



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande gällande kontantutredningen, Svar senast 25-05-19, dnr Fi2024/02595

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Kronobergs län ger här yttrande över kontantutredningen. Utredningen föreslår flera åtgärder för att säkerställa att kontanter fortsätter att vara ett tillgängligt och pålitligt betalmedel i Sverige. Förslagen till författningsändringar är rimliga medan utredningens utredande delar pekar på större behov av förändringar i den statliga styrningen. Länsstyrelsen delar till stor del problembeskrivningen men saknar skarpa förslag för att möta dessa problem.

I kapitel 5 förs resonemang kring digitalt utanförskap. Det krävs krafttag för att rätta till bristerna på marknaden, vilket utredningen resonerar kring men inte ger förslag till lösningar på.

I kapitel 6, Infrastruktur för kontanter beskrivs en sårbar kontantkedja. Det är bra att svagheter beskrivs men även här behövs större förändringar för att möta sårbarheterna. Utredningen noterar i kapitel 10 att Riksbanken behöver få ett vidgat mandat att ingripa i – eller ta över delar av kontantkedjan om marknadens ansvar skulle brista men ger inga förslag på hur en sådan lagstiftning kan se ut.

I kapitel 10 diskuteras hur kontantacceptansen kan öka i samhället. Utredningen identifierar flera problem med övergripande statlig styrning främst kring avgränsning i ansvar och suboptimeringar som resultat av svepande lagstiftning. Länsstyrelsen föreslår istället ett uppdrag till Länsstyrelserna att söka lokala överenskommelser mellan Länsstyrelserna och kommuner, regioner, privata och statliga aktörer för effektivare och mer kundnära kontantlösningar.

Remissvaret börjar med kommentarer till de författningsförslag som utredningen har landat i och fortsätter sedan med att kommentera utredningen kapitel för kapitel.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank

Länsstyrelsen bekräftar utredningens förslag att förtydliga lagstiftarens krav på Riksbanken för att kontanter ska kunna användas för betalningar i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Länsstyrelsen bekräftar utredningens förslag att skärpa kraven för kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton – att erbjuda möjlighet till både uttag och insättning av sedlar över hela landet.

Länsstyrelsen bekräftar också förslaget till ett lagstadgat krav för aktörer som tillhandahåller livsmedel i fullsortimentsbutik, offentligrättsliga tjänster och apotek.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1008) om betaltjänster

Länsstyrelsen bekräftar utredningens förslag med syftet att höja lagstiftarens krav för kreditinstitut att ta emot kontanter och växelkassa.

Kapitel 5, digitalt utanförskap

Kontantutredningen ger en utförlig och väl genomarbetad bild av de utsatta grupper som av olika anledningar inte kan eller vill hantera elektroniska betalmedel. Det är positivt att alla personer i digitalt eller finansiellt utanförskap, det vill säga personer med olika former av funktionsvariationer, personer som lever med skyddad identitet eller som har problem med att hantera pengar i digital form beaktas i utredningen.

Ur ett demokratiperspektiv är det viktigt att alla i samhället kan genomföra de mest grundläggande betalningarna och transaktionerna. Mellan 5 och 10 procent av befolkningen har behov av hjälp och stöd med elektroniska betalningar eller är som beroende av kontanter. Länsstyrelsen ser positivt på att utredningen problematiserar båda kontantfrågan och stödbehovet kring digitala tjänster som finns hos en ansenlig del av befolkningen.

Tydligare ansvar behövs för digital inkludering

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till utredningens bedömning att det inte nödvändigtvis krävs mer lagstiftning kopplat till rätten att få tillgång till betalkonto för att öka den digitala inkluderingen. I utredningen står: Tjänsterna som bankerna erbjuder sina kunder behöver vara tillgänglighetsanpassade efter kundens förmåga att hantera tjänster, såväl digitala som manuella.¹ Hur ska detta fungera i praktiken? Vilka aktörer tar ansvar för att utbilda särskilt utsatta grupper som har svårt att förflytta sig, har synnedsättningar eller har begränsade språkkunskaper? Länsstyrelsen noterar att problematiken har analyserats betydligt djupare i betalningsutredningens (SOU 2023:16) kapitel 6 vari det finns en rad förslag till förändringar i lagstiftning och tolkningar.

