

Regeringskansliet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Riksgäldens remissvar på betänkandet "Staten och betalningarna" (SOU 2023:16)

(Fi2023/01259)

Sammanfattning

Riksgälden är en av flera centrala aktörer på betalningsmarknaden och för att fullgöra de instruktions- och förordningsenliga uppgifterna är Riksgälden beroende av andra aktörer och relationer med dessa. Det ställer stora krav på såväl de statliga som de icke-statliga aktörerna som Riksgälden samverkar med på olika sätt. För att säkerställa de statliga betalningarna och betalningsmarknadens funktionssätt ser Riksgälden mot denna bakgrund ett angeläget fortsatt utvecklingsbehov.

Staten måste ta det övergripande ansvaret för att säkerställa att den framtida betalningsmarknaden präglas av effektivitet, tillgänglighet och säkerhet. Riksgälden anser dock att utredningens konkreta förslag i syfte att stärka förmågan att fullgöra statliga betalningar, som till exempel utbetalningar inom välfärdssystemet, under såväl normala omständigheter som under höjd beredskap inte är tillräckliga. Staten behöver tydliggöra vilka krav som ska ställas på förmågan att kunna fullgöra statens betalningar och eventuellt ta en ännu starkare roll genom regelgivning, tillsyn och krav på betalningsmarknaden och aktörerna. Statens roll på betalningsmarknaden bör därför utredas och analyseras vidare i syfte att kunna vidta åtgärder som stärker betalningsmarknadens funktionssätt såväl under normala omständigheter som under höjd beredskap.

Det finns en risk med att flera olika myndigheter har delvis olika roller, ansvar och möjligheter att påverka. Risken är att dessa myndigheter var och en för sig har begränsade möjligheter att bidra till relevanta och effektiva åtgärder för den samlade betalningsmarknaden. För att ansvariga myndigheter ska kunna ta sitt ansvar och vidta väl avvägda samlade åtgärder krävs en tydlig gemensam

uppfattning om såväl hot, risker och problem som önskat läge i form av krav på betalningsmarknaden.

Den tekniska utvecklingen, det ökade cyberhotet och ändrade säkerhetspolitiska läget bidrar till behovet att stärka statens roll. Riksgälden vill därför betona vikten av att arbetet med att förstärka cybersäkerheten i det finansiella systemet fortsätter och intensifieras.

Riksgälden har även mer avgränsade och konkreta synpunkter på vissa av utredningens bedömningar och förslag.

Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att utreda statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur den bör se ut i framtiden. En väl fungerande betalningsmarknad som präglas av hög effektivitet, tillgänglighet och säkerhet ställer stora krav på utredning och analys. Samtidigt är betalningsmarknaden komplex och mångfacetterad med olika former av betalningar¹ och många olika statliga aktörer² med olika ansvarsområden och befogenheter. Även privata aktörer så som banker, kortutgivare, kortinlösare och tekniska leverantörer spelar en central roll för betalningsmarknaden. Den tekniska utvecklingen tillsammans med det nya säkerhetsläget med höjda krav på cybersäkerhet bidrar till att ytterligare komplicera analysen av de framtida utmaningarna och behoven på betalningsmarknaden.

Riksgälden har bland annat i uppgift att tillhandahålla utlåning och ta emot medel på konto från statliga myndigheter, ansvara för den statliga betalningsmodellen inklusive statens centralkonto samt ta upp och förvalta lån till staten enligt budgetlagen (2011:203). Riksgälden är också garantimyndighet enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. I och med dessa uppgifter är Riksgälden en av flera centrala aktörer på betalningsmarknaden. För att fullgöra sina instruktions- och förordningsenliga uppgifter är Riksgälden beroende av andra aktörer, och relationer med dessa, vilket ställer stora krav på såväl de statliga som de icke-statliga aktörerna.

¹ Exempelvis kontanter, kryptovalutor (motsvarande), olika former av betal- och kreditkort och olika former av elektroniska betalningar.

