



Bankomat AB
2023-09-04

Remissvar över betänkandet SOU 2023:16 Staten och betalningarna

Sammanfattning

Bankomat välkomnar att utredningen *Staten och betalningarna* rekommenderar att staten ska ta ett större ansvar för kontanthantering. Samtidigt saknar vi konkreta förslag på hur detta större statliga ansvar ska se ut.

Bankomat anser att staten bör ta det finansiella ansvaret för att upprätthålla kontantinfrastrukturen, precis som staten gör för annan samhällsviktig infrastruktur.

Vi har konkreta förslag på hur staten kan ta ett finansiellt ansvar för de tre delar av kontantinfrastrukturen som just nu är mest sårbara på grund av svag kommersiell bärkraft: Manuella kontanttjänster, handelns kontanthantering och värdehantering.

1. Manuella kontanttjänster. Staten bör återigen få ansvaret att erbjuda rikstäckande kassaservice, så som det enligt lag var fram till år 2008.

2. Handelns kontanthantering. Staten bör ge subventioner som gör det mer attraktivt för handeln att hantera kontanter.

3. Värdehantering. Staten bör upphandla eller på annat sätt subventionera uppräknig och transporter av kontanter.

Bankomats förhoppning är att regeringen, efter att ha behandlat utredningens betänkande, lägger fram en proposition som tydliggör att staten ska ta ett större finansiellt ansvar för kontanthantering.

Kontakta gärna Johan Nilsson, kund- och marknadschef på Bankomat AB, för mer information om detta remissvar och Bankomats syn på utredningens betänkande: 070-775 86 16, johan.nilsson@bankomat.se.

Övergripande synpunkter

Utredningen *Staten och betalningarna* har haft i uppdrag att tydliggöra statens respektive näringslivets roll på betalningsmarknaden, bland annat vad gäller vem som ska ansvara för kontanthantering.

Att det finns en fungerande kontanthantering är viktigt för samhället. I grunden handlar det om att människor ska kunna välja hur de vill betala. Men kontanter är också nödvändiga för människor som befinner sig i digitalt utanförskap och för att samhället inte ska bli för sårbart i en krissituation.

Samtidigt har efterfrågan på kontanter minskat rekordsnabbt i Sverige. Då har även de ekonomiska incitamenten för kommersiella aktörer att hantera kontanter minskat. Det har lett till att många privata aktörer som erbjuder kontanttjänster har dragit ner på eller upphört med sin verksamhet.

Det var delvis mot denna bakgrund som utredningen skulle ta ställning till vilken roll staten respektive näringslivet ska ha när det gäller kontanthantering. Tyvärr saknar Bankomat tydliga besked i den frågan från utredningen.

Utredningen slår visserligen fast att staten bör ta ett större ansvar för kontanthantering, men det finns få konkreta förslag på hur staten ska ta detta större ansvar.

Bankomat anser att staten bör ta det finansiella ansvaret för att upprätthålla kontantinfrastrukturen, precis som staten gör för annan samhällsviktig infrastruktur.

Vi har konkreta förslag på hur staten kan ta ett finansiellt ansvar för de tre delar av kontantinfrastrukturen som just nu är mest sårbara på grund av svag kommersiell bärkraft: Manuella kontanttjänster, handelns kontanthantering och värdehantering.

1. Manuella kontanttjänster. Staten bör återigen få ansvaret att erbjuda rikstäckande kassaservice så att människor bland annat kan betala räkningar kontant, så som det enligt lag var fram till år 2008. Antingen kan staten erbjuda manuella kontanttjänster i egen regi, eller så kan man försöka upphandla detta till ett konkurrenskraftigt pris.

2. Handelns kontanthantering. Staten bör ge subventioner som gör det mer attraktivt för handeln att hantera kontanter. Staten kan till exempel ersätta handeln för hämtning av dagskassor en gång i veckan eller finansiera installation av säkra kassasystem.

3. Värdehantering. Staten bör upphandla eller på annat sätt subventionera uppräknings- och transporter av kontanter. På så sätt kan staten dels minska risken för att sådan verksamhet upphör i Sverige, dels i förlängningen bidra till minskade kostnader för handeln att hantera kontanter.

