

Svenskar är vana vid att kunna använda kontanter för betalningar mellan privatpersoner och på ett inköpsställe, exempelvis i en butik eller på en restaurang. Kontanter används dock ganska lite i Sverige jämfört med i de flesta andra länder och användningen minskar kontinuerligt. Samtidigt har kontanter en speciell rättslig status som lagligt betalningsmedel enligt riksbankslagen. I praktiken betyder denna status att den som betalar har rätt att betala med kontanter om inget annat har avtalats. Men det blir allt oftare så att näringsidkare inte längre vill acceptera kontanter som betalning. Allmänheten tycks dock anse att det är en rättighet att betala med kontanter, något som lagstiftningen inte ger stöd för. Denna diskrepans lär öka i framtiden då det kan antas att allt färre inköpsställen kommer att acceptera eller hantera kontanter. I denna ekonomiska kommentar diskuterar vi denna problematik och menar att ett avskaffande av kontanternas unika status som lagligt betalningsmedel bör utredas.

Har kontanter någon framtid som lagligt betalningsmedel?

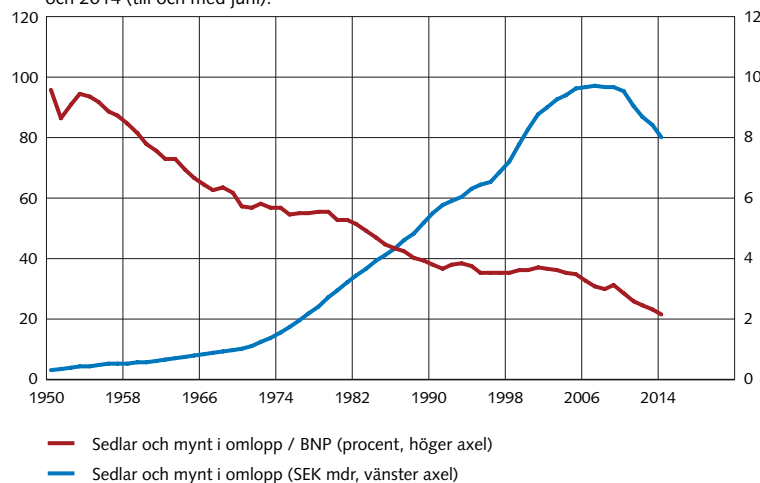
Björn Segendorf och Anna Wilbe¹

Författarna är verksamma vid Riksbankens avdelning för finansiell stabilitet.

Användningen av kontanter minskar i Sverige

Den långsiktiga trenden är att kontanter används i allt mindre utsträckning i Sverige. Uppskattningsvis görs cirka en fjärdedel av betalningarna på inköpsställen kontant.² Så sent som 2012 var det cirka en tredjedel.³ Om man ser till värdet av betalningarna så bör andelen kontanta betalningar idag vara väsentligt lägre, kanske kring 10 procent eftersom kontanter företrädesvis används vid betalningar på lägre belopp.⁴ Även om Riksbankens egna undersökningar tyder på att antalet kontantbetalningar sjunker är det svårt att säkerställa att så är fallet. Det är dock ställt utom allt tvivel att kontanternas betydelse minskar i förhållande till kortbetalningarnas. Ett tecken på detta är en långsiktig trend där värdet på sedlarna och mynten i cirkulation minskar sett som andel av BNP. Något som är unikt för Sverige är att värdet på kontanterna i cirkulation också minskar i absoluta tal sedan ett par år tillbaka, vilket främst beror på att antalet tusenlappar i cirkulation minskar.

Diagram 1. Genomsnittligt årligt värde på utestående sedlar och mynt i absolut värde (vänster axel, SEK miljarder) och i relation till BNP (höger axel, procent) mellan 1950 och 2014 (till och med juni).



Källa: Sveriges riksbank

Mycket tyder på att denna utveckling kommer att fortsätta.⁵ En orsak är att nya betaltjänster, främst mobilbetalningar, etablerar sig på marknaden och vissa av dem konkurrerar med kontanter. En annan orsak är att benägenheten att använda kontanter är större hos äldre generationer än hos de yngre som successivt tar över. Ytterligare en

1. Författarna vill tacka alla inom Riksbanken som bidragit i de diskussioner vi haft.

2. Med inköpsställe avses butiker, restauranger med mera där betalningen sker direkt på plats hos säljaren vid inköpstället.

