

Statens betalningssystem och nya ramavtal

Sveriges 270 myndigheter gör sammanlagt ca 100 miljoner betalningar per år. I pengar handlade det om ca 4 200 miljarder kronor under 2002. Merparten av betalningarna är på relativt små belopp som utbetalas regelbundet, t.ex. pensioner, barnbidrag och andra förmåner och stöd, s.k. transfereringar. Beloppsmässigt representerar inbetalningarna skatter en stor andel av betalningsflödena. Från 2004 kommer varje enskild myndighet att via avgifter betala för sina in- och utbetalningar. Detta ökar drivkraften att rationalisera betalningarna hos varje myndighet och därmed sänka kostnaden för staten som helhet.

Statens betalningssystem 2002

- Användare: 270 myndigheter
- Banker med ramavtal: 3 banker
- Antal statliga bankkonton: 5 400
- Antal betalningstransaktioner: 100 miljoner
- Antal lönebetalningar: 215 000 st/månad
- Total betalningsvolym: 4 200 miljarder kronor

Staten använder i princip det kommersiella banksystemet. Det innebär att myndigheterna kan välja mellan olika banker som sinsemellan konkurrerar.

För att tillgodose hela statens intresse finns vissa särskilda regler. Den statliga centrala likviditetshantering, via Riksgäldskontoret, ställer krav på ett koncernkonto, där alla myndigheters bankkonton samordnas. Myndigheterna har också skilda konton för in- och utbetalningar.

Samlad daglig likviditetshantering för hela staten

Alla myndigheters bankkonton är sammankopplade inom respektive bank i koncernliknande kontostrukturer. Saldona på myndigheternas transaktionskonton överförs till

och samlas på toppkonton, först inom respektive bank och sedan vidare till Statsverkets checkräkning i Riksbanken, SCR. Detta sker vid ett antal fastställda tidpunkter under dagen. Summan av gjorda inbetalningar går alltså till SCR. Finansiering av utbetalningar sker också från SCR.

På SCR kan man alltså avläsa resultatet av de samlade betalningarna in och ut från staten oberoende av vilka myndigheter som gjort utbetalningar eller mottagit inbetalningar och oberoende av vilken bank som har förmedlat betalningarna. Hanteringen av det under- eller överskott i likviditeten som detta leder till kan därmed ske centralt.

Om en dags samlade in- och utbetalningar netto leder till ett underskott finansierar RGK detta genom upplåning på kapitalmarknaden, vilket ökar statsskulden och statens räntekostnader. Om betalningarna i stället ger ett nettoöverskott placeras detta på samma marknad och ger ränteintäkter till staten. En annan möjlighet är att använda överskottet för att amortera på statsskulden. Vid dagens slut är saldot noll på alla konton – både på SCR och på myndigheternas bankkonton som är räntelösa.

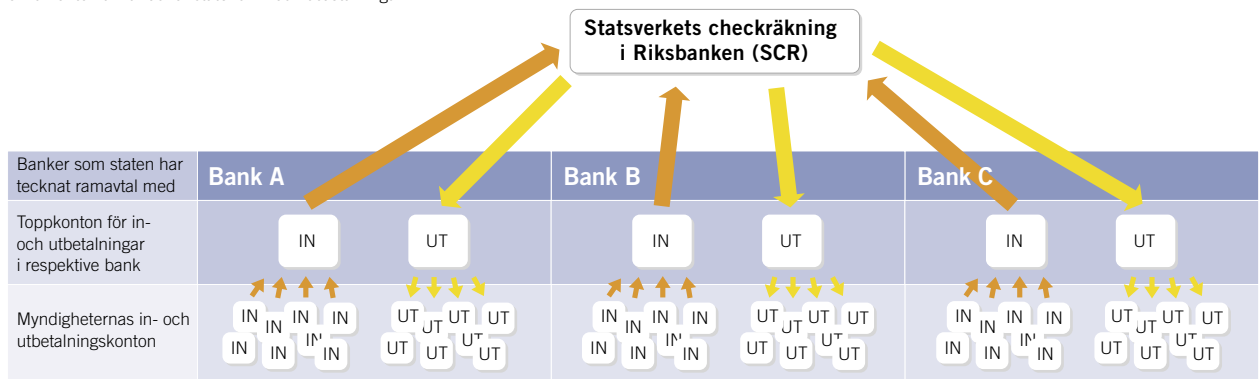
Grundprinciper och särdrag

Olika konton för in- och utbetalningar

En myndighet ska ha skilda konton för inbetalningar till myndigheten och för utbetalningar från myndigheten. Denna

De statliga likvidflödena (principmodell)

Olika konton används för statens in- och utbetalningar



bruttoprincip karaktäriserar det statliga betalningssystemet och tillämpas mycket strikt. Inte ens för att rätta till felaktigheter får motbokningar göras på samma konto.