Kontanthantering är samhällsviktig och möjligheten att betala med lagliga betalmedel är en grundläggande samhällsservice. Bankomats förhoppning är att regeringen, efter att ha behandlat utredningens betänkande, lägger fram en proposition som tydliggör att staten ska ta ett större finansiellt ansvar för kontanthantering.

Detaljerade synpunkter

Nedan lämnar Bankomat synpunkter på enskilda överväganden, rekommendationer och förslag från utredningen.

För tydlighetens skull har vi strukturerat våra synpunkter utifrån kapitelnummer och kapitelrubrik i utredningen. Vi har också valt att lägga in de skrivningar från utredningen som vi har synpunkter på.

3.6.1 Statens roll på betalningsmarknaden bör stärkas

Citat från utredningen

- "Möjligheterna att betala med kontanter är viktig för en mer inkluderande betalningsmarknad. Det finns [...] i detta avseende skäl för staten att ta ett större ansvar."
- "(Det bör) framhållas att även om statens roll på betalningsmarknaden [...] bör stärkas innebär det inte att staten i ökad utsträckning ska tillhandahålla betaltjänster eller driva infrastruktur. Sådana åtgärder bör inte uteslutas men i de flesta fall är marknadens aktörer väsentligen bättre lämpade för att ta fram ändamålsenliga och kostnadseffektiva lösningar. En alltför stark statlig närvaro riskerar både att snedvrیدا konkurrensen och till att skattebetalarnas pengar inte används på ett förnuftigt sätt. Samtidigt behöver det föreligga ett tydligt marknadsmisslyckande om marknadsaktörer ska utföra verksamhet för statens räkning – staten ska inte finansiera verksamhet som är företagsekonomiskt lönsam."
- "Staten (bör), i upphandling eller i liknande krav, säkerställa att företag inte själva kan välja bort att utföra samhällsviktig verksamhet när marknadsförutsättningarna förändras."

Bankomats synpunkter

Bankomat välkomnar att utredningen anser att det finns skäl för staten att ta ett större ansvar för att människor ska kunna betala med kontanter. En övergripande synpunkt från Bankomat är dock att utredningen kommer med väldigt få konkreta förslag på hur staten ska ta detta större ansvar.

Bankomat instämmer i utredningens bedömning att staten inte i första hand själv ska tillhandahålla betaltjänster eller driva infrastruktur, utan att detta med fördel kan överlämnas åt marknadens aktörer. Vi instämmer också i att staten inte ska finansiera verksamhet som är företagsekonomiskt lönsam, utan att det bör finnas ett tydligt marknadsmisslyckande om marknadsaktörer ska utföra verksamhet för statens räkning.

När det gäller kontanthantering i samhället så blir den i många delar allt mindre företagsekonomiskt lönsam och i vissa fall saknas helt kommersiell bärkraft.

Efterfrågan på kontanter har minskat rekordsnabbt i Sverige. Då har även de ekonomiska incitamenten för kommersiella aktörer att hantera kontanter minskat. Det har lett till att många privata aktörer som erbjuder kontanttjänster har dragit ner på eller upphört med sin verksamhet.

För att säkerställa att kontanthanteringens ska fungera även i framtiden behöver staten nu ta ett finansiellt ansvar för vissa delar av den, framför allt för de delar som är extra sårbara på grund av svag kommersiell bärkraft. Det handlar om manuella kontanttjänster, handelns kontanthantering och värdehantering. Om staten inte själv ska bedriva sådan verksamhet bör subventioner ges eller tjänster upphandlas.

Mot bakgrund av ovanstående har Bankomat synpunkter på utredningens rekommendation om att "staten (bör), i upphandling eller i liknande krav, säkerställa att företag inte själva kan välja bort att utföra samhällsviktig verksamhet när marknadsförutsättningarna förändras".

Att staten ställer krav på marknadsaktörer att utföra samhällsviktiga kontanttjänster som saknar kommersiell bärkraft bör enbart vara möjligt om staten bidrar till finansieringen. Att ställa krav i upphandling är därför en bra lösning, medan det är en orimlig lösning att ställa krav i ny tvingande lagstiftning.

