

Finansdepartementet

Betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

Fi2023/01259

1 Sammanfattning

Skatteverket

- tillstyrker förslaget om att utsträcka bemyndigandet i 39 kap. 10 § SFL till att även omfatta möjligheten att besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister specifikt i fredstida krissituationer och höjd beredskap.
- tillstyrker förslaget om att kodifiera praxis vad gäller skyldigheten för myndigheter och vissa privata aktörer att ta emot betalning med kontanter.
- avstyrker förslaget om att inbetalning av skatter och avgifter ska kunna ske genom betalning med kontanter. Om förslaget ändå genomförs anser Skatteverket att det finns behov av vissa förtydliganden.
- avstyrker förslaget om att utbetalningar ska ske via laddningsbara kort i dess nuvarande utformning. Om förslaget ändå genomförs anser Skatteverket att flera delar av författningsförslaget behöver förtydligas.

Skatteverket delar utredningens uppfattning att det är angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt.

Det är vidare av stor vikt att Program 2032 genomförs som det framställs av MSB i slutredovisning av regeringsuppdrag Ju2022/01209/SSK.

Avslutningsvis har Skatteverket ingen annan uppfattning än att eventuella regleringar på området för kryptotillgångar så långt det är möjligt bör förankras i principer och standarder som sätts på global nivå.

Vissa förslag rör inte Skatteverkets verksamhet. Skatteverket har därför inte några synpunkter på de förslagen.

Skatteverket lämnar även synpunkter på lagtext och författningskommentar av mer teknisk natur.

Vad gäller ekonomiska konsekvenser för Skatteverket saknas i utredningen beräkningar avseende kostnader för anpassningar av lokaler, för att kunna möjliggöra betalning av skatter och avgifter med kontanter. Skatteverket uppskattar dessa kostnader till 200 000 kr – 500 000 kr per lokal som behöver anpassas. Antal lokaler som berörs anges inte av utredningen.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Tydligt behov av statlig e-legitimation (avsnitt 8.6.1)

Utredningen konstaterar att det är synnerligen angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt.

Skatteverket delar denna uppfattning och påtalar även vikten av en sammanhållen identitetsförvaltning, där grundidentifiering är en central del, att det behövs en utförlig identifikationsprocess samt stöd för att lagra och behandla uppgifter om biometri.

2.2 Utökad civil beredskap inom ekosystemet för betalningar (avsnitt 11)

Skatteverket delar utredningens uppfattning om att god beredskap i betalningsekosystemet är av stor betydelse för den civila beredskapen i Sverige och därmed för totalförsvaret.

Genomgående i betänkandets kapitel 11 saknas dock perspektivet att de it-system som hanterar betalningar fysiskt måste befinna sig någonstans och att dessa platser måste vara lika robusta som alla andra delar av ekosystemet för betalningar. Exempelvis i avsnitt 11.2.3 ger utredningen förslag på åtgärder för att undvika att kriser uppstår. Här anges att detta inkluderar att el, elektroniska kommunikationer, reservkraft samt cybersäkerhet är viktiga för att upprätthålla betalningsekosystemet. Här saknas perspektiv på de fysiska platser där utrustning och it-system finns, oftast i form av datacenter. Samma kommentar gäller avsnitt 11.8, 11.8.2 och 11.8.3.

För att skapa förutsättningar för en robust infrastruktur av datacenter föreslår Skatteverket att Program 2032, så som redovisas av MSB i slutredovisningen av regeringsuppdraget ”Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans” (Ju2022/01209/SSK) genomförs för att Sverige på så sätt får tillgång till geografiskt spridda datacenter med mycket hög säkerhet och skydd. På så sätt skulle den statliga delen av betalningsinfrastrukturen, där Skatteverket är en central aktör, kunna fungera även under kris och krig.

2.3 Möjlighet att besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister vid fredstida krissituation och höjd beredskap (avsnitt 11.9.3)

Skatteverket tillstyrker förslaget om att bemyndigandet i 39 kap. 10 § skatteförfarandelagen ska utsträckas till att även avse möjligheten för att besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap.

Skatteverket anser att motsvarande tillägg även bör införas i 9 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen.

2.4 Skyldighet för myndigheter och vissa privata aktörer att ta emot kontant betalning bör framgå av lag (avsnitt 13.8.4)

Skatteverket tillstyrker förslaget och lämnar följande kommentarer.

Utredningen, såväl som Riksbankskommittén, konstaterar bland annat att det av flera skäl är viktigt att kontantinfrastrukturen upprätthålls. Detta inte minst med hänsyn till aspekter som beredskap samt inkludering på betalningsmarknaden. Skatteverket delar dessa uppfattningar och anser vidare att förslaget kan stärka kontanternas ställning i vid bemärkelse, utan några direkt oacceptabla konsekvenser för någon av dem förslaget berör.

2.5 Inbetalning av skatter och avgifter ska inte kunna ske genom betalning med kontanter (avsnitt 13.8.5)

2.5.1 Inledning

Skatteverket avstyrker förslaget om att skatter och avgifter ska kunna betalas med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (kontanter). Även om Skatteverket, som framgår av avsnitt 2.4 ovan, i och för sig delar utredningens åsikt att det är viktigt att kontantinfrastrukturen upprätthålls anser Skatteverket att detta förslag skulle medföra risker och konsekvenser som inte kan anses som acceptabla.

