

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se

Remissvar avseende delbetänkandet "Tryggad tillgång till kontanter" (SOU 2018:42)

Post- och telestyrelsen (PTS) är förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen (PTS instruktion). PTS har också enligt instruktion och regleringsbrev uppdrag som rör statens arbete med grundläggande betaltjänster. I ansvaret ingår bland annat att främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden. Post- och telestyrelsen ansvarar även för att ta fram föreskrifter (PTSFS 2015:1) med stöd av förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

PTS lämnar med utgångspunkt från myndighetens ansvarsområde följande synpunkter på delbetänkandet "Tryggad tillgång till kontanter".

Generella synpunkter

PTS delar utredningens beskrivning av utvecklingen och de utmaningar vi står inför, däribland att kontantanvändningen minskar snabbt, att kontantkedjan är sårbar och att tillgången till kontanttjänster kan försämrats drastiskt och särskilt slå hårt mot glesbygden. Vi delar också bedömningen att en av dagens stora utmaningar är att det fortfarande finns många människor som inte är digitalt delaktiga, för vilka kontanter och andra traditionella betaltjänster alltjämt har en avgörande betydelse.

Beredskap för att hantera störningar och kriser inom betalområdet behöver utredas ytterligare

Utredningen framhåller att beredskapen för att hantera störningar och kriser inom betalområdet är mycket viktig och behöver utredas ytterligare för att

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

trygga tillgången till fungerande och tillförlitliga betaltjänster i framtiden. PTS håller med utredningen om att det behövs en sådan analys, inklusive beaktande av frågeställningar som samhällets krisberedskap och om det finns behov av ett statligt garanterat betalningsmedel. Det är angeläget att utreda vilken roll kontanter kan fylla i situationer av störningar och kriser beaktat hur långt kontantavvecklingen nått. Det med hänsyn till att allmänheten generellt sett inte har stora belopp i kontanter längre, att förutsättningarna att utöka värdetransporter försämras över tid, att uttag och deponering i krissituationer samt handelns och servicesektorns vilja att acceptera kontanter minskar. Det är också viktigt att utreda vilka förutsättningar som finns för digitala betalningslösningar att fungera under störningar och kriser beaktat beroendet av el, internetuppkoppling och tillgång till mobil- och bredbandsnät.

Enligt PTS bör en sådan utredning tillsättas och genomföras snarast. Kontantavvecklingen i samhället har kommit långt och sårbarheten i infrastrukturen är hög. Det är endast ett fåtal värdetransportbolag, uttagsautomatbolag och tillhandahållare av ombudslösningar som upprätthåller infrastrukturen i landet. Eventuella förändringar i deras tjänster, service och verksamhet kan få stora konsekvenser för tillgången till kontanttjänster i landet. PTS är inte övertygad om att utredningens förslag kan genomföras snabbt nog för att den bakomliggande infrastrukturen ska upprätthållas i den utsträckning som behövs för att fungera och vara tillförlitlig i hela landet.

Effekterna av förslaget är sannolikt begränsade

Det PTS inte tycker framkommer tillräckligt tydligt i delbetänkandet och som bör betonas, är att problemen inom betalområdet inte kan lösas enbart genom insatser som säkerställer att utbudet av kontanttjänster upprätthålls. PTS vill understryka att det inte enbart är *en* drivkraft, utan snarare *tre* starka drivkrafter som gör att kontanter håller på att försvinna som betalningsmedel och som alla har en avgörande betydelse för utvecklingen;

- *Allmänheten* väljer allt oftare att använda digitala betalmetoder istället för kontanter när de ska betala, bland annat av bekvämlighets- och säkerhetsskäl. En ökande andel av befolkningen använder inte kontanter alls.
- *Banker* minskar utbudet av (och därmed tillgången till) kontanttjänster, såväl genom övergången till kontantfria kontor, som genom rationaliseringar i beståndet av uttagsautomater i det gemensamt ägda bolaget Bankomat. De bakomliggande orsakerna är främst att kontanthantering inte blir ekonomiskt försvarbar då allt fler kunder har gått över till digitala betaltjänster, men även säkerhetsskäl.
- *Handeln och servicesektorn* upphör i växande grad att ta emot kontanta betalningar bland annat av säkerhetsskäl, för att minska administrativa kostnader för hanteringen av kontanter samt för att minska förekomsten av förskingring.

