

Finansdepartementet

Klicka här för att ange text.

Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

(Fi2023/01259)

Försäkringskassan anser att utredningen har belyst ett flertal utmaningar med statliga betalningar i stort. Däremot anser Försäkringskassan att utredningen ger otillräckliga förslag för att trygga statliga betalningar i samband med allvarliga samhällskriser, inför och under höjd beredskap. Detta bland annat på grund av att utredningen inte i tillräcklig omfattning har granskat de statliga utbetalningsprocesserna i sin helhet utifrån roller och ansvar. Det har heller inte tillräckligt ingående beskrivits vilken rådighet och vilket ansvar som staten behöver ha för att säkerställa utbetalningar av statliga medel eller närmare analyserat frågan om vilka krav som staten behöver ställa gentemot privata aktörer som förvaltar samhällskritiska tjänster inom betalväsendet.

Flertalet av de frågor som utredningen har granskat avser hanteringen av statliga utbetalningar, där Försäkringskassan har en central funktion. Funktionen är systembärande för samhället. För att kunna delge en mer heltäckande och tydlig bild av området statliga utbetalningar anser Försäkringskassan att kompletterande information behöver inhämtas från myndigheten i annat format än via ett remissvar.

Offentliga aktörer har huvudansvaret för beredskapen av samhället. För samhällets motståndskraft och försvarsvilja är det av mycket stor betydelse att viktiga samhällsfunktioner säkerställs. Det gäller inte minst de utbetalningar av ersättningar enligt socialförsäkringsystemet som ingår i Försäkringskassans uppdrag. Ur ett totalförsvarsperspektiv behöver betalsystemets struktur planeras för allvarliga samhällskriser upp till höjd beredskap och krig. Samhällseffekterna för det fall delar av betalningssystemen inte är tillgängliga kommer att bli påtagliga, då Försäkringskassan årligen ansvarar för utbetalningar motsvarande 600 miljarder kronor, motsvarande cirka 10 % av BNP. Statliga myndigheter med stora utbetalningsvolymerna, däribland Försäkringskassan, är helt beroende av tillgången till egen, men också till andra aktörers samhällsviktiga digitala infrastruktur och tjänster. Privata aktörer har en nyckelroll även för att statliga utbetalningar ska nå mottagaren.

Försäkringskassan anser att frågan om vilken rådighet och förmåga som staten behöver ha för att kunna säkerställa utbetalningar av statliga ersättningar behöver utredas ytterligare och att det inom snar framtid bör tillsättas en ny utredning som ser över denna fråga. För att säkra statliga betalningar krävs det att regeringen fattar beslut om strategiska vägval för att lösningar ska kunna tas fram och implementeras av statliga och privata aktörer. Försäkringskassan anser även att det bör göras en närmare översyn av den statliga betalningsmodellen. Detta på grund av att dagens ramar för denna modell begränsar transaktionsmyndigheternas förutsättningar för att kunna göra förberedande planering inför allvarliga samhällsstörningar och höjd beredskap. Dagens ramavtal täcker inte förberedande åtgärder inför höjd beredskap.

Försäkringskassan lämnar i övrigt synpunkter enligt följande.

5.3.2 Orsaker till digitalt utanförskap på betalningsmarknaden

I utredningen konstateras att det finns ett digitalt utanförskap på betalningsmarknaden som särskilt berör vissa grupper i samhället. I utredningen konstateras också att vissa grupper, till exempel personer med funktionsnedsättning, av flera olika skäl kan ha problem att få en e-legitimation utfärdad av banken. Försäkringskassan noterar i denna

del att om biometri med lokal lagring skulle användas skulle det kunna göra det lättare för vissa enskilda att identifiera sig digitalt.

8.2 Samspelet mellan identifiering, autentisering och dataskydd på betalmarknaden

Identifiering och signering är olika moment i en digital betalning. En förutsättning för säkra betalningar är att det finns unika identiteter och säker verifiering av dessa. För att digitala betalningar ska vara säkra krävs att man vet vem som är vem och att det finns en tillförlitlig och solid identitetsförvaltning som inte kan utnyttjas för olika typer av missbruk och brottslighet.