3. Se kapitel 1, Sveriges riksbank (2013). Motsvarande uppskattning 2010 uppgick till 35–40 procent.

4. Det saknas tillförlitliga data över antalet kontanta betalningar i Sverige och deras sammanlagda värde. De uppgifter som anges här är uppskattningar som baseras på Riksbankens publicerade undersökningar och intervjuer. För en översikt av hur det ser ut i ett antal andra länder, se Bagnall m.fl. (2014).

5. Se slutsatserna i Sveriges riksbank (2013).

orsak är att banker och butiker i ökad utsträckning förknippar kontanter med kostnader och risker och därmed främjar andra betalsätt. Handeln blir också mer internationell och webbaserad och i sådana sammanhang är kontanter sällan ett alternativ.

Kontanter är lagligt betalningsmedel

Av riksbankslagen framgår att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är *lagliga betalningsmedel*, vilket innebär att "var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning".⁶ Statusen lagligt betalningsmedel i riksbankslagen handlar alltså enbart om *sättet att betala*.⁷ Begreppet kan spåras i svensk lagstiftning mer än hundra-femtio år bakåt i tiden och orsaken kan ha varit att det historiskt har funnits ett behov av att särskilja de betalningsmedel som staten eller Riksbanken gav ut från konkurrerande betalningsmedel som andra stater och banker då gav ut. Att ge ett betalningsmedel status som lagligt betalningsmedel kan också vara ett sätt att introducera ett nytt betalningsmedel och säkerställa att det blir etablerat och accepterat av marknaden.⁸ När ett betalningsmedel är allmänt accepterat blir transaktionskostnaderna låga, bland annat eftersom man sällan eller aldrig behöver förhandla om hur en betalning ska ske. Låga transaktionskostnader är i sin tur gynnsamt för ekonomins funktion och i slutändan medborgarnas välfärd.

Något resonemang kring varför kontanter idag har status som lagligt betalningsmedel finns dock inte i lagtexten eller förarbetena. Där preciseras inte heller hur långt skyldigheten att ta emot sedlar och mynt som betalning sträcker sig. Klart är dock att andra betalningsmedel än kontanter inte är att betrakta som olagliga.

Även om utgångspunkten i riksbankslagen alltså är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning finns det i praktiken en mängd undantag från denna skyldighet.⁹ Av störst praktisk betydelse är de undantag som kan göras genom avtal eller överenskommelser. I Sverige gäller som utgångspunkt att vi har frihet att sluta avtal vilket innebär att var och en har rätt att avtala om hur köparen av en viss vara eller tjänst ska betala. Sådana avtal kan vara mycket enkla att ingå. I praktiken räcker det att en näringsidkare meddelar kunden att han inte är beredd att acceptera kontanter som betalning för sina varor eller tjänster.

Kontanters status som lagligt betalningsmedel har alltså störst betydelse i de fall då inga avtal eller överenskommelser har träffats om sättet att betala och betalningstillfället inträffar vid en senare tidpunkt. I sådana situationer innebär en betalning med lagliga betalningsmedel att skulden är reglerad även om mottagaren vid betalningstidpunkten har invändningar mot sättet att betala och därmed kan mottagaren inte hävda att betalaren inte uppfyllt sin del av avtalet. Statusen lagligt betalningsmedel fyller då alltså främst funktionen att klargöra de rättsliga förhållandena mellan parterna.

När det gäller myndigheter som erbjuder vissa tjänster, exempelvis sjukvård, har möjligheten att avtala bort kontanta betalningar prövats i domstol under senare år och då bedömts vara något mer begränsad än inom det privata näringslivet.¹⁰ Domstolarna tycks anse att myndigheter som har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla viss samhällsviktig service inte har samma möjlighet att avtala bort skyldigheten att ta emot kontant betalning. Domstolarna har bland annat tagit fasta på uttalanden i förarbetena till riksbankslagen. Frågan har dock inte prövats i högsta instans och det är svårt att utifrån dessa rättsfall bedöma hur långt myndigheters skyldighet att acceptera kontanter verkligen sträcker sig.

6. Prop 1986/87:143 s. 64.

7. Statusen lagligt betalningsmedel ska inte blandas ihop med Riksbankens sedel- och myntmonopol, det vill säga Riksbankens ensamrätt att ge ut sedlar och mynt. Statusen lagligt betalningsmedel ska inte heller blandas ihop med vad som är den svenska valutan. Av riksbankslagen framgår att penningheten i Sverige kallas krona och att den delas in i etthundra öre.

8. Ett exempel i närtid är när euron etablerades och eurosedlar och mynt ersatte nationella sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel.

