

Finansdepartementet
Fi2020/02668/BATOT
103 33 Stockholm

Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35)

(Fi2020/02668/BATOT)

Riksgälden välkomnar införandet av ett system med transaktionskonto samt ett statligt kontoregister över enskildas bankkontouppgifter. De blir inte bara verktyg i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar, bankkontoregistret blir också centralt för vidareutvecklingen av den statliga betalningsmodellen som Riksgälden ansvarar för.

Riksgälden behöver tillförlitliga prognoser över statens betalningsflöden för att kunna planera den centrala likviditetsförvaltningen och förvaltningen av statsskulden. Dessa funktioner säkerställer att staten alltid kan fullgöra sina betalningsförpliktelser och att det görs på ett kostnadseffektivt sätt. En risk som uppkommer till följd av utredningens förslag är att den information som Riksgälden behöver för att upprätta prognoser över statens nettolånebehov ändras så att prognosernas träffsäkerhet minskar. Om välfärdsutbetalningar från flera beslutande myndigheter aggregeras så att samtliga betalningar enbart får den nya myndigheten som avsändare försvinner för Riksgälden värdefull information. Om den nya myndigheten ska utföra utbetalningarna, måste Riksgälden vara med i utformningen av den nya lösningen för att säkerställa att möjligheten att upprätta prognoser inte försämras.

Effekterna av att flytta ansvaret för en betalnings genomförande från beslutande myndighet till en utbetalande myndighet samt att ändra tidpunkt för när en betalning anses verkställd behöver utredas vidare. Andra delar av utredningens förslag bör dock kunna genomföras innan dessa frågor utretts.

Riksgälden välkomnar utredningens förslag att Riksgälden får i uppdrag att göra en analys av förutsättningar för ytterligare myndigheter att ansluta till systemet med transaktionskonto. Riksgälden delar utredningens bedömning att det kan finnas fördelar med att utvidga transaktionskontosystemet till att omfatta alla, eller de flesta av statens utbetalningar på sikt.

Utredningens förslag att inrätta en ny myndighet bör övervägas, men de föreslagna funktionerna kan troligen både snabbare och billigare inrättas vid en befintlig myndighet. I det fall att transaktionskontosystemet på sikt omfattar alla, eller de flesta av statens utbetalningar uppstår fler fördelar med att förlägga uppdragen till Statens servicecenter istället för en ny myndighet.

Riksgälden vill också poängtera vikten av en fortsatt central likviditetshantering inom staten. Det är därför positivt att utredningens förslag enligt betänkandet är utformat så att det inte riskerar att decentralisera likviditetshanteringen.

Avsnitt 4.2.2 – Myndigheten ska komplettera nuvarande kontrollarbete

Enligt utredningen ska myndigheten för utbetalningskontroll i sitt urvals- och granskningsarbete identifiera potentiellt felaktiga utbetalningar. Myndigheten ska upptäcka felaktigheter som respektive myndighet själv har svårt att identifiera samt utreda vilken eller vilka myndigheter som kan vara drabbade. Information om utbetalningarna ska sedan överlämnas till beslutande myndighet för vidare handläggning. Riksgälden poängterar vikten av tidiga varningssignaler om felaktigheter till de beslutande myndigheterna för att ge myndigheterna så mycket tid som möjligt att undvika felaktiga beslut.

Avsnitt 5.1.1 – Ett transaktionskonto för hantering av utbetalningar ska införas

Riksgälden välkomnar införandet av ett system med transaktionskonto samt ett statligt kontoregister över enskildas bankkontouppgifter. De blir inte bara verktyg i arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar, bankkontoregistret blir också centralt för vidareutvecklingen av den statliga betalningsmodellen som Riksgälden ansvarar för.

Riksgälden vill dock peka på att det också finns risker förknippade med att samla statens betalningar vid en myndighet. Säkerhetspolitiska aspekter bör tas hänsyn till vid genomförande av en eventuell utvidgning av systemet. Det blir oerhört viktigt med höga säkerhetskrav kring den föreslagna verksamheten.

Avsnitt 5.1.2 – Huvuddragen i systemet med transaktionskonto

Regeringen bör ge den instans som ska ansvara för ett upprättande av transaktionskontosystemet i uppdrag att samverka med Riksgälden. Av uppdraget bör framgå att utformningen av systemet med transaktionskonto inte får försämra möjligheten att få relevant information i tid till de prognoser som behövs för statens upplåning och likviditetsstyrning.