Försäkringskassan anser att det behövs en sammanhållen, tillförlitlig och solid identitetsförvaltning i Sverige. För att få till stånd en sådan förvaltning krävs en statlig utredning som tar ett samlat grepp om hela identitetskedjan: *grundregistrering, identifiering, verifiering och kontroll*. Detta ställningstagande går i linje med det myndighetsgemensamma arbetet som pågår inom ramen för det så kallade MUR-samarbetet (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter mot missbruk och brott i välfärden). En sådan utredning skulle utifrån en helhetssyn behöva klargöra förutsättningarna för identitetshanteringen och därtill kopplad lagring och användning av biometriska data.

8.6.1 Behovet av statlig e-legitimation

Utredningen konstaterar att det är synnerligen angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt. I utredningen konstateras samtidigt att tillgången till BankID är central för att kunna använda flertalet digitala betalningssätt. Försäkringskassan noterar att även om en statlig e-legitimation införs betyder det inte att bankerna också kommer att acceptera den i Swish. En statlig e-legitimation kan bland annat ha svårt att konkurrera med BankID på grund av den information som bankerna får tillgång till genom BankID, bland annat om betalströmmar. Även om en statlig e-legitimation införs finns det således en risk att beroendet till BankID kommer att kvarstå.

11 Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar

Försäkringskassan anser att det genomgående i detta kapitel saknas ett perspektiv. Det perspektiv som saknas är att de it-system som hanterar betalningar fysiskt måste befinna sig någonstans och att dessa platser, oftast i form av datacenter, måste vara lika robusta som alla andra delar av ekosystemet för betalningar. För att skapa förutsättningar för en robust infrastruktur av datacenter med tillhörande kommunikationslösningar anser Försäkringskassan att Program 2032, så som redovisas av MSB i slutredovisningen av regeringsuppdraget (Ju2022/01209/SSK) "*Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*", bör genomföras. Om så sker skulle Sverige få tillgång till geografiskt spridda datacenter med mycket hög säkerhet och högt skydd. De statliga betalningarna och den statliga delen av betalningsinfrastrukturen, där Försäkringskassan är en central aktör, skulle då ges bättre förutsättningar att fungera även under kris och i krig.

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

Försäkringskassan lämnade i oktober 2022 in en framställan till regeringen med förslag om att det bör tillsättas en utredning avseende socialförsäkringen i krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser¹. I framställan anges att regeringen bland annat bör se över Försäkringskassans ansvar för att säkerställa utbetalningar av förmåner i krig samt vid krigsfara och i allvarliga fredstida kriser i förhållande till det ansvar som åvilar andra aktörer, bland annat den planerade Utbetalningsmyndigheten, Riksgälden och Riksbanken. I framställan konstateras också att ett eventuellt behov av manuella reservrutiner och funktionalitet för utbetalning av förmåner vid krissituationer är en fråga

¹ FK 2022/012527

som behöver analyseras utifrån de olika ansvar och förmågor som finns i hela utbetalningskedjan.

Försäkringskassan kan konstatera att även nu aktuell utredning anser att regeringen bör göra en samlad översyn av hur staten kan säkerställa utbetalningar av sociala förmåner vid höjd beredskap med beaktande av hur betalningsekosystemet i Sverige har utvecklats och kan förväntas utvecklas framöver och att utredningen därför ställer sig bakom den framställan som Försäkringskassan tidigare lämnat in².

12.5.1 Ett intensifierat och samordnat cybersäkerhetsarbete

Försäkringskassan delar utredningens bedömning att det är viktigt att arbetet med att stärka cybersäkerheten i det finansiella systemet fortsätter och intensifieras. Försäkringskassan konstaterar dock också att det är mycket viktigt att samverkan mellan olika myndigheter i denna fråga inte begränsas av vilket departement de olika myndigheterna tillhör.