Länsstyrelsen efterlyser ansvar för kreditinstitut eller någon annan samhällsaktör – att ge enskilda medborgare en rimlig möjlighet att administrera digitala betaltjänster. Länsstyrelsen anser att samma grupp av kreditinstitut som förslaget avser i lagen (2010:751) om betaltjänster och förordningen (2010:1008) om betaltjänster – bör åläggas att tillhandahålla möjlighet till hjälp på plats att för enskilda medborgare få grundläggande praktisk hjälp att administrera e-legitimation och digitala betaltjänster. Här bör även ett särskilt ansvar att betjäna gode män och förvaltare finnas.

Serviceskyldigheten, som alltså inte behöver ha kapaciteten i ett traditionellt bankkontor – behöver vara tillgänglig inom ett geografiskt uttryckt avstånd till en fastställd andel av landets medborgare. Redan idag finns ett samarbete mellan dessa kreditinstitut kring Bankomat AB för att möta statens lagstiftade krav på tillgång till uttag av kontanter. På samma sätt skulle man kunna se en utvidgad serviceskyldighet som på ett effektivt sätt kan hanteras genom ett liknande samarbete.

Alternativet till ett uttrycklig ansvar hos bankerna – är ett liknande lagstiftat ansvar som istället riktas till ett offentligt organ, lämpligen landets kommuner. Alternativen har båda för och nackdelar inte minst kring flexibilitet eller närhet. Generellt sett är det rimligt att kreditinstituten tar det ekonomiska ansvaret för denna verksamhet som alltid förut ansetts vara dess naturliga ansvar.

¹ Betaltjänstutredningen s 52-53.

Samhällets vita fläck kring grundläggande betaltjänster

Jag lyckas inte
komma igång att
använda
betaltjänster på
min telefon...



Jag behöver ha
tillgång till
översikten på
mina konton för
att kunna betala i
vardagen...

Har jag inte kontroll
över mina konton,
hjälp det sällan att
kunna ta ut eller
sätta in kontanter...

Enskilda medborgare behöver kunna få hjälp under trygga former att lära sig hantera, aktivera och förnya digitala identitetshandlingar och betalningsformer. Tröskeln är känslig eftersom det finns kritiska moment där den enskildes tillgångar riskerar att exponeras för obehöriga.

Kapitel 6, Infrastrukturen för kontanter

Kapitlet beskriver aktörerna runt kontanthanteringen men också relevant lagstiftning såsom lagstiftning kring penningtvätt.

6.1 Många aktörer i kontantförsörjningen

Riksbanken var fram till 2004 ansvarig och aktiv som både värdebolag och uppräkningsbolag. Efter det har privata aktörer på marknaden tagit detta ansvar. I dag finns i praktiken en enda aktör kvar - Loomis även om Bankomat AB avser att göra en del av dessa moment i egen regi. Utredningen noterar att betalningssystemet är bräckligt när det kommer till cirkulationen av kontanter i samhället. Utredningen pekar på en rad besvärande och välkända svagheter i dagens situation utan att möta det med tydliga förändringar som stabiliserar situationen.

Möjligheten för Riksbanken att utforma åtgärder för kontanternas funktion stannar därmed vid att samordna andra aktörer inom kontanthanteringen. Skulle en situation uppstå där Riksbanken bedömer att något led av kontantkedjan inte längre fungerar står bankens ansvar för betalningssystemets övergripande funktion i

motsats till begränsningen i möjligheten till insatser eller åtgärder för kontanternas användbarhet².

Sammantaget saknas ett tydligt resonemang i utredningen kring statens ansvar. Utredningen hade behövt ge ett rimligt svar på statens beredskap att ta vid om någon del av kontantkedjan faller. Ett alternativ skulle kunna vara utökade mandat för Riksbanken att ta vid där marknaden misslyckas.

6.3 Kontanter som brottsverktyg

Delkapitlet hanterar penningtvätt och brottsliga bolagsarrangemang. Länsstyrelsen bekräftar problembeskrivningen men vill samtidigt understryka den andra sidan av problemet, det vill säga penningflödet som inte sker i brottsligt syfte men som för den skull behöver ske ordnat och korrekt. Denna nyare lagstiftning kräver förståelse i befolkningen för att kunna göra rätt i vardagen. Enskilda behöver få en grundförståelse för hur de ska agera så att de inte stöter på patrull i förhållande sin banks övervakning kopplat till penningtvättslagstiftningen. Det handlar om spårbarhet i transaktioner och att undvika att väva samman sin egen ekonomi med andra personers – eller organisationers ekonomi. Det handlar också om att undvika situationer i vilka koder eller annan känslig information röjs som ett försök att hantera sin vardag – och hur man istället kan lösa problemet på ett korrekt och smidigt sätt. Här har Länsstyrelserna en roll att spela för att tillsammans med kommunala- och andra aktörer sprida goda råd och tips för att fler ska kunna göra rätt.