Självklart är det staten som ska ta det finansiella ansvaret för att upprätthålla kontantinfrastrukturen, precis som staten gör för annan samhällsviktig infrastruktur.

5.7.3 De statliga insatserna bör breddas, förstärkas och utvärderas

Citat från utredningen

- "Statens insatser bör även fortsättningsvis stödja tillgången till grundläggande betaltjänster. Insatserna bör därutöver inriktas på att skapa goda förutsättningar för att alla ska kunna göra betalningar."
- "En breddning av de statliga insatserna skulle [...] kunna inriktas på att [...]
 - underlätta för personer som saknar betalkonto eller av andra skäl är förhindrade att använda digitala betalningssätt att kunna lösa in utbetalningsavier, betala räkningar med kontanter eller använda brevgirobetalningar (eller andra lösningar för icke-digitala räkningsbetalningar)
 - underlätta för handlare som säljer livsnödvändiga varor (receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel) i gles landsbygd att ta emot och hantera kontant betalning."

Bankomats synpunkter

Bankomat välkomnar att målet för statens ansvar för tillgången till grundläggande betaltjänster breddas. Som tidigare framförts är dock en övergripande synpunkt från Bankomat att utredningen kommer med få konkreta förslag på hur staten ska ta detta större ansvar.

Utredningen föreslår att en breddning av de statliga insatserna skulle kunna vara att "underlätta" för personer att betala räkningar med kontanter, samt "underlätta" för handlare som säljer livsnödvändiga varor i gles landsbygd att ta emot kontanter. Utredningen säger dock ingenting om hur detta underlättande ska ske.

Bankomats åsikt är att staten måste ta ett finansiellt ansvar när det gäller båda de områden som citeras från utredningen: Manuella kontanttjänster och handelns kontanthantering. Därutöver bör staten också ta ett finansiellt ansvar för värdehanteringen i samhället. Dessa tre delar av kontantinfrastrukturen är just nu extra sårbara på grund av svag kommersiell bärkraft.

När det gäller manuella kontanttjänster är tillgången i Sverige mycket dålig, efter att företaget ClearOn AB lade ner sin tjänst kassagirot hösten 2022. Bankomat anser att staten nu återigen bör få ansvaret att erbjuda rikstäckande kassaservice så att människor bland annat kan betala räkningar kontant, så som det enligt lag var fram till år 2008. Antingen kan staten erbjuda manuella kontanttjänster i egen regi, eller så kan man försöka upphandla detta till ett konkurrenskraftigt pris.

När det gäller handelns kontanthantering har det blivit både krångligare och dyrare att få tag på växelpengar och lämna in dagskassor. Som en följd av detta slutar allt fler handlare att ta emot kontanter. För att vända den utvecklingen behöver staten nu ge subventioner som gör det mer attraktivt för handeln att hantera kontanter. Staten kan till exempel ersätta handeln för hämtning av dagskassor en gång i veckan eller finansiera installation av säkra kassasystem.

När det gäller värdehantering har kostnaden per transport ökat i och med att mängden kontanter i cirkulation i samhället har minskat. Detta har också lett till att det har blivit dyrare för exempelvis handlare att få tag på växelpengar och lämna in dagskassor. Om staten subventioner värdetransporterna kan staten dels minska risken för att sådan verksamhet upphör i Sverige, dels i förlängningen bidra till minskade kostnader för handeln att hantera kontanter.

11.9.1 Nyligen beslutad ansvarsfördelning mellan myndigheter med ansvar för betalningar bör tydliggöras

Citat från utredningen

- "Finansinspektionens respektive Riksbankens ansvar och uppgifter i såväl det krisförberedande som det krishanterande arbetet behöver [...] tydliggöras."
- "Finansinspektionens respektive Riksbankens nya beredskapsuppdrag på betalningsområdet är delvis överlappande. [...] Enligt utredningens mening finns [...] risk att det delade och delvis överlappande uppdraget kan leda till otydlighet gentemot andra aktörer, inte minst de företag som har en viktig roll i att medverka i övnings- och planeringsverksamhet samt inlämna underlag (t.ex. risk- och sårbarhetsanalyser) som grund för viktiga ställningstaganden."