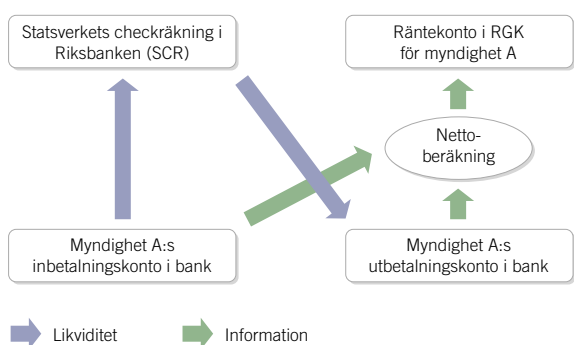
Ett skäl till att in- och utbetalningar ska ske på skilda konton är att det på ett enkelt sätt ger den information som behövs för prognoser över de statliga betalningarna och det statliga lånebehovet. En annan motivering utgår från att betalningarna har en nära koppling till statsbudgeten där utgifter och inkomster ska redovisas brutto, dvs. var för sig på skilda anslag respektive inkomstitlar. Även redovisningen hos myndigheter och statens koncernredovisning har utformats enligt denna bruttoprincip.

Olika konton för räntebärande och icke räntebärande medel

Vid sidan om likvidflödet mellan bankkontona och SCR – bokförs för varje myndighet de anslagsmedel som statsmakterna har beslutat om för myndighetens verksamhet. Det gäller sådana medel som får användas för att betala t.ex. löner, hyror, datorer och kontorsmateriel. De bokförs på myndighetens konto, benämnt räntekonto. Normalt tillförs räntekontona varje månad 1/12 av det årsbelopp som riksdagen har beslutat om.

På kontot bokförs också nettot av en dags in- och utbetalningar. Saldot på kontot visar myndighetens tillgohavande eller skuld. På saldot på kontot beräknar RGK den ränta som ska debiteras eller krediteras myndigheten; därav benämningarna räntekonto, ränteflöde etc. Syftet med räntebeläggningen är att stimulera till effektiv kassahållning (cash management) och aktiv likviditetsplanering lokalt hos varje myndighet.

Likviditet och information i ränteflödet



En myndighet kan emellertid också hantera betalningar som inte gäller den egna organisationen eller förvaltningen. Det kan gälla t.ex. uppbörd av skatt och utbetalningar av pensioner, barnbidrag och studiemedel. Det är den typ betalningar som syftar till att omfördela medel mellan olika grupper i samhället, mellan regioner i landet samt för individen över tiden. Dessa medel är inte räntebärande.

Vid betalningar ska därför olika bankkonton användas för räntebärande och icke räntebärande medel.

Internstatliga betalningar

Med internstatliga betalningar avses betalningar inom en myndighet eller mellan myndigheter. Sådana betalningar får inte påverka statens likviditet. Oberoende om en betalning skickas mellan konton i en och samma bank eller mellan konton i två banker ska den kunna identifieras och slutföras enligt särskilda rutiner så att statens likviditet inte påverkas.

Betalningar till och från utlandet

I det statliga betalningssystemet används i princip bara svenska kronor – även vid utlandsbetalningar. Vid betalning från utlandet till en myndighet ska betalningsförmedlaren växla till svenska kronor enligt gällande valutakurs avista. Kronbeloppet placeras på myndighetens inbetalningskonto. Vid betalning till utlandet växlar betalningsförmedlaren på motsvarande sätt till utländsk valuta varefter myndighetens utbetalningskonto belastas med kronbeloppet.

Undantag från dessa normalrutiner gäller endast då betalning kan göras till eller från t.ex. ett eurokonto i en svensk bank eller ett konto i en bank i utlandet. Efter tillstånd av RGK kan en myndighet under vissa förutsättningar få öppna sådant konto. Dessa konton, som är få till antalet, ligger utanför den statliga likviditetshanteringen (se avsnittet om denna).

En myndighet kan ha behov av denna typ av konton om den är s.k. koordinatormyndighet i ett EU-projekt. Det rör sig då normalt inte om medel från svenska staten som hanteras på dessa konton. Och behov av att växla till svenska kronor finns bara för myndighetens egen verksamhet i projektet. Övriga medel ska utbetalas till samarbetsparter i utlandet.