² Exempelvis Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgälden, Försäkringskassan och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Riksgälden ser ett behov av ytterligare åtgärder för att säkerställa betalningsmarknadens funktionssätt

Riksgälden tecknar statliga ramavtal för betalningstjänster, kortinlösen, korttjänster, resekontotjänster och laddningsbara korttjänster. I detta sammanhang ser Riksgälden ett angeläget fortsatt utvecklingsbehov. Visserligen kan Riksgälden ställa krav i upphandlingen men samtidigt kan vi i begränsad omfattning påverka de anbud som lämnas. Möjligheten att säkerställa att andra krav än de som generellt ställs på betalningsmarknaden uppfylls är därmed i praktiken begränsad.

Riksgälden anser därför att staten måste ta det övergripande ansvaret för att säkerställa att den framtida betalningsmarknaden präglas av effektivitet, tillgänglighet och säkerhet. För att staten ska kunna ta detta ansvar i en föränderlig framtid behöver dessa frågor utredas vidare mer samlat och genomgripande.

Statens roll på betalningsmarknaden bör stärkas (3.6.1)

Riksgälden instämmer i utredningens bedömning men anser att de konkreta förslagen i syfte att stärka förmågan att fullgöra statliga betalningar, som till exempel utbetalningar inom välfärdssystemet, under såväl normala omständigheter som höjd beredskap inte är tillräckliga. Staten behöver tydliggöra vilka krav som ska ställas på förmågan att kunna fullgöra statens betalningar och eventuellt ta en starkare roll genom regler, tillsyn och krav på betalningsmarknaden.

De förslag utredningen lämnar i avsnitt 17 stärker endast i begränsad grad statens roll på betalningsmarknaden och då främst avseende statliga betalningar. Riksgälden anser det därför angeläget att statens roll och ansvar förtydligas och stärks ytterligare för att kunna vidta åtgärder som stärker betalningsmarknadens funktionssätt såväl under normala omständigheter som under höjd beredskap.

Många aktörer med oklara ansvarsfördelningar bidrar till att risker och hot inte åtgärdas i tillräcklig utsträckning

I likhet med utredningen anser Riksgälden att ansvarsfördelning mellan myndigheter med ansvar för betalningsmarknaden bör tydliggöras. Även om ansvarsfördelningen blivit tydligare de senaste åren, till exempel i den nya lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (riksbankslagen), kvarstår inte oväsentliga oklarheter i gränsdragning och ansvar. Riksbankens nya och tydligare ansvar är

ett steg i rätt riktning men det finns ett behov av fortsatt utvecklingsarbete. Ett flertal myndigheter³, inklusive Riksbanken, har olika ansvarsområden och rådighet avseende olika aspekter av betalningsmarknaden. Risker finns fortsatt att dessa myndigheter var och en för sig har begränsade möjligheter att bidra till relevanta och effektiva åtgärder för den samlade betalningsmarknaden. För att ansvariga myndigheter ska kunna ta sitt ansvar och vidta väl avvägda samlade åtgärder krävs en tydlig gemensam uppfattning om såväl hot, risker och problem som önskat läge i form av krav på betalningsmarknaden.

I tillägg till detta bidrar även privata aktörer i viktiga delar av betalningsmarknaden för att hela betalningskedjan ska fungera. Dessa olika roller, ansvar och möjligheter att påverka ställer stora krav på samverkan och samsyn. Riksgälden anser att statens roll på betalningsmarknaden därför bör stärkas och förtydligas. Det gäller inte enbart Finansinspektionens respektive Riksbankens ansvar för såväl det krisförberedande som det krishanterande arbetet (se betänkandet, avsnitt 11.9.1). Även statens roll under mer normala förhållanden behöver förtydligas och stärkas.

Det ökade cyberhotet och ändrade säkerhetspolitiska läget bidrar till behovet att förtydliga roller och ansvar i staten samt stärka statens roll

Riksgälden anser att ett tydligare och mer samlat statligt ansvar även motiveras av utredningens bedömning i avsnitt 12.5.1, d.v.s. att det är viktigt att arbetet med att förstärka cybersäkerheten i det finansiella systemet fortsätter och intensifieras. Det finns en risk med att olika aspekter av betalningsmarknaden hanteras i olika sammanhang av olika aktörer. Flera av de frågor som analyseras och utreds i olika sammanhang är gemensamma, exempelvis de frågor som analyseras under normala förhållanden, i cybersäkerhetssammanhang och under höjd beredskap. Vikten av ett fortsatt arbete för att minska sårbarheten för såväl staten som samhället i stort framgår även av den pågående uppdraget om operativ krisledning vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur.⁴ Avsaknaden av ett samlat och övergripande ansvar och analys av dessa olika frågor riskerar att leda till ofullständiga analyser med åtgärder som blir otillräckliga och ineffektiva.