13.8.4 Skyldighet för myndigheter och vissa privata aktörer att ta emot kontant betalning

Hos Försäkringskassan förekommer fordringar som har sin grund i beslut om återkrav, principen om *conditio in debiti*, skadestånd på grund av brott eller beslut om betalningsskyldighet för underhållsstöd. Försäkringskassan har inte någon möjlighet att kontrollera pengarnas ursprung vid kontant betalning av skulder. Möjligheten att betala skulder kontant medför också säkerhetsrisker. Med anledning av det har Försäkringskassan under våren 2023 lämnat in en framställan till Socialdepartementet i vilken föreslås att en bestämmelse ska införas i socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, om att betalning av skulder ska göras på det sätt som Försäkringskassan anvisar, till exempel till ett bankkonto. Syftet med förslaget är att ge Försäkringskassan rättsliga förutsättningar för att kunna neka kontant betalning av skuld³. Behovet av den lagändring som Försäkringskassan har begärt kvarstår även om de lagändringar som utredningen föreslår genomförs.

17.6.1 Vidareutveckling av den statliga betalningsmodellen

Försäkringskassan anser att det är viktigt att den statliga betalningsmodellen ses över och vidareutvecklas. Över tid har Försäkringskassan fått färre och färre banker i Riksgäldens upphandlade ramavtal vilket försämrar konkurrensen och försvårar möjligheten till redundans.

Försäkringskassan anser att det bland annat behöver utredas om de krav som ställs inom den statliga betalningsmodellen kan skilja sig åt från normalläge till allvarig samhällskris eller inför och under höjd beredskap. Är det nödvändigt att alla krav ska uppfyllas i alla lägen eller kan det göras avsteg inom exempelvis rapportering och tjänsternas innehåll i vissa situationer för att underlätta möjligheterna till redundans? Försäkringskassan anser även att det bör utredas om upphandlade ramavtal ytterligare kan differentieras utifrån hur stora volymer på utbetalningarna myndigheterna har.

Enligt Försäkringskassan är det viktigt att Riksgälden fortsatt ansvarar för upphandlingen av avtal inom betalningsmodellen. Det är en förutsättning för att uppnå effektivitet, säkerhet och kontinuitet i de statliga betalningarna.

I översynen av den statliga betalningsmodellen bör också beaktas hur inrättandet av Utbetalningsmyndigheten påverkar modellen. En viktig aspekt är att se över hur ansvarsfördelningen bör ser ut.

² s. 594

³ FK 2023/001276

17.6.2 Betalningssätt för statliga utbetalningar

Den absoluta majoriteten av alla statliga utbetalningar sker till ett bankkonto. Detta är viktigt ut ett kostnads-, robusthets- och informationssäkerhetsperspektiv.

När utbetalning inte sker till ett bankkonto beror det oftast på att den enskilde inte har möjlighet eller inte vill skaffa ett bankkonto.

Möjligheten för en enskild att öppna ett bankkonto är en grundförutsättning för att kunna ta emot ersättning på ett säkert och effektivt sätt. Försäkringskassan anser därför att det bör utredas hur enskildas rätt att öppna ett bankkonto med grundläggande funktioner ska stärkas. En sådan utredning bör även se över kreditinstitutens tillämpning av lagstiftningen på detta område. Försäkringskassan anser även att det bör utredas om enskilda, som en förutsättning för att erhålla bidrag eller ersättning från en myndighet, ska vara skyldiga att lämna information om sitt bankkonto, om ett sådant finns.

Enligt Försäkringskassan finns det en risk att enskilda som inte vill uppge sitt bankkonto upplever att laddningsbara kort är mer fördelaktigt än utbetalningsavier. Det finns därmed också en risk att antalet laddningsbara kort kommer att bli fler än antalet utbetalningsavier tidigare var och att staten därmed kommer att ådra sig ökade kostnader.

Av den föreslagna bestämmelsen i 9 a § betalningsförordningen eller av betänkandet i övrigt framgår inte om bestämmelsen är avsedd att tillämpas även i allvarliga fredstida kriser och vid höjd beredskap. Samtidigt anges i betänkandet att *"laddningsbara kort kan fylla en viktig funktion vid en större samhällsstörning, såväl för de som saknar bankkonto som i situationer när utbetalande myndigheter av något skäl inte kan betala ut sociala förmåner till bankkonto"*⁴. I betänkandet anges också att *"i händelse av en större samhällsstörning som slår ut den utbetalande myndighetens egna IT-system eller att ramavtalsbankens IT-system blir satta ur funktion är det av vikt att det finns olika sätt att betala ut sociala förmåner och att laddningsbara kort därvidlag kan fylla en viktig funktion för att vid en större samhällsstörning vidmakthålla personers ekonomiska trygghet"*⁵.

