att man skall kunna upprätthål-

la rationella betalningsrutiner i statsförvaltningen.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 822 yrkande 1 och 1190.

Statliga in- och utbetalningar

I *motion 822* begärs ändringar i gällande bestämmelser för betalning av moms och punktskatter så att inbetalning kan ske via bank på motsvarande sätt som gäller för inkomst- och förmögenhetsskatt samt arbetsgivaravgifter. Vidare begärs förändringar så att överskjutande skatt och vissa sociala förmåner kan betalas ut direkt till konto i post eller bank. Uppdraget att betala ut statliga löner och pensioner bör beslutas först efter ett sedvanligt upphandlingsförfarande, anför motionärerna.

Utskottet får i likhet med föregående år anföra följande. Det är angeläget att staten medverkar till att skapa rationella och bekväma betalningsrutiner i samhället. Genom att staten utnyttjar postgirot för sina betalningar får man tillgång till ett rikstäckande nät som når alla företag och privatpersoner varje dag. Det finns således starka samhällsekonomiska och regionalpolitiska skäl för staten att utnyttja postgirot.

En väsentlig del av postverkets rörelseintäkter kommer från betalningsförmedlingen. Enligt postverket är den stora omfattningen av verkets betalningsförmedling en förutsättning för att kunna upprätthålla dagens höga servicenivå. Det skulle inte vara möjligt att bibehålla antalet postkontor och lantbrevbärare enbart för postdistributionens behov med intäkter endast från denna verksamhet. Utskottet anser att frågorna om ändring av bestämmelserna om vissa statliga in- och utbetalningar måste ses i ett sammanhang. Om vissa lönsamma delar av betalningssystemet skulle tas om hand av banksystemet förändras självfallet förutsättningarna för postverkets övriga verksamhet.

Det är enligt utskottet nödvändigt att ekonomiska förutsättningar bibehålls för att kunna upprätthålla en rikstäckande postservice- och betalningsförmedling. En avgörande förutsättning för detta är att staten utnyttjar sitt eget betalningsförmedlande institut.

Med det anförda avstyrker utskottet motion 822 yrkandena 2, 3, 4 och 5.

Den statliga kassahållningen

I *motion 822* yrkas också att överföringarna till och från riksbanken av statens betalningar bör ske snabbare för att minska räntekostnaderna på statsskulden.

Vad först gäller utbetalningar *från* statsverkets checkräkning i riksbanken över postgirokonton synes det inte vara möjligt att göra någon tidsvinst genom en snabbare överföring. Enligt vad RRV uppger sker redan dessa utbetalningar utan någon fördröjning.

Vad gäller överföringar *till* statsverkets checkräkning synes det finnas

möjligheter till betydande räntevinster genom en snabbare hantering. Två tredjedelar av inbetalningarna till staten utgörs av källskatter, arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt. Dessa inbetalningar handhas av postverket under två bokföringsdagar (bankdagar). Övriga inbetalningar, utgörande en tredjedel, hanteras under tre bokföringsdagar i postgirot. Den längre hanteringstiden för dessa uppbördsmedel förklaras av att dessa omfattar ett mycket stort antal postgirokonton med många berörda bokföringsenheter.

Som utskottet konstaterat redan tidigare finns det tekniska möjligheter att minska genomloppstiden för inbetalningarna i det statliga redovisningssystemet. Om genomloppstiden minskas, uppkommer emellertid frågan om postgirots ersättning för sin förmedling av in- och utbetalningar för statsverket bör ske på annat sätt än via räntegottgörelse för behållningarna på inbetalningspostgirokonton. Alternativet vore t. ex. att höja portot eller minska den rikstäckande postkontorsservicen och betalningsförmedlingen. Utskottet anser att detta vore olämpligt. Det finns därför inte anledning att ändra nuvarande ordning beträffande betalningarna till och från staten. Med det anförda avstyrker utskottet motion 822 yrkande 6.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *postgirots och PK-bankens särställning*
   att riksdagen avslår motionerna 1984/85:822 yrkande 1 och 1984/85:1190,
2. beträffande *statliga in- och utbetalningar*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:822 yrkandena 2–5,
3. beträffande *den statliga kassahållningen*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:822 yrkande 6.