En risk som uppkommer till följd av förslagen är att den information som Riksgälden behöver för att upprätta prognoser över statens nettolånebehov ändras så att prognosernas träffsäkerhet minskar. Om välfärdsutbetalningarna från flera beslutande myndigheter aggregeras så att betalningarna enbart får den nya myndigheten som avsändare försvinner för Riksgälden värdefull information. För Riksgälden är det viktigt att även framöver ha tillgång till daglig detaljerad information om de olika betalningsflöden som passerar betalningssystemet för att kunna prognostisera det totala lånebehovet. Riksgälden behöver tillförlitliga prognoser för att kunna planera den centrala likviditetsförvaltningen och förvaltningen av statsskulden på ett sätt som säkerställer att staten alltid kan fullgöra sina betalningsförpliktelser – och göra det på ett kostnadseffektivt sätt. Ifall förutsättningarna för likviditetsförvaltningen försämras genom bristande information om betalningsflödena riskerar kostnaden för staten att bli höga och äventyra de vinster som uppstår vid samordning av administration kring statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

Förslaget att flytta ansvaret för en betalnings genomförande från beslutande myndighet till en utbetalande myndighet får också en påverkan på betalningsförordningen och därmed statens betalningsmodell. Effekterna av förslaget på statens betalningsmodell bör utredas vidare och Riksgälden bör involveras i detta arbete.

Avsnitt 5.4 – Då är en betalning verkställd

Riksgälden anser att systemet med transaktionskonto bör införas så snart som möjligt. Om det är möjligt bör därför vissa delar av förslaget implementeras innan tidpunkten för när en betalning är verkställd ändrats, då det finns en risk att en sådan ändring kan ta lång tid att genomföra.

Utredningen föreslår att tidpunkten för verkställande ändras till den dag då pengarna ska utbetalas från transaktionskontot. Idag räknas en betalning av från ett budgetanslag först när banken bekräftat att pengarna är betalda till bankkonto eller när utbetalningsavi skickats. Förslaget innebär som utredningen skriver att vissa anpassningar behöver göras av statens redovisning. Utredningen föreslår därför i avsnitt 5.12 att regeringen ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att analysera och förbereda genomförandet av de eventuella konsekvenser som följer av förslagen. Utbetalningar från välfärdssystemet ingår i det icke räntebelagda betalningsflödet och består till större delen av transfereringar vilka enligt budgetlagen ska redovisas mot statens budget när betalning sker. Utredningens förslag innebär alltså att budgetlagen sannolikt behöver ändras. En annan fråga som behöver klarläggas i ett transaktionskontosystem är hur CSN:s utbetalningsflöden som består av både räntebärande och icke räntebärande flöde ska hanteras.

Riksgälden anser att det vore olyckligt om nyttjandet av fördelar med transaktionskontot försenas i väntan på att dessa konsekvenser ska utredas.

Riksgälden bedömer att systemet med transaktionskonto till stor del kan införas även innan tidpunkten för när betalning ska anses vara verkställd har utretts. Många av fördelarna med systemet kan därmed uppnås innan, eller utan att ändringen genomförs. Betalningsuppdraget bör kunna skickas från beslutande myndighet till ramavtalsbank som idag, men efter att betalningen registrerats på transaktionskontot och myndigheten fått mottagarens bankkontonummer från den myndighet som administrerar transaktionskontot.

Avsnitt 5.10 – Krav på myndigheter som ansluts till systemet med transaktionskonto

Riksgälden ser en viss risk att Myndigheten för utbetalningskontroll föreslagna rätt att föreskriva krav på teknik och säkerhet ifråga om anslutning till systemet med transaktionskonto kan hamna i konflikt med Riksgäldens föreskrifter till betalningsförordningen.¹ Riksgälden föreskriver inga krav på anslutningar hos myndigheterna för utförande av betalningar. Däremot framgår av föreskrifterna att den betalningsinformation som skickas mellan myndighet och bank måste ske på ett säkert sätt. Bland annat ska informationen vara förändringsskyddad och i vissa fall även insynsskyddad. Riksgälden föreskriver inte idag vilken teknik som ska användas, men ställer krav på säkerhetsområdet. Riksgälden anser att det bör utredas vidare om myndigheten som ska administrera transaktionskontosystemet behöver rätt att föreskriva krav på teknik ifråga om anslutning till detta. Riksgälden har svårt att se att någon annan myndighet behöver föreskriva om anslutningar för utbyte av betalningsinformation inom staten.

¹ Se även avsnitt 1.9 Förslag till förordning (0000:00), 7 paragrafen.

Avsnitt 5.13 – Transaktionskontosystemet bör på sikt kunna omfatta fler statliga utbetalningar

Riksgälden välkomnar utredningens förslag att Riksgälden får i uppdrag att göra en analys av förutsättningar för ytterligare myndigheter att ansluta till systemet med transaktionskonto. Riksgälden delar utredningens bedömning att det kan finnas fördelar med att utvidga transaktionskontosystemet till att omfatta alla, eller de flesta av statens utbetalningar på sikt.

Ett exempel på utbetalningar som skulle kunna göras via transaktionskontosystemet på sikt är eventuella utbetalningar av insättningsgarantin. Riksgälden är ansvarig myndighet för insättningsgarantin vars syfte är att bidra till ett starkt konsumentskydd. Insättningsgarantin bidrar dessutom till stabilitet inom det finansiella systemet genom att skapa trygghet för insättarna och minska risken för uttagsanstormningar i tider av finansiell oro. Om ett institut försätts i konkurs eller om Finansinspektionen bedömer att institutet inte kan betala tillbaka insatta medel och oförmågan att betala inte är tillfällig är det Riksgäldens uppgift att göra insättarnas garanterade insättningar tillgängliga inom sju arbetsdagar. Att ersättningen snabbt kan göras tillgänglig är avgörande för insättarnas förtroende och därmed den finansiella stabiliteten. En lämplig och kostnadseffektiv ordning skulle kunna vara att garantimyndighetens utbetalning av ersättning sker via det föreslagna transaktionskontosystemet.