³ Se betänkandet avsnitt 3.4.2.

⁴ Fi2023/01842.

Förtydligande av kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti (6.5.6)

Riksgälden välkomnar att kontraheringsplikten förtydligas.

Kontraheringsplikten enligt 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti innebär att ett kreditinstitut är skyldigt att ta emot inlåning på konto från var och en om det inte finns särskilda skäl mot det. Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas enligt en ny bestämmelse i lagen om insättningsgaranti att föreskriva om vad som är de grundläggande villkoren för ett sådant konto.

Eftersom bestämmelsen föreslås att införas i insättningsgarantilagen skulle det kunna ligga nära till hands att garantimyndigheten ges föreskriftsrätten. Riksgälden anser dock att en sådan uppgift bör falla på Finansinspektionen. Detta eftersom Riksgälden inte bör föreskriva om vilka uppgifter som ska lämnas till Finansinspektionen. Det är mer lämpligt att Finansinspektionen har denna föreskriftsrätt, i likhet med rätten att meddela föreskrifter om vilka uppgifter om betalkonton med grundläggande funktioner som en betaltjänstleverantör ska lämna till Finansinspektionen.

Behovet av statlig e-legitimation (8.6.1)

Riksgälden delar utredningens bedömning om behovet av en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå.

Ändring i skatteförordelagen (11.9.3)

Se synpunkter nedan (13.8.4 – 13.8.7) avseende inbetalning av kontanter till myndigheter inklusive Skatteverket.

En ny lag om statliga kreditgarantier (11.9.4 och 11.9.5)

Riksgälden har förståelse för de behov av åtgärder utredaren identifierat men det föreligger ett antal oklarheter och tveksamheter i utformningen av det konkreta förslaget. Riksgälden anser därför att frågan om en statlig kreditgaranti bör utredas vidare innan en eventuell kreditgaranti kan införas. Riksgälden avstyrker därför förslaget att införa en statlig kreditgaranti i enlighet med utredningens förslag utan vidare utredning och analys. Riksgälden bistår gärna i det fortsatta utrednings- och analysarbetet i detta sammanhang.

Betänkandet innehåller skrivningar som väcker frågor bland annat avseende finansieringen (avgift och/eller anslag) av föreslagen garanti. En tolkning som

kan göras av lagförslaget är även att det ska skapas en ny garantireserv specifikt för dessa garantier vilket Riksgälden bestämt avråder från. Det skulle innebära att hanteringen av dessa garantier avviker från hur garantier i övrigt hanteras inom ramen för den så kallade garantimodellen och såvitt Riksgälden uppfattar det utan anledning. För det fall en garanti liknande den som utredaren föreslår är lämplig att hanteras inom ramen för den så kallade garantimodellen bör finansieringen hanteras på samma sätt som övriga statliga garantiåtagande inom garantimodellen.

Tillförlitligt skattade förväntade förluster, i syfte att uppnå självkostnad, är ett grundläggande inslag i garantimodellen. Riksgälden ställer sig dock tveksamma till att det är möjligt att tillförlitligt skatta förväntade förluster vid höjd beredskap, särskilt om detta sannolikt kommer att göras under stark tidspress. Dessutom kan den höjda beredskapen råda under lång tid vilket ytterligare ökar osäkerheten i bedömningarna. Under vilka omständigheter det är möjligt att skatta tillförlitliga förväntade förluster, både under höjd beredskap och i fredstida krissituationer, behöver analyseras och utredas vidare.

Riksgälden hävdar mot bakgrund av vad som framförts ovan att denna fråga behöver utredas vidare innan ett eventuellt fortsatt författningsarbete sker. De närmare förutsättningarna och möjligheterna behöver klargöras så att den mer konkreta utformningen av en eventuell garanti blir relevant och effektiv. Utredningen påtalar visserligen behovet av ett förberedande arbete, men Riksgälden anser alltså att det behöver ske ett vidare analys- och utredningsarbete redan innan ett eventuellt författningsarbete. Riksgälden bistår gärna i ett sådant förberedande arbete.