Kapitel 8, Betalningar och personlig integritet

8.6 Betalningar och personlig integritet

Kontantutredningen konstaterar att digitala betalningar lämnar spår och att det blir ett problem för de som lever under kontroll i hemmet eller har skyddad identitet. Kontantutredningen menar att behövs stödfunktioner för personer som blir av med betalkonton. Länsstyrelsen saknar konkreta förslag på hur dessa stödfunktioner ska fungera.

8.8 Bedömningar

Utredningen konstaterar att betalkonton behövs för att livet ska fungera men ger inte konkreta förslag för att lösa problemet.

² Kontantutredningen s 59.

Kontantutredningen menar att betalkontodirektivet är tillräckligt. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning. Här behövs konkreta lösningar och det är angeläget att hitta lösningar skyndsamt.

Kapitel 10. Utredningens förslag, bedömningar och medskick

10.1 Acceptans av kontanter

Länsstyrelsen bekräftar utredningens bedömning.

Betalningsutredningen ville i sammanhanget även gå längre och inkludera även tjänster som tillhandahålls genom offentlig finansiering, men i det avseendet ser denna utredning inte att det finns skäl att gå vidare med förslag då det kan leda till komplicerade gränsdragningar om vad som ska inkluderas i offentlig finansiering.³

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning och förordar istället frivilliga överenskommelser mellan Länsstyrelsen och kommuner eller myndigheter lokalt för att öka möjligheten att ta emot kontanter där det är rimligt. Privata aktörer inom handeln kan ansluta sig. Genom frivillighet finns bättre förutsättningar att balansera samhällets behov och verksamheternas förutsättningar.

10.1.1. Särskilt om drivmedel och andra livsnödvändiga varor

Utredningen gör här en avvägning kring drivmedelshanteringen i vilken teknik för offlinebetalningar förordas, men att kraven i övrigt begränsas i syfte att skydda mindre aktörer på marknaden. Det är rimligt att ta hänsyn till dessa aktörer. Samtidigt tycks det grundläggande problemet kring fungerande betalningsflöden vid omfattande samhällsstörningar inte få en riktigt solid lösning. Det är svårt att avgöra i vilken mån utredningen har stämts av mot parallella krisplaner och i vilken mån det finns grund i förslagen.

10.1.2 Tillsyn och utfärdande av sanktioner

I utredningen föreslås att Länsstyrelserna eller PTS bör ha tillsynsansvaret kring kontantacceptansen. Utredningen nämner sanktioner, men borde också ta upp motiverande insatser och samordning mellan lokala aktörer. Detta är uppgifter som redan idag sker på Länsstyrelserna i deras betaltjänstupdrag.

³ Betalningsutredningen s 131.

10.4 Infrastruktur för kontanter

Länsstyrelsen delar till stor del utredningens resonemang. Dock konstateras i utredningen att det finns problem i den nuvarande situationen:

Lagstiftningen från 2021 implementerades utan tekniska krav för att de reglerade aktörerna inte skulle styras mot en teknisk lösning som var onödigt kostnadsdrivande, så att marknadens aktörer själva kunde välja den lösning som var bäst lämpad att säkra betalningsmottagares möjlighet att fortsatt kunna göra insättningar av dagskassor. Dock har det enligt utredningens bedömning lett till en utveckling där tillgången till praktiska lösningar som hade säkrat betalningsmottagarnas möjligheter att göra insättningar minskat. Detta på grund av att reglerade banker inte har prioriterat att efterleva syftet med lagen, utan i stället valt att uppfylla den lägsta tekniska kravställningen⁴.

Länsstyrelsen delar den bild som stycket ovan ger uttryck för. I praktiken handlar det om nätet av uttags- och insättningsautomater för kontanter. Utöver detta är regleringen heller inte dimensionerad för robusthet i kris eller krig. Det saknas idag krav på att uttagsautomaterna fungerar under störda förhållanden, t.ex. vid elavbrott eller it-störningar.