Bankomats synpunkter

Bankomat ser positivt på att olika myndigheter samordnar sitt arbete med att stärka Sveriges förmåga att hantera kriser samt att Riksbanken och Finansinspektionen fått ansvar för den finansiella sektorn.

Bankomats utgångspunkt är att samordning mellan olika sektorer är ett samhällsansvar och att ansvaret för ett företag inom en sektor stannar vid det aktuella området. Detta innebär att Bankomat förlitar sig på att andra aktörer ansvarar för att tillhandahålla samhällsviktiga leveranser inom andra sektorer såsom säkerhet, elektricitet, datakommunikation och drivmedel.

Den 31 augusti 2023 lämnade Bankomat ett remissvar på *Riksbankens föreskrifter om civil beredskap för betalningar*. I vårt remissvar efterlyser vi ökad tydlighet i regleringen kring vilka krav som gäller för de företag som omfattas av regleringen. Vi efterfrågar också ökad tydlighet och riktlinjer kring hur Riksbankens kravbild på respektive företag fastställs, revideras och uppdateras.

11.9.2 Ökad redundans avseende betalningar för livsnödvändiga varor

Citat från utredningen

- "I syfte att öka beredskapen i betalningsekosystemet bör näringsidkare som tillhandahåller livsnödvändiga varor, till vilka utredningen räknar receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel, som utgångspunkt acceptera flera betalningssätt, inklusive sådana som fungerar vid större störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer."

Bankomats synpunkter

Bankomat välkomnar att utredningen uppmuntrar näringsidkare att acceptera flera betalsätt för livsnödvändiga varor som framför allt läkemedel, livsmedel och drivmedel. Vi tycker att det är viktigt att människor ska kunna betala kontant för sådana varor.

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

Citat från utredningen

- "En bestämmelse bör införas i lag med innebörden att myndigheter och den som bedriver myndighetsutövning eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster ska vara skyldiga, om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning, att acceptera fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) för avgifter under förutsättning att rättsförhållandet mellan parterna har en övervägande offentligrättslig prägel. Skyldigheten ska begränsas till 0,25 prisbasbelopp och en betalning får innehålla högst 50 stycken mynt."

Bankomats synpunkter

Bankomat välkomnar utredningens förslag om en lagstadgad skyldighet för myndigheter att ta emot kontant betalning.

13.8.7 Läkemedel som omfattas av högkostnadsskyddet ska kunna betalas med sedlar och mynt

Citat från utredningen

- "Det ska införas en bestämmelse i 2 kap. 6 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel om att den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument vid ett fysiskt försäljningsställe ska acceptera betalning med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken för köp av läkemedel och varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m."

Bankomats synpunkter

Som redan framförts välkomnar Bankomat att utredningen uppmuntrar näringsidkare att acceptera flera betalningssätt för livsnödvändiga varor som framför allt läkemedel, livsmedel och drivmedel.

Bankomat välkomnar också att utredningen föreslår ett lagkrav om att ta emot kontant betalning för receptbelagda läkemedel. Att vi kan köpa läkemedel är viktigt för vår hälsa och kan ytterst vara en fråga om liv och död.

13.8.8 Det bör inte införas en generell skyldighet att ta emot kontant betalning

Citat från utredningen

- "En generell skyldighet för en borgenär eller annan betalningsmottagare att ta emot betalning med sedlar och mynt bör inte införas. Det är emellertid viktigt för samhället, inte minst av inkluderings- och beredskapsskäl, att livsnödvändiga varor som framför allt läkemedel, livsmedel och drivmedel kan betalas med flera möjliga betalningsformer inklusive sedlar och mynt. Utredningen bedömer att detta behöver klargöras i lag för receptbelagda läkemedel, men att skälen emot särskild lagstiftning om livsmedel och drivmedel i dagsläget väger tyngre än skälen för. En ny prövning av behovet av särskild lagstiftning bör dock göras inom ramen för den översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster som utredningen anser bör göras."

Bankomats synpunkter

Som redan framförts välkomnar Bankomat att utredningen föreslår ett lagkrav om att ta emot kontant betalning för receptbelagda läkemedel.