9. Undantag finns på grund av lag, avtal och handelsbruk. Exempelvis följer av lag att skattebetalningar inte får göras kontant.

10. Svea hovrätts beslut den 11 mars 2011 i mål OA 1269-11, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 5 juni 2013 i mål nr 852-12 och kammarrätten i Jönköpings dom den 23 april 2014 i mål nr 3636-13.

Allmänhetens syn på kontanternas status

Vi har alltså i Sverige en situation där kontanter har status som lagligt betalningsmedel samtidigt som denna status både i praktiken och rent juridiskt är av liten betydelse. I medierna förekommer med jämna mellanrum rapporter om att vissa hushåll och mindre företag upplever att det blir allt svårare att använda kontanter. En stor majoritet av allmänheten tycks också uppfatta möjligheten att betala kontant som en rättighet. Det finns också en utbredd föreställning att ett kontantlöst samhälle i första hand skulle missgynna de som har det sämre ställt.¹¹ Riksbanken får i ökad utsträckning frågor från allmänhet och företag om kontanternas status som lagligt betalningsmedel och möjligheten för inköpsställen att "vägra" ta emot kontanter. Det finns därutöver ett intresse från flera riksdagsledamöter som lämnat motioner kring olika aspekter av kontantanvändning.¹² Denna situation tycks vara ganska specifik för Sverige trots att de allra flesta västerländska länder har en likartad reglering, nämligen att kontanter som betalningsmedel vanligtvis går att avtala bort. Att det i andra länder knappast förekommer någon debatt är troligtvis för att kontanter fortfarande används i högre utsträckning och därmed är mindre ifrågasatta än vad som är fallet i Sverige.

Allmänheten tycks alltså se det som en rättighet att kunna betala med kontanter i betydligt större utsträckning än vad riksbankslagen ger stöd för. Diskrepansen mellan hur statusen lagligt betalningsmedel uppfattas och dess faktiska innebörd torde öka i framtiden då det kan antas att allt färre inköpsställen kommer att acceptera eller hantera kontanter.¹³ Vi anser därför att något bör göras för att minska denna skillnad.

Nedan diskuterar vi två huvudalternativ som visar hur denna diskrepanz kan motverkas genom att man ändrar kontanternas legala status:

- Det första alternativet är att göra kontanternas status som lagligt betalningsmedel mer tvingande så att betalningsmottagare får en bindande skyldighet att ta emot kontanter.
- Det andra alternativet är att avskaffa kontanternas status som lagligt betalningsmedel. Detta är i praktiken att klargöra dagens rättsliga situation där det sällan finns en reell skyldighet att acceptera kontanter.

Riksbankens mandat beträffande betalningar är att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. När det gäller kontanternas roll som betalningsmedel betyder detta att Riksbanken ska värna betalningsmarknadens funktion. I praktiken betyder det att eventuella problem kring kontanter måste vara så stora och påverka så många personer att marknadens funktion försämras för att Riksbanken ska agera/ingripa.¹⁴ Riksbankslagen ger däremot inte Riksbanken något mandat kring konsumentskydd eller skydd av speciellt utsatta grupper. Detta ansvar åligger andra myndigheter.¹⁵ Det är alltså med utgångspunkt i betalningsmarknadens funktion och samhällsekonomiska effekter som vi nedan diskuterar de två alternativen.

Alternativ 1: Effekter av en tvingande skyldighet att ta emot kontanter

Ett alternativ är att stärka kontanternas status som lagligt betalningsmedel till att innebära en tvingande skyldighet för handeln och tjänstesektorn att ta emot kontanter. Det skulle innebära att kontanternas status skulle komma att stå mer i samklang med hur den uppfattas, nämligen som en skyldighet att acceptera kontanter och en rättighet att betala med kontanter. För att kunna motivera en sådan tvingande skyldighet måste man kunna konstatera att fördelarna med en sådan reglering överstiger nackdelarna.

11. Se Arvidsson (2013).

12. I betänkandet 2013/2014:FIU22 avstyrkte utskottet åtta stycken motioner från den allmänna motionstiden hösten 2013 som handlade om kontanthantering. Den 2 april 2014 avslog riksdagen motionerna.

13. Då en allt mindre del av betalningarna sker kontant minskar också näringsidkarens intäkter från kontantförsäljning. Eftersom kontanter är förknippade med vissa specifika kostnader, liksom även andra betalningsätt, blir det vid någon tidpunkt ekonomiskt rationellt för näringsidkaren att helt sluta acceptera kontanter. Det är därför mycket troligt att kontanter i framtiden kommer att bli allt mindre gångbara som betalningsmedel om utvecklingen med lägre kontantanvändning fortsätter.