2.5.2 Motiveringar till Skatteverkets avstyrkande av förslaget

Skatteverket bedömer att det finns betydande risker för att möjligheten att betala skatter och avgifter med kontanter kommer att utnyttjas i samband med penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet. Det riskerar alltså att inte bara att allvarligt försvåra och förhindra Skatteverkets mycket viktiga arbete mot ekonomisk brottslighet, utan rent av att skapa helt nya möjligheter för att begå ekonomisk brottslighet. Vidare saknas förutsättningar för Skatteverket att effektivt motverka de nya risker på detta område som uppkommer med anledning av förslaget.

Förslaget medför även nya allvarliga säkerhetsrisker för Skatteverket. Utredningen konstaterar kort att risken för exempelvis rån ökar med anledning av kontanthantering. Skatteverket arbetar aktivt med att hantera olika typer av säkerhetsrisker i alla delar av verksamheten och är av uppfattningen att risker kopplat till kontanthantering får långtgående effekter på myndighetens verksamhet i allmänhet och för berörd personal i synnerhet. Risker för såväl rån som stöld ställer höga krav på fysisk säkerhet (lås, larm, bevakning, kontanthanteringssystem etcetera) men också på utbildning, bemanning, interna rutiner med mera. Vidare tillkommer att hantera viktiga ansvarsfrågor inom verksamheten.

När det kommer till de kostnadsuppskattningar som görs i utredningen är Skatteverket av uppfattningen att de förefaller lågt beräknade och inte fullständiga. För Skatteverket skulle kontanthantering av den här arten innebära helt nya arbetsuppgifter och ett behov av att utveckla organisationens förmåga att hantera detta. Utredningen föreslår att Skatteverkets merkostnader för att möjliggöra kontanta skatteinbetalningar finansieras till 50 procent inom myndighetens befintliga förvaltningsanslag. Detta innebär att andra arbetsuppgifter som Skatteverket har antingen behöver prioriteras bort eller effektiviseras så att resurser frigörs, vilket i sig skapar ytterligare risker att hantera. Detta är något som bör beaktas vid övervägandet om det aktuella förslaget ska genomföras, särskilt med tanke på att de faktiska kostnaderna för Skatteverket troligen blir betydligt högre än i det uppskattade förslaget.

Skatteverket har låtit genomföra en enkel intern undersökning bland medarbetare som arbetar med olika typer av kundmöten. Frågeställningen gällde vilken efterfrågan som eventuellt finns kring att kunna betala skatter och avgifter med kontanter. Här kan konstateras att i dagsläget är efterfrågan på betalning av skatt med kontanter i princip obefintlig. Istället är det som efterfrågas andra typer av enkla, säkra och trygga digitala betalningslösningar.

Vidare bör också nämnas att det för privatpersoner sedan länge finns en möjlighet att undvika att restskatt uppstår, nämligen genom att reglera vilken skatt som dras löpande under året. Detta kan enkelt ske via en frivillig höjning av skatteavdraget genom arbetsgivares eller annan utbetalares försorg, så kallad jämkning. Detta kan göras digitalt, via Skatteverkets webbplats, eller på pappersblankett. På detta vis kan alltså en privatperson relativt enkelt helt undvika att en situation uppstår där hen behöver genomföra en betalning till Skatteverket.

Avslutningsvis ska också påpekas att förslaget ikraftträdande, 1 juli 2024, inte bedöms möjligt att genomföra, givet alla de anpassningar som skulle vara nödvändiga.

2.5.3 Synpunkter på författningsförslagets utformning

Om förslaget ändå genomförs anser Skatteverket att det finns behov av vissa förtydliganden.

Innebörden av beloppsgränsen behöver förtydligas

Enligt förslagen ska skatt eller avgift som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp få betalas med fysiska betalningsmedel. Det bör tydliggöras vad begreppet "per inbetalning" betyder. Enligt Skatteverket kan denna skrivning förstås så att en inbetalare vid ett och samma tillfälle, eller i nära anslutning till varandra, kan göra flera inbetalningar och på så vis kringgå beloppsgränsen, vilket inte kan vara avsikten med förslaget.

Frågan om när en betalning ska anses ha gjorts behöver klargöras

Så som förslagen har utformats ska betalningen anses ha gjorts den dag då betalningen med fysiska betalningsmedel har mottagits av den aktuella myndigheten (Skatteverket, Transportstyrelsen eller Tullverket). I den kostnadsberäkning som görs i konsekvensutredningen (avsnitt 19.3.8) görs dock ett antagande om att merkostnader för Tullverket och Transportstyrelsen hanteras genom att Skatteverket hanterar betalningar med kontanter för dessa båda myndigheters räkning. Det behöver klargöras vad som i sådant fall gäller i fråga om när betalningen ska anses ha gjorts i de fall Skatteverket tar emot betalningar med kontanter för Tullverkets respektive Transportstyrelsens räkning.