Säkerställande av utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar under höjd beredskap (11.9.6)

Riksgälden delar utredningens bedömning om att det bör göras en samlad översyn av hur staten kan säkerställa utbetalningar av sociala förmåner vid höjd beredskap (se även synpunkterna i avsnitt 3.6.1). Enligt Riksgälden är denna fråga mycket viktig, vilket även Försäkringskassan uppmärksammat och meddelat regeringen.⁵ Vid en samlad översyn bör de roller och ansvar som olika aktörer har idag, inklusive den kommande Utbetalningsmyndigheten, beaktas. Se även Riksgäldens synpunkter nedan (17.6.1 och 17.6.3).

⁵ Försäkringskassan, *Framställan om en utredning avseende socialförsäkringen vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser*, 2022-10-24, dnr FK 2022/012527.

Förslag till lag om betalningsmedel (13.8.4, 13.8.6)

Riksgälden anser det rimligt att en myndighet som bedriver någon form av myndighetsutövning ska kunna ta emot kontanter som betalningsmedel eftersom kontanter är ett lagligt betalningsmedel. Förslaget innebär dock en ökad administration och att dessa myndigheter måste ha ökade kontroller bl.a. för att uppfylla regelverket kring bekämpning av penningtvätt (Anti-Money Laundering).

I dagsläget finns inte kontanthantering med i det ramavtal för betalningstjänster som Riksgälden upphandlat. Om förslaget genomförs behöver sannolikt Riksgälden upphandla kontanthanteringstjänster i kommande ramavtal.

Förändringar i vissa lagar avseende kontanta betalningar (13.8.5, 13.8.7)

Se kommentaren under avsnitt 13.8.6. Om Skatteverket blir skyldig att ta emot kontanter i viss utsträckning vid inbetalning av olika skatter innebär det sannolikt en ökad administrativ kostnad, inklusive kostnader för bekämpning av penningtvätt (Anti-Money Laundering), för Skatteverket.

Behovet av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta (16.3)

Riksgälden delar utredningens bedömning att det i dagsläget inte finns tillräckligt starka skäl för att införa en digital centralbanksvaluta (e-krona).

Flera av motiven med att införa en e-krona kan – i den mån de inte redan kan anses vara uppnådda – uppnås med andra medel (reglering, tillsyn etc.). Samtidigt kan konsekvenserna – i första hand för den finansiella stabiliteten – av e-krona bli betydande. Även om dessa konsekvenser är möjliga att hantera genom en klok utformning av e-kronan är det i dagsläget svårt att se att fördelarna är så pass betydande för Sverige att införandet av en e-krona brådskar. Det är därför en rimlig strategi att förbereda ett införande, men avvakta beslut. Som utredningen konstaterar finns det enligt Riksgäldens mening inte anledning för Sverige att gå före i införandet av en digital centralbanksvaluta.

Riksgälden vill även uppmärksamma att Riksbanken i sin fortsatta utvärdering av förutsättningarna för ett införande särskilt bör beakta förutsättningarna och konsekvenserna för statens centrala likviditetsförvaltning. Det finns redan idag alternativ för den som vill placera pengar med statlig kreditrisk. E-krona skulle

bli ytterligare ett och Riksgälden bedömer att statens upplåning riskerar att bli dyrare med en e-krona.⁶

Egenskaper hos en eventuell e-krona (16.4)

Riksgälden delar utredningens bedömning av vilka egenskaper en eventuell e-krona bör ha. Riksgälden vill i sammanhanget särskilt understryka vikten av att e-kronan utformas på ett sätt som gör att den inte riskerar att ge negativa återverkningar på det finansiella systemets stabilitet. Hur e-kronan designas, i synnerhet i fråga om vilka begränsningar som ska gälla för innehav och bruk, har i detta avseende avgörande betydelse.

Vidareutveckling av den statliga betalningsmodellen (17.6.1)

Riksgälden har inga invändningar mot utredningens förslag. Den befintliga skrivningen i 2§ förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret ”...att ansvara för den statliga betalningsmodellen...” har Riksgälden tolkat som att det även innefattar ansvar för att utveckla modellen. I praktiken innebär det att utredningens förslag inte kommer innebära någon förändring av Riksgäldens arbete med betalningsmodellen.