Försäkringskassan har inom ramen för det regeringsuppdrag som myndigheten fick under 2022 om att säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen under krig och krigsfara⁶ tillsammans med Riksbanken, Riksgälden, Finansinspektionen, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen genomfört en analys av möjliga utbetalningssätt för massutbetalningar och då kommit fram till att det enda utbetalningssätt som är möjligt för dessa är utbetalning till bankkonto i enlighet med statens betalningsmodell⁷.

17.6.3 Kontinuitet i statens betalningar

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om att en myndighet med stora betalningsvolymerna ska säkerställa att det finns kontinuitetslösningar som möjliggör in- och utbetalningar vid större störningar hos myndighetens ramavtalsbank. Utredningen föreslår också att myndigheter med stora utbetalningsvolymerna, däribland Försäkringskassan, ska upphandla två ramavtalsbanker för utbetalning för att öka motståndskraften mot allvarliga störningar.

⁴ s. 595

⁵ s. 931

⁶ S 2022/01531

⁷ FK 2022/005318

Offentliga aktörer har huvudansvaret för beredskapen av samhället. För att säkerställa operativ förmåga för utbetalningar av statliga förmåner och ersättningar behöver detta ansvar dock förtydligas utifrån olika myndigheters ansvar och uppdrag.

Försäkringskassan anser att det övergripande ansvaret för kontinuitet i statens betalningar bör ligga kvar hos Riksgälden, eftersom en sammanhållande stark part kommer att kunna skapa bättre lösningar än vad enskilda myndigheter kan åstadkomma på egen hand. Försäkringskassan anser också att det är viktigt att mer ansvar inte förs över på de enskilda myndigheterna utan att det finns en helhetssyn på statens betalningar och kontinuiteten i dessa betalningar.

Förutsättningarna för kontinuitetslösningarna sätts i betalningsmodellen i de ramavtal som tecknas. För att säkerställa kontinuitet måste betalningstjänster vara likartat utformade (standardtjänster) och erbjudas av alla ramavtalsbankerna. Kapacitet måste också finnas hos ramavtalsbankerna att hantera dessa flöden.

Den möjlighet till redundans som teoretiskt finns i dag är inte lika enkel att uppnå i praktiken eftersom de tekniska förutsättningarna skiljer sig åt. I ramavtal kan det se ut som om tjänster är likvärdiga men i praktiken kan de skilja sig åt. Detta ger en negativ påverkan för myndigheternas kontinuitetsplanering.

En viktig aspekt att beakta är också de force majeure-klausuler som finns i avtalen med ramavtalsbankerna. Hur kontinuitet i statens betalningar ska kunna upprätthållas med tanke på dessa klausuler bör utredas vidare i samband med översynen av den statliga betalningsmodellen.

Försäkringskassan har analyserat möjligheten att utöka myndighetens robusthet till det finansiella systemet genom att nyttja ytterligare en bank för inrikes utbetalning av ersättningar. Inom ramen för Riksgäldens nuvarande ramavtal för betaltjänster bedömer Försäkringskassan dock att det saknas förutsättningar för att ansluta fler banker till systemet. Möjligheten att ansluta fler banker till den statliga betalningsmodellen är inte relaterad till den ersättning som staten kan erbjuda. Det kan också konstateras att även om Försäkringskassan skulle få Riksgäldens medgivande att genomföra en egen upphandling utanför ramavtalet ser myndigheten det som osannolikt att det skulle vara möjligt att ansluta ytterligare en bank då antalet banker med kapacitet för att hantera statliga massutbetalningar är starkt begränsat.

