

Remissvar
Fi2023/01259

Finansdepartementet
E-post:
fi.remissvar@regeringskansliet.se

2023-10-26

Ang. Betalningsutredningens betänkande Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

Tillväxtanalys (TA) analyserar, utvärderar och redovisar effekter av statens insatser för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling. I rollen som brygga mellan politik och vetenskap tar vi fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga åtgärder. Där det är relevant lyfter vi fram viktigare målkonflikter. Remissvaret är framtaget utifrån dessa utgångspunkter.

Sammanfattning

- Tillväxtanalys styrker utredningens bedömning att e-legitimering, grundplattan i fintech-ekosystemet, bör utformas så att övriga lager konkurrensutsätts och bidrar till säkra, billiga och ändamålsenliga produkter, vilket ytterst bidrar till den ekonomiska tillväxten.
- Tillväxtanalys styrker – från ett konkurrens- och tillväxtperspektiv – utredningens bedömning (s.40) att ”grundidentifiering av privatpersoners identitet är ett statligt ansvar” och att därför bör e-legitimeringen tillhandahållas av staten samt att ”det är synnerligen angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt” (s.40).
- Tillväxtanalys styrker utredningens bedömning att fortsatt utvärdera förutsättningarna för införandet av en statlig e-krona på konkurrensneutrala villkor.

Viktigt att staten upprätthåller förutsättningarna för fortsatt konkurrens och innovation inom digitala finansiella tjänster

Sverige ligger i framkant när det gäller digitalisering av finansiella tjänster (s.k. ”Fintech”) inom finansmarknadens grundfunktioner – spara, låna, försäkra, investera och betala. Detta har medfört billigare, bättre och mer konsumentvänliga produkter till konsumenter och samtidigt bidragit till en flora av internationellt konkurrenskraftiga företag som bidragit till innovation, arbetsskapande och ekonomisk tillväxt. IKT-sektorn drev exempelvis stor del av produktivitetstillväxten i Sverige under perioden 1995–2013 (Tillväxtanalys, 2014). Den goda utvecklingen bygger delvis på Sveriges

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

komparativa styrkor som en hög grad av digitalisering, en digitalt mogen befolkning som allt mer sällan betalar med kontanter, och har hög tillit till institutioner medför. För att denna utveckling ska fortsätta, och för att Sveriges konkurrensfördelar ska bibehållas, är det av central betydelse att det upprätthålls en rättvis spelplan (*eng. level playing field*) där alla aktörer (som uppfyller vissa krav) ges samma förutsättningar att kunna erbjuda nya fintech-tjänster. Legitimering utgör grundplattan i denna digitala infrastruktur.

Tillträde till infrastruktur på lika villkor för alla aktörer är en viktig konkurrenskomponent. Stora delar av betalningsinfrastrukturen i Sverige har framgångsrikt byggts upp av de större svenska bankerna och de internationella kortnätverken. Ur ett innovations- och konkurrensperspektiv bör även nya aktörer (givet att de uppfyller vissa krav) ges tillträde till infrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor. I annat fall kan deras möjligheter att erbjuda betaltjänster i nästa led försvåras. Detta gäller inte minst på konsoliderade marknader präglade av nätverkseffekter och skalfördelar – t.ex. betalningsmarknaden – vilket kan leda till en koncentration av ett fåtal privata aktörer som tränger undan mindre aktörer. Utredningen för fram (s.41) att konkurrenstrycket inom det s.k. betalningsekosystemet är högst i det s.k. tjänstelagret (närmast användarna), men är lägre i den s.k. betalningsinfrastrukturen (som består av betalningssystem- och clearinglagret respektive avvecklingslagret), där det råder starka stordriftsfördelar och nätverkseffekter. Men även här kan och vill nya aktörer etablera sig vilket bidrar till en ökad konkurrens.

Staten har en central roll för att skapa förutsättningar för konkurrens. Även om dagens konkurrens är av mer internationell karaktär, där t.ex. de internationella kortbolagen dominerar antalet betalningar i Sverige, så utgör ändå den inhemska marknaden grogrunden för konkurrenstryck och innovation av nya digitala finansiella tjänster, och ytterst till ekonomisk tillväxt. Därför delar Tillväxtanalys kommittédirektivets bedömning (s. 4) att en "effektiv och säker betalningsmarknad är av stort allmänintresse" och att på en konsoliderad marknad med ett fåtal privata aktörer är det "naturligt att staten har en viktig roll för att upprätthålla förtroendet samt främja konkurrens och säkerhet".