Bestämmelser som innehåller motsvarande skrivning om betalning men som inte omfattas av förslaget

Utredningen föreslår en justering i 7 § lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter. Någon motsvarande justering föreslås inte i 11 § i samma lag, enligt vilken särskild avgift enligt lagen betalas in till beskattningsmyndigheten genom insättning på ett särskilt konto. Det framgår inte av utredningen om man efter övervägande har kommit fram till att det inte ska vara möjligt att betala sådan särskild avgift som avses i lagen med fysiska betalningsmedel, och att därför någon justering av 11 § inte är nödvändig.

Även i 15 § i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon finns en särskild reglering om att vägavgift ska betalas genom att sättas in på ett särskilt konto. Någon justering föreslås inte i denna lag. Det framgår inte av utredningen om man efter övervägande har kommit fram till att någon sådan justering inte är nödvändig i de fallen. För utländska fordon gäller särskilda regler för betalning av vägavgift och där finns redan i dag möjlighet till kontant betalning.

2.6 Regleringar kring kryptotillgångar (avsnitt 14.8)

Utredningen bedömer bland annat att nya regler så långt det är möjligt bör förankras i principer och standarder som sätts på global nivå. Skatteverket har ingen annan uppfattning.

2.7 Betalningssätt för statliga utbetalningar bör inte regleras på föreslaget sätt (avsnitt 17.6.2)

Skatteverket avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning.

Utredningens författningsförslag är inte tillräckligt tydligt utformat för att Skatteverket fullt ut ska kunna bedöma vilka konsekvenser förslaget medför. Om förslaget ska kunna leda till regeländring behöver flera områden analyseras och beskrivas närmare.

I författningsförslaget används i författningsförslaget begreppet ”enskild” vilket är ett begrepp som avser både fysiska och juridiska personer, medan utredningen i övrigt endast beskriver konsekvenserna för fysiska personer. När det gäller laddningsbara kort har Skatteverket uppfattat det så att dessa kort, i vart fall i dagsläget, endast kan användas för utbetalning till fysiska personer. För Skatteverket, som även gör utbetalningar till juridiska personer, är det viktigt att det blir tydligt vad som gäller för utbetalningar även till juridiska personer.

Utredningen påtalar att det är viktigt att utbetalande myndighet anstränger sig för att få kontoinformation, så att utbetalning kan ske till bankkonto. Författningsförslagets utformning tycks dock ställa krav på att utbetalning ska ske via laddningsbara förbetalda korttjänster så snart utbetalande myndighet saknar uppgift om betalkonto. Vidare framgår det av författningsförslagets sista mening att utbetalningsavi eller annat betalningssätt ska användas om de tidigare alternativen ”inte kan” användas. Vad som ligger i begreppet ”inte kan” i detta fall är enligt Skatteverkets uppfattning inte möjligt att avgöra och torde dessutom vara situationsberoende. Dessa oklarheter behöver redas ut i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet är det även önskvärt att det tydliggörs hur den här föreslagna bestämmelsen förhåller sig till andra bestämmelser som reglerar hur en återbetalning till enskild ska ske. Sådan bestämmelse finns bland annat i 14 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen, 12 § lag (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete samt i 8 § förslag till lag om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten (se prop. 2022/23:34).

Föreslaget datum för ikraftträdande, 1 januari 2024, är för Skatteverkets del inte möjligt att efterleva, givet nödvändiga anpassningar som skulle behöva göras.

2.8 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur

2.8.1 Förslag till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624) (avsnitt 1.3)

Om ändringar ska göras i 19 § kupongskattelagen bör en uppdatering även göras avseende begreppet ”Posten Aktiebolag” i första stycket då Posten Aktiebolag inte längre finns kvar.

2.8.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter (avsnitt 1.12)

I 7 § första stycket andra meningen behöver ”Skatteverket” bytas ut mot ”beskattningsmyndigheten” (det kan noteras att det står rätt i författningskommentaren).

3 Konsekvenser för Skatteverket

Kostnaderna för förslaget gällande att skatter och avgifter ska kunna betalas med kontanter är inte komplett beräknade. Bland annat framgår det av betänkandet att kostnader för anpassning av lokaler inte ingår i de uppskattningar som görs. I de delar som i nuläget är möjliga att kvantifiera uppskattar Skatteverket att kostnader för anpassningar av lokaler uppgår till 200 000 – 500 000 kr per lokal skulle tillkomma. Utredningen redovisar inte något förslag på antal platser där betalning med kontanter ska vara möjligt och det är därför i detta läge inte möjligt att beräkna en totalkostnad för anpassning av lokaler.

I övrigt är Skatteverket av uppfattningen att kostnader relaterade till övriga förslag i nuläget inte är möjliga att uppskatta.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av verksamhetsutvecklare Andreas Qvick samt rättsliga experten Annelie Bergsten. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, rättschefen Michael Erliksson, avdelningschefen Marie Carlsson, enhetschefen Veronica Eckerby, enhetschefen Anders Bäck samt sektionschefen Pär Jönsson.

Katrin Westling Palm