Utredningen nämner alla tre ovanstående drivkrafter, men beaktat utredningens begränsade uppdrag är tonvikten i delbetänkandet och det förslag som utredningen lämnar koncentrerat till ett av dessa: att säkerställa att utbudet av tjänsterna kontantuttag och deponering av dagskassor upprätthålls med rimlig tillgång över hela landet.

PTS instämmer i att ett fungerande utbud av kontanttjänster är en förutsättning för att kontanter ska kunna användas. Att enbart vidta åtgärder som säkrar utbudet kommer dock, enligt PTS bedömning, inte att ha en betydande påverkan på utvecklingen som helhet och inte heller lösa samhällets utmaningar när det gäller att alla ska kunna göra betalningar. PTS bedömer att användningen av kontanter kommer fortsätta att minska oavsett om föreslagna åtgärder genomförs eller inte. Trenden är fortsatt driven dels av allmänhetens alltjämt tilltagande vilja att betala digitalt istället för med kontanter, dels av det ökande antalet verksamheter som väljer att bli kontantfria.

När det gäller det sistnämnda är det viktigt att notera att under innevarande år har bland annat Åhléns, IKEA och El-Giganten börjat testa kontantfria butiker i delar av sina kedjor. När stora, väletablerade kedjor som dessa går över till att bli kontantfria kan det ha betydande inverkan och accelerera utvecklingen av kontanter inom handeln och servicesektorn. Forskarna Niklas Arvidsson (Kungliga Tekniska Högskolan) och Jonas Hedman (Copenhagen Business School) har påpekat¹ att det är svårast för de butiker som är tidigt ute med att bli kontantfria eftersom kritiken då kan bli stor. PTS ser det som troligt att när större kedjor blir kontantfria kan det påverka andra butiker att fatta samma beslut.

Ovanstående innebär att även om kontanter är *tillgängliga* finns en stor risk att de inom en snar framtid inte längre är fullt *användbara*. Och även om de skulle vara både tillgängliga och användbara, tyder utvecklingen ändå på att de kommer att användas i allt mindre uträkning och av allt färre personer. Att vidta åtgärder endast på utbudssidan kommer därför, enligt PTS mening, inte att ha tillräckligt stor effekt och säkerställer inte heller att alla har möjlighet och förutsättningar att kunna genomföra betalningar i framtiden.

Mot bakgrund av ovanstående är PTS av uppfattningen att insatser inriktade på att säkra kontantkedjan endast bör beaktas som en temporär och relativt kortsiktig lösning. Redan inom en snar framtid kommer dessa insatser troligtvis inte att räcka för att säkra att alla människor och verksamheter har möjlighet att betala respektive ta betalt. PTS befarar att de människor som inte är digitalt delaktiga kommer att bli allt mer begränsade i vilka tjänster de kan ta del av framöver. Det är en allvarlig och bekymmersam utveckling. Att reglera att näringsidkare ska vara skyldiga att ta emot kontanta betalningar är, enligt PTS

¹ Nämnt av forskarna i samband med deras presentation på seminariet ”Den kontantfria handeln – framtidsutopi eller verklighet redan 2025?”, Handelns Hus, Almedalen 4 juli 2017.

mening, inte heller en självklar lösning, och det har inte heller föreslagits av Riksbankskommittén.

