

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

Delbetänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)

Fi2018/02359/B

Sammanfattning

Konkurrensverket avstyrker Riksbankskommitténs förslag om lagstiftning för att trygga tillgången till kontanter.

Förslagets marknadspåverkan

Förslaget riskerar att hämma konkurrensen mellan banker, minska incitamenten till nya lösningar för hantering av kontanter och betallösningar, öka kostnaderna för konsumenter och minska effektiviteten på marknaden.

Behovet av grundläggande kontant- och betaltjänster ifrågasätts inte av Konkurrensverket. Utredningens förslag påverkar emellertid endast ett fåtal av bankerna och är därför konkurrenssnedvridande.

Det är inte minst från ett konkurrensperspektiv olämpligt att ge ett fåtal banker kollektivt ansvar att tillhandahålla tjänster för kontanter, betalningar och insättningar på orter där detta saknas. Konkurrensverket avstyrker därför Riksbankskommitténs förslag om lagstiftning för att trygga tillgången till kontanter.

Bankerna i Sverige har i hög utsträckning gått ifrån hanteringen av kontanter av olika anledningar, bland annat på grund av säkerhetsaspekter, vilket gjort att specialiserade företag numera hanterar bland annat transport och uppräknings-tjänster avseende kontanter. Att lagstifta om ett fåtal storbankers ansvar för kontanttjänster är ingripande och rimligheten i att begränsa ansvaret till dessa företag i en kontanthanteringskedja som är väsentligt större, kan enligt Konkurrensverket starkt ifrågasättas.

Hur förslaget än formuleras med krav på någon aktör att tillhandahålla kontant- och betaltjänster kommer kostnaden, av erfarenhet, slutligen att falla på konsumenterna, då banker normalt är och agerar som vinstmaximerande företag.

Med en lägre andel kontanter kommer kostnaderna för hanteringen att öka, sett i genomsnitt per omsatt krona, vilket också behandlas i betänkandet, men inte analyseras med avseende på vad som kan vara alternativ när kostnaden för kontanthantering når nivåer som blir orimliga. En stor del av landets handlare uppger själva att kontanter kommer att vara obsoleta och inte kommer att accepteras inom omkring tio år.

Riksbankskommittén bedömer att det vore ett oproportionerligt ingrepp i näringsfriheten att tvinga företag att ta emot kontanter, medan motsvarande analys för skyldigheten att tillhandahålla kontanter inte görs. Konkurrensverket efterfrågar en motsvarande analys av huruvida kravet på tillhandahållande av kontant- och betaltjänster också utgör ett ingrepp i näringsfriheten.

Det föreslås i betänkandet att ombud som erhåller offentligt stöd för att tillhandahålla grundläggande kontant- och betaltjänster inte ska räknas in i det nät av servicepunkter som de utpekade storbankerna har. Det framstår inte som ändamålsenligt att en del av marknaden kan drabbas av sanktioner för en tjänst storbankerna inte erbjuder i ett område där tjänster redan kan finnas.

Det är också oklart hur tjänster som erbjuds i dessa områden från aktörer som vare sig erhåller offentligt stöd eller är en del av kollektivet banker med offentlig inlåning om minst 70 miljarder kronor, såsom exempelvis lokala sparbanker eller motsvarande, ska ses i förhållande till det nät av servicepunkter som storbankerna enligt förslaget avses vara skyldiga att tillhandahålla.

Bristande konsekvensanalys

Det saknas i betänkandet en tillfredställande analys av vilka alternativ en konsument, ett företag eller en förening har vad gäller distanstjänster eller digitala alternativ till kontanter. Det finns till exempel inte en tillräcklig analys av vad som faktiskt skulle hända om en förening eller ett företag tvingades sluta använda kontanter, utan endast grova uppskattningar av olika utfall. I ett scenario helt utan kontanter, skulle det medföra att företag försvann, eller skulle de då anpassa sig till en kontantfri verksamhet?