Myndigheter som är engagerade i längre utlandsprojekt såsom t.ex. biståndsinsatser i U-länder eller fredsbevarande insatser i FN:s regi kan ofta också ha behov av konton i banker i utlandet.

Elektroniska betalningar i regel

Betalningarna från myndigheterna överförs normalt på elektronisk väg till betalningsförmedlarna. Det sker huvudsakligen genom att datafiler skickas över telenätet eller internet. Möjlighet finns också att skicka enstaka betalningar via terminal. Icke elektroniska rutiner – t.ex. blankettbetalningar eller checkar som skickas i kuvert till betalningsförmedlarna – får bara användas undantagsvis i reserv.

Huvuddelen av mottagarna av de statliga betalningarna får dessa till sig genom insättning på sitt konto. Både bankerna och RGK vill begränsa användningen av utbetalningskort genom att få betalningsmottagarna att lämna uppgifter om konton dit betalningar kan göras. År 2001 var det fem procent av betalningarna som gick via utbetalningskort.

► Nya ramavtal från 2004

Nya ramavtal träffades i början av juli 2003. Dessa avtal gäller fram till den 31 mars 2006 med möjlighet för RGK att begära förlängning med ett år åt gången fram till den 31 mars 2008. Under hösten 2003 ska banker och myndigheter förbereda sig tekniskt och avtalsmässigt så att betalningar grundat på de nya avtalen kan ske från den 1 januari 2004.

De nya ramavtalen träffades med FöreningsSparbanken, Nordea och SEB. FöreningsSparbanken är helt ny som ramavtalsbank. Nordea och SEB hade även tidigare ramavtal med staten. Postgirot som också hade ramavtal tidigare övertog 2002 av Nordea.

Från början anmälde sex banker sitt intresse att vara med i upphandlingen men avtal har slutligen träffats med tre.

Avgifter ersätter float

De nya ramavtalen innebär bl.a. nya ersättningsformer. Bankerna kommer inte såsom tidigare att få ränteutgifter när pengar förflyttas inom och mellan bankerna. Denna s.k. float har ingått i statens räntekostnad generellt, men den enskilda myndigheten har i sin betalningsverksamhet inte sett eller märkt av kostnaden. Myndigheterna kommer nu i stället att betala avgifter för sina betalningar. Kostnaderna blir då synliga vilket skapar en mer affärsmässig relation mellan myndigheterna och bankerna. Det bör också öka myndigheternas drivkraft att effektivisera betalningsverksamheten.

Ramavtalen ersätter flera specialavtal

Ramavtalen täcker nu också in flertalet av de avtal vid sidan om ramavtalen som några enskilda myndigheter tidigare har haft med bankerna för att tillgodose speciella krav och behov som de tidigare ramavtalen inte täckt in. Detta – kombinerat med bredare tjänsteutbud inom ramavtalen – bidrar till att öka valmöjligheterna och valfriheten för myndigheterna. Konkurrensen om de statliga betalningarna bör därmed öka vilket i sin tur förväntas bidra till att effektivisera betalningsverksamheten och minska kostnaderna för staten totalt sett.

Ramavtalens tjänster

Ramavtalen omfattar dels tjänster för traditionella faktura-betalningar, lönebetalningar o.d., dels tjänster anpassade för den särskilda typen av betalningar som staten har av skatter och transfereringar (sambetalningar), dels andra banktjänster än rena betaltjänster. Exempel på de senare är internetjänster, hantering av dagskassar, kortinlösen, e-arkiv, depåjänster, resevaluta och rembursar.

Genom ramavtalen fastställs de priser och betalningsvillkor som gäller för tjänsterna samt regler om när och hur yrkanden om eventuella prisjusteringar får göras.

Grundprinciper och regler för betalningssystemet

Ramavtalen innehåller också grundläggande principer och regler för det statliga betalningssystemet. Det är krav som inte är produktspecifika som därmed fastläggs genom ramavtalen. Hit hör frågor om teknik och säkerhet, kontostruktur, likviditetshantering, återrapportering och vidareutveckling av betaltjänsterna. Kraven är omfattande och bitvis mycket detaljerade. Här ska endast inriktningen på dem och vissa exemplifieringar ges. I sin helhet finns avtalen på RGK:s hemsida www.rgk.se.

Teknik och säkerhet

De tekniska och säkerhetsmässiga kraven tar sikte på att banken funktionellt och med hög tillgänglighet och säkerhet ska kunna tillhandahålla de avtalade tjänsterna i ramavtalen med hjälp av relevanta IT-system. Banken ska tillhandahålla tekniska system som möjliggör säker handläggning hos myndigheterna. God beredskap ska också finnas för driftavbrott och krissituationer. Det ska finnas god tillgång till teknisk kundservice. Regler och rutiner vid driftavbrott och driftstörningar och om testverksamhet m.m. uppmärksammas också i teknik- och säkerhetsavsnitten i ramavtalen.