Utbetalningstillfälle och periodicitet för de förmåner och ersättningar som Försäkringskassan beslutar om och betalar ut är till stor del reglerat i SFB. Försäkringskassan anser dock att det även behöver analyseras särskilt och därefter tydliggöras vilka principer som ska gälla avseende utbetalningstillfälle och periodicitet inför och under höjd beredskap eller allvarliga samhällskriser för det fall myndigheter och andra aktörer då inte skulle ha förutsättningar att leva upp till gällande lagstiftning i dessa avseenden. Ett sådant förtydligande skulle ge ökade planeringsförutsättningar både för de myndigheter som beslutar om rätten till ersättning och för myndigheterna inom beredskapssektorn Finansiella tjänster samt för de privata aktörerna.

19.3.9 Kapitel 17

Betalningssätt för statliga utbetalningar

Förslaget att utbetalningar av ersättningar enligt socialförsäkringssystemet ska ske genom laddningsbara kort i stället för utbetalningsavier i de flesta fall när den enskilde saknar bankkonto eller om myndigheten saknar uppgift om bankkonto skulle innebära stora utmaningar för Försäkringskassan. I dagsläget hanterar Försäkringskassan laddningsbara kort i små volymer. För Försäkringskassan innebär det en manuell och

tidskrävande hantering då varje enskilt kort har en hanteringstid på cirka 20 minuter. Exempelvis innebär distributionen att tre separata försändelser skickas till den enskilde (kort, pinkod och kod som den enskilde kan använda för att kontrollera saldo).

Ur ett informationssäkerhetsperspektiv bedöms utbetalningar via laddningsbara kort också som ett osäkert utbetalningssätt då Försäkringskassan inte har någon möjlighet att kontrollera identiteten på den som det laddningsbara kortet ställs ut till.

Givet den mängd utbetalningsavier som utredningen anger skulle behöva ersättas med laddningsbara kort skulle det innebära att Försäkringskassan med nuvarande hantering skulle behöva ställa ut i genomsnitt cirka 300 laddningsbara kort per dag. För att Försäkringskassan ska kunna säkra denna hantering kommer det att krävas ytterligare 17 årsarbetskrafter.

Övriga kostnader avser kostnader för korttjänster om cirka 16 miljoner kronor samt postgång cirka 1-2 miljoner kronor. Kostnaden för korten ökar initialt då det blir en kostnad för samtliga kort vid implementeringen för att därefter minska när man laddar ett befintligt kort. Det är oklart i dagsläget med hur volymerna kommer att utvecklas över tid.

Den uppskattade kostnaden för Försäkringskassan till följd av en ökad användning av laddningsbara kort bedöms således sammanlagt uppgå till 33 miljoner kronor per år som inte rymms inom befintliga budgetramar.

Försäkringskassan anser att förslaget avseende korttjänster inte är en genomförbar lösning.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Summa
Handläggning	16	16	16	10	10	10	10	10	98
Övrigt	17	17	17	17	17	17	17	17	136
S:a Löpande kostnader	33	33	33	27	27	27	27	27	234
Total summa	33	33	33	27	27	27	27	27	234
Tillfälliga medel	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Permanent medel	33	33	33	27	27	27	27	27	234
Total summa	33	33	33	27	27	27	27	27	234
1) År i 2022 års prisnivå med full kostnadstäckning									

**Utöver löpande förvaltningskostnader tillkommer kostnaden för It-utveckling, vilken vi inte kan beräkna idagsläge då vi inte vet hur tjänsten kommer att utformas.*

20.1 Ikraftträdandebestämmelser

Som framgått ovan kommer det förhållandet att fler av myndighetens utbetalningar måste ske genom laddningsbara kort att innebära stora utmaningar för myndigheten.

Försäkringskassan anser inte att det är möjligt för myndigheten att börja tillämpa bestämmelsen i 9 a § betalningsförordningen från och med den 1 januari 2024. Som utredningen själv konstaterat krävs för den mer omfattande hantering av laddningsbara kort som bestämmelsen kräver att myndigheterna tar fram rutiner, processer och tekniskt stöd.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av Avdelningschef Per Eleblad och tf chef beredskap och sektorsansvar Carl-Johan Mårtenson, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Carl-Johan Mårtenson