Utredningen menar att förslaget ska öka incitamenten för berörda banker att stanna kvar på en ort, och inte stänga lokala kontor om man är den sista aktören kvar. Förslagen i utredningen kan dock enligt Konkurrensverket inte entydigt anses öka incitamenten att hålla bankkontor öppna. Beslut om huruvida ett kontor kommer att finnas kvar på en ort kommer att ske på kommersiell grund, och utifrån vilka förutsättningar som krävs för att uppnå den lägsta nivån i den föreslagna lagstiftningen.

Tvärtom kan förslagets utformning riskera att öka incitamenten för banker att genom bilaterala eller multilaterala kontakter, samordna sig för att uppnå den lägsta nivå som krävs för att uppfylla kraven i lagstiftningen. Förslaget är även av

den anledningen olämpligt, då de stora bankernas gemensamma kontaktytor bör minska snarare än öka.

Utredningens avgränsning om 25 kilometer från närmaste serviceställe är slumpmässigt utvald och representerar servicetätheten väldigt olika beroende på var i landet den tillämpas. Avgränsningen är dessutom olämpligt utformad för företags eller föreningars möjlighet att sätta in dagskassa, då verksamhetsadress förefaller vara lämpligare att mäta ifrån snarare än bostadsadresser för privatpersoner. Vidare är avstånd en variabel som kan ge stora variationer i utfall. Restid är i sammanhanget en mer relevant variabel, lika enkel att mäta, men ger en mer rättvisande bild av tillgänglighet än statistiskt avstånd.

Det offentliga roll

En utredning om tryggad tillgång till kontanter, betalningsalternativ, dagskassainsättning med mera, bör utreda vilka alternativ som i verkligheten existerar och vilka rimliga lösningar som går att uppnå med befintliga medel. Det ligger nära till hands att ansvaret bör utgå framför allt från den verksamhet som redan bedrivs av länsstyrelserna, med både befintlig finansiering och lokalkännedom om behov runt om i landet.

En fråga som utredningen inte har övervägt i tillräcklig omfattning är det offentliga roll i den service till allmänheten som ett fåtal företag föreslås få skyldighet att tillhandahålla i hela landet. Det utreds inte vilka möjligheter det finns för exempelvis kommunerna, med stöd från länsstyrelserna runt om i landet, att bistå med stöd i vissa betaltjänster. De har antagligen redan kännedom om, och kontakt med, utpekade konsumentgrupper såsom äldre, nyanlända och personer med funktionsvariationer med störst behov av kontant- och betaltjänster, vilka enligt utredningen i större omfattning än övriga befolkningen står utanför det digitala samhället.

En hantering av enklare kontant- och betaltjänster sker genom olika typer av ombud runt om i landet. Dessa kan söka och erhålla stöd från länsstyrelserna, men endast relativt låga belopp betalas ut till dessa i förhållande till medlen som tilldelats.

År 2017 budgeterades 33,5 miljoner kronor i anslag till grundläggande betaltjänster, men det betalades bara ut 23 miljoner kronor. Huvudparten av medlen användes för lönekostnader vid länsstyrelserna, och endast 5 miljoner kronor betalades ut som stöd till verksamheter som tillhandahåller betaltjänster. Det är mot den bakgrunden sannolikt att stödet inte används optimalt, då endast ca 15 procent av anslaget för att öka tillgängligheten till grundläggande betaltjänster nådde de som ska agera ombud och en tredjedel av det totala anslaget lämnades orört.

För att göra stödet mer attraktivt behöver det användas effektivt så att det skapar incitament för företag att agera ombud för kontant- och betaltjänster. Tjänsterna i sig är kopplade till ökade kostnader, ökad risk och ökat ansvar, vilket sannolikt motverkar incitamenten för potentiella nya ombud att erbjuda dessa tjänster. Behov finns att se över hur stödet kan skapa incitament för ett utökat nät av serviceombud.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnige Max Brimberg.

Rikard Jermsten

Max Brimberg