Avsnitt 5.14 Betalningar i kris och krig

Riksgälden anser att de överväganden som utredningen hänvisar till i avsnitt 5.14 gällande ”statliga konton för allmänheten och statliga krediter som alternativ till elektroniska betalningar” bör utredas vidare. Detta kan med fördel göras i kommande utredning om statens roll på betalningsmarknaden. Riksgälden kommer också att titta närmre på dessa överväganden utifrån vårt ansvar för den statliga betalningsmodellen.

Avseende de förslag och överväganden som utredningen hänvisar till i avsnitt 5.14 i övrigt hänvisar Riksgälden till sitt remissvar på slutbetänkande om ny riksbankslag (SOU 2019:46).

Avsnitt 9.1 – En ny myndighet som ser välfärdssystemen som en helhet

Utredningen drar slutsatsen att det ska inrättas en ny myndighet som ska verka för att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemen. Riksgälden instämmer i att det är ett alternativ som bör övervägas, men att det inte är självklart att det är den mest effektiva och bästa organisatoriska lösningen för att genomföra förslagen. Riksgälden vill framföra att såväl Statens servicecenter (SSC) som Skatteverket och Försäkringskassan kan vara lämpliga myndigheter för att utföra den verksamhet som utredningen föreslår. Argumentet att en befintlig myndighet inte kan hålla tillräckligt fokus på flera olika verksamheter är inte tillräckligt starkt för att motivera inrättande av en ny myndighet. Ett inrättande hos en befintlig myndighet skulle kunna vara både snabbare att genomföra och mindre kostsamt än att upprätta en ny myndighet vilket utredningen också lyfter.

Utvidgning av det föreslagna systemet till att omfatta fler betalningar

Riksgälden delar utredningens bedömning att det kan finnas fördelar med att utvidga transaktionskontosystemet till att omfatta alla, eller de flesta av statens utbetalningar på sikt. Riksgälden anser att det även vid en sådan utvidgning finns faktorer som talar för att förlägga uppdragen till en befintlig myndighet. Utredningen menar att om det föreslagna uppdraget ska läggas på en befintlig myndighet då förordar de SSC. De anser dock att en placering hos SSC

skulle innebära en sammanblandning av serviceuppdrag och kontrolluppdrag som skulle vara mindre lämplig. Den konflikt mellan serviceuppdrag och kontrolluppdrag som utredningen menar uppstår hos SSC, kommer uppstå även hos den nya myndigheten om transaktionskontosystemet utvidgas till betalningar utöver välfärdsbetalningar. Staten gör en anseilig mängd löneutbetalningar varje år. I SSC:s uppdrag ingår redan bland annat att hantera löneutbetalningar för vissa myndigheter. Det serviceuppdraget skulle rimligtvis överföras till den myndighet som administrerar transaktionskontosystemet om ambitionen är att det ska omfatta de flesta eller alla utbetalningar från staten. Kontrolluppdraget kommer då inte att få det fokus hos en ny myndighet som utredningen efterfrågar.

Riksgälden anser även att SSC:s regionala närvaro är en fördel om transaktionskontosystemet på sikt ska vara en del av en betalningslösning som används vid fredstida kriser och höjd beredskap, till exempel enligt de överväganden som hänvisas till i avsnitt 5.14 Betalningar i kris och krig.

Övrig information

Central likviditetshandling

Riksgälden vill poängtera vikten av en fortsatt central likviditetshandling inom staten. Det är en förutsättning för att Riksgälden enligt mål från regeringen ska kunna utforma likviditetsstyrningen så att räntekostnaderna långsiktigt minimeras. Av den anledningen är det positivt att utredningens förslag enligt betänkandet är utformat så att det inte riskerar att decentralisera likviditetshandlingen. Det är av vikt den faktiska utformningen av transaktionskontosystemet inte heller innebär en decentralisering av likviditetsstyrningen.

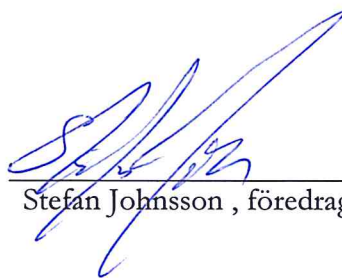
Felaktig ränta

Uppskattning av ränteutgifter på sidan 475 är uppskattade med felaktig ränta. Istället för angiven ränta ska reporäntan användas i dessa uppskattningar.

Denna rapport har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av utredare Stefan Johnsson.



Hans Lindblad , beslutande



Stefan Johnsson , föredragande