Länsstyrelsen menar att lagstiftningen behöver följas upp med en aktiv lokal samordning. Här är det rimligt att peka på vinsten i lokal närvaro för både tillsyn, samordning och motiverande aktiviteter. Här borde det finnas en möjlighet till ansvarsfördelning men också ett nära samarbete mellan Länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen alternativt Riksbanken.

10.5 Riksbankens roll för ett fungerande betalningssystem

Utredningens förslag om att utreda vidare mandat för Riksbanken är bra och viktigt. Utredningen borde dock haft tydligare förslag redan nu för ett sådant mandat. Det gäller sannolikt kärnan i logistiken av kontanter, sedeluppräknings och kanske också ansvar för nätet av uttagsautomater över landet.

10.6 PTS och Länsstyrelsernas uppdrag kring grundläggande betaltjänster

⁴ Kontanutredningen s 141.

Utredningen lyfter frågan kring var ansvaret för bevakning av grundläggande betaltjänster ska ligga. Idag ligger det på Länsstyrelserna och PTS men ett alternativ kan vara – enligt utredningen – att flytta detta ansvar till Riksbanken.

Länsstyrelsen delar bedömningen att utbetalningsstödet såsom det ser ut idag vare sig är utnyttjat eller effektivt. Det är dock bara en aspekt av Länsstyrelsernas uppdrag kring grundläggande betaltjänster. Därför bör Länsstyrelsernas uppdrag snarare ses över och få en central roll för att genom lokala samarbeten med kommuner, region, privata aktörer och föreningar verka för att syftet med lagstiftningen uppnås. Som beskrivs i delkapitel 10.4 konstateras att den lagstiftning som finns idag – och som föreslås på området – inte kommer vara tillräckligt för att uppnå en god situation på betaltjänstområdet utan att ambitionen måste ligga högre än så. För det krävs en aktiv samverkan både nationellt och regionalt och Länsstyrelserna är myndigheter med vana och väl utarbetade kontaktnät för att bidra till just detta.

10.7 Kontanter som betalmedel i höjd beredskap

Problemkomplexet kring hantering av betalning i kris och krig är förtjänstfullt beskrivet och utvecklat i betalutredningen (SOU 23:16). I den aktuella remissen hanteras frågan kring just kontanter. Utredningen pekar på sårbarheter och brister i generella ordalag. Utredningen pekar på att samhällets cirkulation av kontanter riskerar att bli mycket begränsad eller i värsta fall avbruten vid elbortfall eller avbrott i digitala kommunikationer.

Länsstyrelsen noterar att utredningen här för ett resonemang som dels pekar på besvärliga risker i kontanthantering – men å andra sidan knappast överväger konkreta alternativ. En historisk översikt över lagstiftningen bakåt i tiden, främst efterkrigstiden hade varit intressant. Betalningsutredningen har flera sådana resonemang kring andra centrala delar av betalningsinfrastrukturen. I flera fall noterar man att äldre lagstiftning alltjämt varit tillfyllest. Det behöver förstås ställas i relation till erfarenheter av dagens krig och kriser, kanske främst då kriget i Ukraina.

Utredningen berör krissituationer och höjd beredskap men med mycket otydliga svar på hur situationen ska hanteras. En av många aspekter i detta sammanhang är behovet hos allmänheten som beskrivs i kapitel 5 och kommenteras ovan – kring hjälp att administrera digitala betalmedel kan förväntas bestå och få potentiellt större konsekvenser i höjd beredskap. När anhängiga är

inkallade i olika pliktarbeten kommer behovet av offentlig hjälp för exempelvis äldre och handikappade att bli särskilt tydligt.

Konsekvenser för en hållbar utveckling i länet

Miljömässiga konsekvenser

Utredningen bedöms ha marginella miljökonsekvenser.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen berör områden som har en avgörande betydelse för samhällets ekonomiska robusthet i kris, Utredningen har stor inverkan för enskilda medborgares ekonomi, främst äldre eller personer med funktionsvariationer.

Konsekvenser för social hållbarhet

Utredningen har stor inverkan för enskilda medborgares ekonomi, främst äldre eller personer med funktionsvariationer. Det är angeläget att alla enskilda personer har möjlighet att genomföra betalningar och utredningens övergripande syfte kan anses vara att minska utanförskap i samhället och ge enskilda personer förutsättningar för god livskvalitet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Maria Arnholm med Johan Karlson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Emilia Nordgren, strateg vid enheten för social hållbarhet och Stefan Carlsson, Landsbygdsdirektör, medverkat.