Kontostruktur

I ett särskilt avsnitt om kontostruktur anges regler och villkor för de konton av olika slag som banken ska tillhandahålla. Banken ska kunna tillhandahålla transaktionskonton för insättningar och uttag för såväl räntebärande som

Fakta om ramavtal

Avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period

För betalningsförmedlingen till och från staten är RGK upphandlande enhet. Statliga myndigheter gör avrop under något av ramavtalen genom skriftligt avtal med berörd ramavtalsbank.

Ramavtalen ska tillgodose alla myndigheters behov oberoende av hur stora de är eller hur omfattande deras betalningsverksamhet är. Skillnaderna är stora:

- Den myndighet som har mest inbetalningar mottar 1 240 miljarder kronor/år. Den minsta myndigheten bara 2 000 kronor.
- Utbetalningarna varierar från 660 miljarder kr för den största utbetalningsmyndigheten till 139 000 kr för den minsta.

inte räntebärande betalningsflöden. Skattebetalningar ska kunna särredovisas. Koncernkonton, klientmedelskonton och valutakonton ska kunna tillhandahållas.

För de särskilda täcknings- och tömningstransaktionerna – vilka utgör förutsättning för den centrala likviditetshanteringen – ska myndigheternas konton kunna identifieras som statliga konton och ingå i den koncernstruktur som RGK anger. Dessutom fastläggs att banken ska svara för de täcknings- och tömningstransaktioner som ska ske mellan myndigheternas konton och toppkontona i banken.

Hantering av likviditet ¹

Likviditetshanteringen mellan banken och RGK, dvs. tömnings- och täckningsrutinerna mellan toppkontona i banken och statsverkets checkräkning i Riksbanken, liksom mellan myndigheternas transaktionskonton och toppkontona regleras också. Huvudprincipen från 2004 blir att tömning och täckning mellan myndigheternas konton och toppkontona i kontostrukturerna ska ske samma dag som likvid kommer in eller betalning sker, dvs. samma bankdag. Aveckling mellan banken och RGK ska ske vid överenskomna tidpunkter under dagen. Antalet avvecklingar per dag ökas jämfört med tidigare. Om tömning eller täckning fördröjs ska räntekompensation betalas till motparten. Avecklings-

¹ **Täckning** Överföring av likvid från Statsverkets checkräkning i Riksbanken till RGK:s toppkonto i en ramavtalsbank för utbetalningar eller överföring av likvid från detta toppkonto till en myndighets transaktionskonto.

Tömning Överföring av likvid från en myndighets transaktionskonto till RGK:s toppkonto i banken eller överföring av likvid från detta toppkonto till Statsverkets checkräkning i Riksbanken.

Aveckling (eng.: settlement) En slutlig reglering av ett skuld- eller fordringsförhållande

rutiner och avvecklingsscheman ingår i ramavtalen. Dessa skiljer sig något åt mellan bankerna.

En annan viktig princip som nu också läggs fast är att banken ska göra insättning på myndigheternas konton med minsta möjliga fördröjning och att det ska ske samma bankdag som banken fått likviden. Vid utbetalning ska på motsvarande sätt överföring ske till mottagarens konto eller bank samma dag som myndigheten angett som betalningsdag.

Dessa regler om täckningar, tömningar och insättningar är viktiga förutsättningar för den nya ersättningsmodellen, dvs. att ersättning ska ske genom tydligt fakturerbara avgifter (se avsnittet Avgifter ersätter float). Banken ska inte som tidigare kunna få intäkter genom att disponera pengarna en viss tid innan de blir tillgängliga för mottagaren.

Återrapportering

För redovisning, prognoser och för clearing och avveckling mellan RGK och bankerna är fortlöpande återrapportering och information om betalningar viktig. Genom ramavtalet stadgas skyldighet för banken att dagligen återredovisa till myndigheterna deras in- och utbetalningar. Möjligheter ska finnas till såväl pappersbaserad som elektronisk redovisning. För avstämningar och kontroller ska också ackumulerade uppgifter lämnas månatligen och årsvis.

För avvecklingen ska RGK under bankdagen kunna få online-information. Till RGK ska banken också lämna produktstatistik samt förteckningar över de konton som tillhör statliga myndigheter.

Lennart Sundquist
Statens internbank