Insatserna för ökad digital delaktighet behöver stärkas och samordnas

Beaktat de begränsade långsiktiga förutsättningarna att lösa ovan nämnda problem genom reglering av banker och av handeln/servicesektorn, anser PTS att det är allt mer angeläget att insatser styrs mot att öka den digitala delaktigheten och att göra de digitala betaltjänsterna mer tillgängliga och användbara. Det innebär bland annat att insatser även bör riktas mot ökade krav på tillgänglighet i de digitala betaltjänsterna. Denna typ av krav kan förvisso vara betungande för små företag, men bör kunna ställas på de stora bankerna. Det skulle innebära att tillgängligheten och användbarheten i bankernas egna tjänster och i gemensamt utvecklade tjänster som BankID och Swish skulle säkras.

Det kommer även att behövas ett omfattande arbete för att öka den digitala delaktigheten och förmågan att använda digitala betaltjänster. Det är ett arbete som kommer att ta tid, kräva insatser av olika slag och på olika nivåer (exempelvis i form av utbildning, information, support och ekonomiskt stöd), och som behöver formas, stärkas och samordnas på nationell nivå i högre grad än vad som sker idag.

Kommentarer på specifika avsnitt

12 Ingreppanden och sanktioner

PTS bör inte få en tillsynsroll över bankväsendet

Inom ramen för PTS uppdrag avseende grundläggande betaltjänster bedriver myndigheten ett omvärlds- och analysarbete i syfte att dels stödja länsstyrelserna i deras arbete med grundläggande betaltjänster, dels informera regeringen om utvecklingen och hur anslaget för grundläggande betaltjänster används. PTS utför ett brett analysarbete som framförallt handlar om kontakter med relevanta myndigheter och branschaktörer i syfte att främja regionala insatser. Endast i begränsad utsträckning bevakar PTS geografisk tillgänglighet, eftersom länsstyrelserna själva bevakar detta regionalt och årligen överlämnar en bevakningsrapport till regeringen. PTS genomför också olika typer av tillgänglighets- och användbarhetsstudier i syfte att uppmärksamma branschen på brister i deras tjänster som behöver åtgärdas för att fler ska kunna ta del av dessa.

Utredningen föreslår ett delat ansvar för bevakning och tillsyn fördelat på tre aktörer; *Tillväxtverket*, som ska tillhandahålla statistiska underlag; *PTS*, som ska bevaka utvecklingen och bedöma förekomsten av överträdelser av det föreslagna kravet på vissa banker; och *Finansinspektionen*, som vid behov ska ingripa med förelägganden och sanktioner.

PTS är mycket tveksam till förslaget att PTS ska få en tillsynsroll över en ny bransch, det vill säga bankerna, som myndigheten inte har något ansvar för

idag, har mycket begränsad kontakt med och endast bevakar marginellt inom ramen för uppdraget kring grundläggande betaltjänster. PTS anser att det är lämpligare om myndigheten bidrar med underlag och information utifrån myndighetens nuvarande arbetsområde och att analysen och bedömningen av förekomsten av överträdelser av det föreslagna kravet på vissa banker läggs på Finansinspektionen som redan ansvarar för banksektorn. Det innebär inte att PTS inte skulle bidra i arbetet, men att gränsdragningen mellan PTS och Finansinspektionens ansvar enligt utredningens förslag skulle justeras så att Finansinspektionen behåller hela tillsynsansvaret över bankerna. Det skulle öka tydligheten för de berörda bankerna kring vilken myndighet som är ansvarig och vilka bedömningar som gäller.

PTS anser också att det är svårt att bedöma om utredningens föreslagna lösning är den mest effektiva, eftersom delbetänkandet saknar redogörelser av alternativa lösningar för hur tillsynen skulle kunna bedrivas, däribland redogörelse av möjligheten att placera hela tillsynsansvaret på en myndighet.