Önskar regeringen däremot en specifik utveckling av den statliga betalningsmodellen måste de kraven, till exempel i form av robusthet, tillgänglighet och tillförlitlighet, förtydligas. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära högre krav men de politiska kraven och förväntningarna måste då komma till uttryck. Eftersom betalningar via den statliga betalningsmodellen till stor del använder samma infrastruktur och betalningstjänster som marknaden i övrigt har dock Riksgälden, liksom övriga statliga myndigheter, begränsad rådighet över frågor rörande stora delar av den statliga betalningsmodellen.

Riksgälden konstaterar även att Utbetalningsmyndigheten i enlighet med 6§ förordningen (2023:461) med instruktion för Utbetalningsmyndigheten ska samverka med Riksgäldskontoret i fråga om betalningar som administreras via systemet med transaktionskonto. Den roll och det ansvar Utbetalningsmyndigheten kommer att få kan komma att påverka utvecklingen av den statliga betalningsmodellen.

Se även Riksgäldens synpunkter avseende avsnitt 17.6.3 nedan.

⁶ För vidare läsning se Riksgäldens *Remissvar – Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2*, (Dnr 2018/1057), 2019-01-31.

Betalningssätt för statliga utbetalningar (17.6.2)

Riksgälden tillstyrker att myndighetsbetalningar i första hand bör ske genom kontoöverföring. Andra betalningstjänster, såsom laddningsbart kort, avi eller check bör dock inte sinsemellan rangordnas.

Riksgälden upphandlar ramavtal för betalningstjänster för statens räkning. I dessa ramavtal ingår flertalet av de utbetalningstjänster som erbjuds på marknaden. Betalningsmarknaden genomgår en snabb teknisk utveckling och den grundläggande infrastrukturen står inför förändring. Med anledning av detta kan både nya och befintliga betalningstjänster tillkomma eller försvinna. Om specifika metoder pekas ut kan därför förslaget snabbt bli utdaterat och i värsta fall motverka syftet. Riksgälden anser att myndigheterna själva är bäst lämpade att avgöra vilka betalningstjänster som de ska använda för att uppnå rättssäkerhet och effektivitet i betalningarna.

Riksgälden har också genom upphandlingen möjlighet att i viss utsträckning påverka prissättningen och därmed myndigheternas användning av olika betalningstjänster.

Riksgälden förespråkar att det kontoregister Utbetalningsmyndigheten ska upprätta, och administrera för utbetalning av välfärdsutbetalningar, på sikt utvecklas till att även omfatta mottagare av utbetalningar från flertalet statliga myndigheter.

Kontinuitet i statens betalningar (17.6.3)

Riksgälden anser att förslaget är otillräckligt för att säkerställa kontinuiteten i statens betalningar på en tillfredsställande nivå. För att säkerställa denna kontinuitet bör mer detaljerade krav fastställas, exempelvis i form av robusthet, tillgänglighet och tillförlitlighet. Sådana krav saknas i dagsläget.

Riksgälden föreslår en samlad översyn i syfte att utreda vilken förmåga staten ska ha när det gäller statens betalningar. En sådan översyn bör även beakta det faktum att det finns ett flertal aktörer med ansvar för olika delar i den statliga betalningskedjan vilket bidrar till ökade operativa risker. Exempelvis har Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgälden, Försäkringskassan, Utbetalningsmyndigheten, banker med flera, olika ansvar för olika delar avseende de statliga betalningarna.

Riksgälden såg positivt på Riksbankskommitténs förslag att betalningssystemet i sin helhet ska analyseras i denna utredning. Riksgälden anser att det är viktigt att statens roll definieras och tydliggörs ytterligare. Dessutom bör det tydliggöras vilka betalningar, om några, som är särskilt viktiga att säkerställa i

detta sammanhang.⁷ Riksgälden saknar en grundläggande och förutsättningslös analys i frågan om statliga betalningar och anser därför att det är angeläget att det området utreds vidare. Se även synpunkter ovan, avsnitt 3.6.1.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av seniora analytikern Niclas Elofsson.

Stockholm 2023-10-27

Karolina Ekholm, beslutande

Niclas Elofsson, föredragande

⁷ Riksgäldens Remissvar – En ny riksbankslag (SOU 2019:46), Dnr 2019/1094, 2019-01-31.