Nya aktörer har svårt att etablera sig då Bank-ID i praktiken agerar portvakt och kan försvåra för nya innovativa aktörer att få tillträde till marknaden. Sverige är ett av fyra¹ EU-länder idag som saknar en statligt tillhandahållen e-legitimation. Istället så äger och kontrollerar ett fåtal privata banker samhällsviktig marknadsdominerande infrastruktur i form av Bank-ID och Swish. Bank-ID är t.ex. den enda e-legitimation som kan användas för att göra digitala betalningar (som dessutom kräver Swish), men som dock inte har den högsta säkerhetsnivån enligt EU-regelverket eIDAS. Förutom att det medför negativa säkerhetsmässiga aspekter kan detta även medföra att tredjepartsleverantörer med tjänster med högre säkerhet inte får fullt genomslag för sina säkerhetslösningar i Bank-ID:s gränssnitt fullt ut, med lägre säkerhet som följd. "I förlängningen innebär det att en stor del av innovationerna som sker på betalningsmarknaden behöver förhålla sig till Bank-ID både vad gäller möjligheter och restriktioner" (s.374). I en rapport om den svenska betalningsmarknaden från 2017 efterfrågar Konkurrensverket att en statlig e-legitimation införs i Sverige. Detta då "kundautentisering är en mycket viktig del av

¹ Utöver Cypern, Grekland och Rumänien.

betaltjänstmarknadens funktionssätt överlag och för tredjepartsaktörernas möjligheter att verka på marknaden” (s.63). Fintechföretag själva har uttryckt problemet att tillgången till nödvändig infrastruktur tillhandahålls av deras konkurrenter – de privata bankerna som äger Bank-ID och Swish (Tillväxtanalys, 2020).

Bottenplattan för ekosystemet av finansiella tjänster utgörs av e-legitimering och bör tillhandahållas av staten och utformas så att övriga lager konkurrensutsätts och bidrar till säkra och ändamålsenliga produkter, vilket ytterst kan skapa ekonomisk tillväxt. Av den anledningen styrker Tillväxtanalys utredningens bedömning (s.40) att ”grundidentifiering av privatpersoners identitet är ett statligt ansvar” samt förslaget att ”det är synnerligen angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt.” Syftet med en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå är dock inte att konkurrera med privata utgivare av e-legitimationer, utan att staten bör ansvara för grundidentifiering som alla privata aktörer kan erbjuda tjänster genom.

Swish har under det senaste decenniet ersatt kontanter som det vanligaste sättet att betala eller föra över pengar mellan privatpersoner, och åtnjuter i praktiken ett monopol på digitala realtidsbetalningar i Sverige genom sina stora nätverkseffekter. Eftersom detta är en bransch som präglas starkt av nätverkseffekter är det ”svårt för lagstiftaren att *reglera fram förbättrad konkurrens*” (s.373). En statligt utgiven e-krona bör tillhandahållas på konkurrensneutrala villkor för att utgöra en plattform för bättre konkurrens och innovation.

Från ett ekonomiskt tillväxtperspektiv är det viktigt att tillförse att gynnsamma förutsättningar och villkor för strukturomvandling ges. Inom ramen av detta remissvar så vill Tillväxtanalys vidga perspektivet till att gälla för alla sorters finansiella tjänster, och inte enbart betalningsmarknaden. Det finns starka närings- och finanspolitiska motiv att ge goda villkor och konkurrensförutsättningar för fintech-företag. Förutom att skapa nya digitala finansiella produkter och tjänster, så bidrar de till arbete och investeringar i landet, vilket ökar den ekonomiska tillväxten. De länder som lyckas generera och attrahera fintech-företag kan få stora fördelar av detta under lång tid framöver (Tillväxtanalys, 2020, s.51). ”Tillväxtanalys drar slutsatsen att innovationskraften i denna unga bransch är hög. Både tillväxt i förädlingsvärde, sysselsättning och riskkapitalflöden ger stöd för denna slutsats” (s.53).

Marknadens aktörer är bättre lämpade än staten att tillhandahålla innovativa och konkurrensmässiga produkter, men däremot har staten ett ansvar att skapa och upprätthålla gynnsamma villkor för denna konkurrens. Det är därför viktigt att staten upprätthåller en rättvis spelplan för att värna den svenska konkurrens- och innovationskraften inom finansiell teknologi, som en statlig e-legitimation kan bidra till. I Tillväxtanalys rapport *Svensk Fintech - En kartläggning och analys av sektorn, dess innovationskraft och utmaningar* från 2020, kartläggs den svenska fintechsektorn samt ett antal åtgärder – t.ex. inom rådgivning, lärande, finansiell infrastruktur, digitalisering och tillgång till data och internationalisering – som kan ge bättre förutsättningar för innovation och entreprenörskap parallellt med låga risker.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören. Ärendet har föredragits av analytiker Petter Svärd. I ärendets handläggning har även Marie Gartell och Peter Frykblom deltagit.

Sverker Härd
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Studentplan 3, Östersund

Stockholm

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Torsgatan 11, plan 4, Stockholm

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164

Referenser

Konkurrensverket (2017). Betaltjänstmarknaden i Sverige, rapport 2017:7.

Tillväxtanalys (2014). Digitaliseringens bidrag till tillväxt och konkurrenskraft i Sverige.

<https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapport/rapportserien/2015-01-15-digitaliseringens-bidrag-till-tillvaxt-och-konkurrenskraft-i-sverige.html>

Tillväxtanalys (2020). Svensk Fintech - En kartläggning och analys av sektorn, dess innovationskraft och utmaningar.

<https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/pm/pm/2021-01-28-svensk-fintech.html>