Stockholm den 21 mars 1985

På finansutskottet vägnar
ARNE GADD

Närvarande: Arne Gadd (s), Per-Axel Nilsson (s), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Bo Södersten (s), Hugo Hegeland (m), Carl-Henrik Hermansson (vpk), Gunnar Nilsson i Eslöv (s), Margit Gennser (m), Gerd Engman (s), Karl-Anders Petersson (c), Arne Andersson i Gamleby (s) och Jörgen Ullenhag (fp).

Reservationer

1. Postgirots och PK-bankens särställning

Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Hugo Hegeland (m), Margit Gennser (m), Karl-Anders Petersson (c) och Jörgen Ullenhag (fp) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Utskottet vill" och på s. 3 slutar med "1 och 1190" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att staten måste medverka till att skapa rationella och bekväma betalningsrutiner i samhället. En väsentlig förutsättning härför är att fri konkurrens skapas mellan olika institutioner och betalningsformer. Det är därför nödvändigt att såväl formella som praktiska hinder för en sådan konkurrens snarast möjligt undanröjs. 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 upphandlingsförordningens krav på affärsmässighet. Genom ett sådant förfarande skulle olika betalningsförmedlare kunna jämställas i konkurrenshänseende.

Ett avskaffande av PK-bankens monopol på förvaltningen av postgiromedlen har yrkats i motionerna 822 yrkande 1 och 1190. Även i motion 1505 (fp), som remitterats till andra utskott, anförs att alla banker bör kunna konkurrera om postgiromedlens förvaltning och om att få sköta statens utbetalningar. Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Vid PK-bankens tillkomst år 1974 uttalade regeringen att syftet med den nya banken var att den skulle konkurrera med övriga banker på effektivast möjliga sätt.

I den proposition (prop. 1983/84:70) där PK-bankens aktiekapital föreslogs ökas och aktierna försäljas på Stockholms fondbörs anfördes att PK-banken konkurrerar med övriga banker i fråga om kreditgivning och andra banktjänster på näringslivets område.

Utskottet vill i sammanhanget framhålla att en betydande del av PK-bankens inlåning härstammar från postverket, som PK-banken förvaltar med ensamrätt. Enligt utskottets mening finns det inte anledning att skydda denna del av PK-bankens verksamhet genom ett sådant monopol. I och med att PK-banken börsintroduceras skärps också kravet på likställighet med övriga affärsbanker. För att förverkliga banklagstiftningens grundläggande princip om konkurrensneutralitet mellan de olika bankerna bör enligt utskottets mening PK-bankens monopolställning såvitt avser förvaltningen av postgiromedlen avskaffas. Utskottet tillstyrker med det anförda motionerna 822 yrkande 1 och 1190.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *postgirots och PK-bankens särställning*
att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:822 yrkande 1 och 1984/85:1190 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om upphävande av PK-bankens monopolställning,

2. Statliga in- och utbetalningar

Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Hugo Hegeland (m), Margit Gennser (m), Karl-Anders Petersson (c) och Jörgen Ullenhag (fp) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Utskottet får" och slutar med "4 och 5" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att i begreppet rationell betalningsförmedling måste inbegripas att rutinerna utformas på ett för enskilda personer och företag smidigt sätt. Därvid bör beaktas möjligheterna för betalningsmottagare eller inbetalare att fritt kunna välja betalningsform. Eftersom huvuddelen av de anställda, över 80 %, erhåller lön via kontoinsättning i bank och praktiskt taget hela den vuxna befolkningen i vårt land har bankkonton från vilka betalningar kan utföras smidigt och enkelt framstår det som närmast självklart att också betalningar till staten borde kunna få göras från dessa konton. Om denna möjlighet öppnades skulle det underlätta för många företag. Onödiga inbetalningar till postgirot med ränteförluster som följd skulle kunna undvikas. Medlen skulle inte behöva flyttas flera gånger mellan olika konton. Utskottet tillstyrker därför förslaget i motion 822 yrkande 2 om att möjliggöra inbetalningar av mervärdeskatt och punktskatter även via bankgiro på motsvarande sätt som för direkta skatter.