12.2 Övervakning av övergripande måluppfyllelse – Post- och telestyrelsen

Post och telestyrelsens roll

PTS bör inte få ett ansvar för bevakning av vilka banker som kan komma att omfattas av kraven

Utredningen uppger att det kan finnas skäl för PTS att informera ett bankaktiebolag eller ett utländskt kreditinstitut som tidigare inte omfattats av kraven, men som kommer att göra det till följd av t ex ökad inlåning, om att verksamheten nu kommer att omfattas av kraven. PTS utövar idag inte bevakning av bankerna och inhämtar inte heller denna typ av uppgifter från dem. PTS ställer sig därför frågande till lämpligheten att PTS är den myndighet som löpande ska ansvara för denna bevakning.

PTS föreslår att regleringen omprövas utifrån i förväg fastställda mål

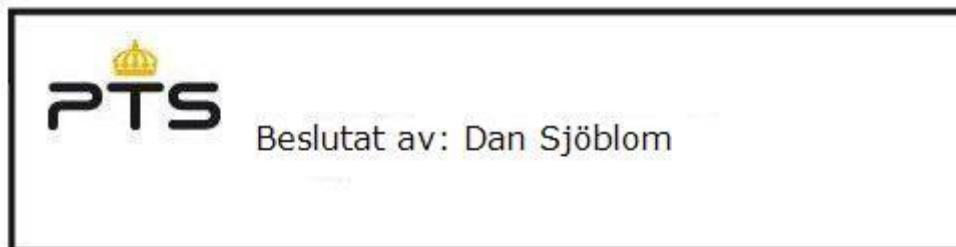
Enligt utredningens förslag ska PTS vartannat år redogöra för hur tillgången till och efterfrågan på de aktuella tjänsterna har utvecklats samt eventuellt föreslå ändringar i förordningen. Det innebär att PTS, om myndigheten finner det skäligt, ska lämna rekommendationer när det gäller förändringar i kraven på bankerna. Eftersom användningen av kontanter minskar, skulle sådana rekommendationer med största sannolikhet handla om att minska kraven på bankerna. En lättnad i kraven skulle i sin tur leda till att tillgången till de aktuella tjänsterna skulle försämrats, och med största sannolikhet slå hårdast mot glest befolkade områden och de grupper som inte kommit lika långt i digitaliseringen. I syfte att undvika tveksamheter kring när regleringen bör omprövas anser PTS att det vore lämpligt att redan i förordningen fastställa objektiva och kvantitativa mål som indikerar när ett sådant ställningstagande bör göras.

PTS kan framförallt bidra inom arbetet för ökad digital delaktighet och inkluderande kommunikationslösningar

PTS bedriver idag ett brett arbete för att fler, oavsett funktionsförmåga, ska kunna ta del av dagens digitala samhälle. Det sker bland annat genom finansiering av utbildningsprojekt för ökad digital kompetens och finansiering av innovationstävlingar som möjliggör för fler att kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter. Myndigheten arbetar även med användarråd för att inhämta kunskap om behov och hinder för digital delaktighet, genomför tillgänglighetsstudier och författar rapporter (inklusive rapporter om tillgängligheten i olika typer av betaltjänster), förvaltar en vägledning för webbutveckling genom webbplatsen ”Webbriktlinjer.se”² samt arbetar aktivt i standardiseringsgrupper för att öka fokus på användbarhet och tillgänglighet i framtagandet och användningen av standarder.

Vidare inhyser PTS även Digitaliseringsrådets kansli, som arbetar aktivt för genomförandet av digitaliseringsstrategin, samt Bredbandsforums kansli, som tillsammans med myndighetens eget bredbandsarbete ska främja bredbandsutbyggnaden i landet.

Beaktat ovanstående är det PTS uppfattning att myndigheten framförallt bör bidra inom arbetet för ökad digital delaktighet och inkluderande kommunikationslösningar, det vill säga inom områden som myndigheten har sin kärnkompetens.



² Förvaltningen av riktlinjerna ska flyttas till Digitaliseringsmyndigheten efter sista december 2018.