Vi välkomnar också att utredningen inte föreslår ett sådant lagkrav för andra livsnödvändiga varor. Ett bredare lagstadgat krav på handeln att ta emot kontanter skulle slå hårt mot flera företag som redan nu går på knäna.

13.8.9 En översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster

Citat från utredningen

- "Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör göra en översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster senast år 2025. Översynen bör omfatta åtminstone följande
 - Möjligheterna att göra kontanta betalningar, i synnerhet när det gäller livsnödvändiga varor såsom läkemedel, livsmedel och drivmedel,
 - tillgången till kontanttjänster, och
 - utvecklingen av kontantinfrastrukturen, inklusive distributionen av sedlar och mynt."
- "Skulle det visa sig att möjligheterna att betala för livsnödvändiga varor med kontanter tydligt försämras bör lagstiftningsåtgärder övervägas. Även andra, kompletterande styrmedel (t.ex. offentlig upphandling) bör övervägas."

Bankomat anser att det är klokt att en översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster görs senast år 2025. Detta är extra viktigt om en kommande proposition från regeringen, i likhet med utredningen, inte innehåller några konkreta förslag på hur staten kan ta ett finansiellt ansvar för kontanthantering.

Om översynen visar att möjligheterna att betala för livsnödvändiga varor med kontanter tydligt försämras är det helt naturligt att undersöka alla möjliga typer av åtgärder.

Av de två möjliga åtgärder som utredningen nämner – lagstiftning och upphandling – vill Bankomat redan nu påtala att det inte är rimligt att genom lagkrav tvinga privata aktörer att upprätthålla samhällsviktig infrastruktur som saknar kommersiell bärkraft. Vi avråder därför från lagkrav och uppmanar till upphandling.

19.3.1 Kapitel 5: Nytt mål och breddade statliga insatser för att alla i Sverige ska kunna göra betalningar

- "De budgeterade utgifterna för de statliga insatserna som är kopplade till det nuvarande målet uppgår till 25 037 000 kronor för budgetåret 2023 och finansieras från anslaget 2:3 Grundläggande betaltjänster under Utgiftsområde 22 Kommunikationer."
- "För att breddningen av de statliga insatserna ska få meningsfull effekt, behöver ytterligare resurser tillföras. En rimlig ambitionshöjning är att ytterligare 10 miljoner kronor tillförs anslaget 2:3 Grundläggande betaltjänster under Utgiftsområde 22 Kommunikationer fr.o.m. budgetåret 2024."
- "Anslaget, som disponeras av PTS, bör kunna finansiera insatser som tillhandahålls via privata företag, inte minst tillgång till kontanttjänster, betaltjänster och betallosningar som är anpassade för de som har svårt att delta på den digitala betalningsmarknaden. Sådan finansiering bör villkoras med att insatser inte kan finansieras av andra anslag på statens budget. Anslaget bör också kunna finansiera informations-, utbildnings och vägledningsinsatser som anordnas av privata aktörer (t.ex. civilsamhällets organisationer eller av kommuner). Anslaget bör även kunna finansiera ett ökat behov av resurser hos PTS. Sådana resurser kan avse samordning av olika insatser."

Bankomats synpunkter

Bankomat välkomnar att utredningen föreslår att ytterligare resurser ska ges till statens insatser på betalningsområdet. Vi anser dock att en höjning från 25 till 35 miljoner kronor är alldeles för liten.

För att upprätthålla kontantinfrastrukturen i samhället krävs omfattande statlig finansiering, inte minst när det gäller manuella kontanttjänster, handelns kontanthantering och värdehantering. Se Bankomats konkreta förslag på hur staten kan ta ett finansiellt ansvar för dessa tre delar av kontantinfrastrukturen under rubriken *5.7.3 De statliga insatserna bör breddas, förstärkas och utvärderas*.

De statliga insatser vi föreslår kräver mer än ett tillskott på 10 miljoner kronor, särskilt när de 10 miljonerna ska gå inte bara till kontanttjänster utan också till andra betaltjänster, informationsverksamhet och administration hos Post- och telestyrelsen.