Förslaget i motion 822 yrkandena 3 och 4 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 anfört om att skapa en för allmänheten smidig betalningsförmedling och ge utrymme för frihet att välja betalningsform. Genom ett sådant förfarande minskas mottagarnas hantering av medlen påtagligt. Mottagarna slipper att lösa in utbetalningsavin i post eller bank och därmed att göra ränteförluster. Sedan några år tillbaka gäller att t.ex. barnbidrag och studiemedel kan sättas in direkt på konto i bank om mottagaren begär det. Detta bör enligt utskottet vara möjligt med alla statliga bidrag. Regeringen bör ges i uppdrag att utarbeta förslag härom. Utskottet vill också understryka vad som anförs i motion 822 om ökad användning av kontantlösa betalningsrutiner i samband med återbetalningen av den överskjutande skatten. Vad utskottet anfört med anledning av motion 822 yrkandena 3 och 4 om utbetalning av överskjutande skatt och statliga bidrag och förmåner direkt till konto i bank

eller post bör ges regeringen till känna.

När det gäller utbetalningen av löner och pensioner finns det, som anförs i motion 822 yrkande 5, besparingsmöjligheter för statsverket genom att låta olika betalningsförmedlare konkurrera om betalningsuppdraget. Regeringen bör uppdra åt statens löne- och pensionsverk att föranstalta om upphandling avseende förmedling av statliga löner, pensioner och utfallande belopp på grupplivförsäkringen till kontohavare i andra banker än PK-banken. Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *statliga in- och utbetalningar*

a) att riksdagen med bifall till motion 1984/85:822 yrkande 2 begär att regeringen ändrar bestämmelserna om inbetalning och återbetalning av mervärdeskatt och punktskatter så att sådan betalning kan ske via bank,

b) att riksdagen med bifall till motion 1984/85:822 yrkande 3 begär att regeringen framlägger förslag om utbetalning av överskjutande skatt i enlighet med vad utskottet anfört,

c) att riksdagen med bifall till motion 1984/85:822 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om utbetalning av statliga bidrag och förmåner,

d) att riksdagen med bifall till motion 1984/85:822 yrkande 5 begär att regeringen uppdrar åt statens löne- och pensionsverk att föranstalta om upphandling avseende förmedling av statliga löner, pensioner och utfallande belopp på grupplivförsäkringen till kontohavare i andra banker än PK-banken.

3. Den statliga kassahållningen

Rune Rydén, Filip Fridolfsson, Hugo Hegeland och Margit Gennser (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Vad först" och på s. 4 slutar med "yrkande 6" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det angeläget att alla möjligheter att minska statens upplåningsbehov och därmed minska räntekostnaderna prövas. Eftersom det tycks finnas tekniska möjligheter att minska postgirots handhavandetid för inbetalningarna och därmed minska statens räntekostnader bör denna möjlighet prövas. Liknande förslag till förändringar som behandlas här har framförts under en följd av år. Arbetet med att förverkliga dessa tämligen självklara förbättringar har emellertid gått trögt. Vid förra riksmötet avslogs en likalydande motion (1983/84:590) med motiveringen att

en arbetsgrupp tillsatts i regeringskansliet med uppgift att se över hanteringen av de statliga betalningarna och den statliga uppbörden i postgirosystemet. Riksdagsmajoriteten förutsatte att utredningsarbetet skulle bedrivas skyndsamt.

Arbetsgruppen har därefter inte vidare avhörts, och dess verksamhet synes ha upphört. Utskottet anser därför att riksdagen nu har särskild anledning att klargöra sin positiva inställning till förenklingar och förbättringar i rutinerna för betalningar från och till staten. Vad utskottet anfört med anledning av motion 822 yrkande 6 bör ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *den statliga kassahållningen*
att riksdagen med bifall till motion 1984/85:822 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om snabbare överföring till och från riksbanken av statens betalningar.

minab/gotab Stockholm 1985 82456