14. Riksbanken har också ett uppdrag att försörja landet med sedlar och mynt. Detta har dock ingen koppling till kontanternas roll som lagligt betalningsmedel vilket omfattar endast betalningstillfället. Försörjningsuppdraget diskuteras därför inte i denna artikel.

15. För en beskrivning av olika myndigheters roller i relation till betalningar, se Sveriges riksbank (2013).

För de grupper som vill betala kontant eller som är hänvisade till kontanter av andra anledningar skulle ett tvång vara positivt eftersom det skulle säkerställa att de kan använda kontanter överallt, också i framtiden. Detta i sin tur ger dem tillgång till varor och tjänster. När det gäller de som har tillgång till andra betalningsätt men som av någon anledning föredrar att betala kontant torde de positiva samhällsekonomiska effekterna vara små eftersom de inte riskerar bli utestängda från varu- eller tjänstemarknaderna. Däremot kan det finnas grupper som av någon fysisk, teknisk eller juridisk anledning är förhindrade att betala på annat sätt än med kontanter. Det är främst bland dessa grupper som de positiva samhällsekonomiska effekterna skulle vara som störst.

Det är dock endast ett fåtal som måste kunna betala kontant på grund av att de inte har tillgång till andra betaltjänster.¹⁶ Det finns i Sverige en rättighet att öppna ett bankkonto och Finansinspektionen rekommenderar bankerna att knyta tilläggstjänster, till exempel ett bankkort eller en girotjänst, till kontot.¹⁷ De grupper som är förhindrade att använda andra betalningsmedel än kontanter är alltså relativt få och små vilket gör att effekterna av en tvingande skyldighet att acceptera kontant betalning blir små på en samhällsnivå. Till saken hör också att ett EU-direktiv antogs under 2014 som innebär att alla EU-medborgare ska ha rätt att öppna ett bankkonto med grundläggande funktioner.¹⁸ Grundläggande funktioner innefattar bland annat kontantuttag, gireringar och betalningstransaktioner med bankkort. När direktivet implementeras i svensk lag ska alla privatpersoner således ha tillgång till kontanter, gireringar och bankkort. En sådan lösning har potential att åtminstone juridiskt säkerställa att alla medborgare har tillgång till grundläggande betaltjänster. Sammanfattningsvis bör den positiva samhällsekonomiska effekten av en stärkt skyldighet att acceptera och hantera kontanter vara förhållandevis liten.

En uppenbar nackdel med att lagstadga om en bindande skyldighet att acceptera kontanter är att det innebär en inlåsning i en betalningsstandard som marknaden långsamt tycks vara på väg att överge. På betalningsmarknaden, liksom de flesta andra marknader, sker en teknisk utveckling och behov av nya betalningsätt uppstår och gamla kanske minskar. En övergång till andra betaltjänster som kan bidra till ett effektivt och säkert betalningsväsende riskerar alltså att bromsas med en tvingande skyldighet att ta emot kontanter.

En annan nackdel är att de kostnader som är förknippade med kontanter kan antas öka. Riksbankens egna studier visar att samhällets kostnader för kontanter är runt nio miljarder kronor per år.¹⁹ Marknadens aktörer, inklusive hushållen, har kostnader både för sin kontanthantering och för andra betalningsätt och bör själva kunna fatta affärsmässiga beslut om vilka betalningsätt som är kostnadseffektiva att använda för just dem. Ett problem härvidlag är att hushåll, till skillnad från handeln, sällan möter transaktionsavgifter eller uttagsavgifter, det vill säga att det för ena sidan av marknaden inte finns en fungerande prismekanism som kan hjälpa att styra marknaden mot det i varje situation mest kostnadseffektiva valet av betalningsätt.²⁰ Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv tycks bankkort vara billigare än kontanter för betalningar överstigande 20 kronor. En utökad skyldighet att acceptera och hantera kontanter i kombination med en inlåsningseffekt som försenar en övergång till mer kostnadseffektiva betalningsätt kan därför innebära betydande samhällskostnader, speciellt sett över en längre period. Det bör tilläggas att kontanter av arbetsmiljöskäl har avskaffats inom vissa branscher, exempelvis på SL-bussarna, och ett återinförande av kontanter kan därför ha en negativ påverkan på arbetsmiljön i vissa branscher. Det är också möjligt att tillgänglig infrastruktur för att hantera ett ökat antal dagskassar saknas, då antalet bankkontor med kontanthantering minskar.

Riksbankens intervjuundersökningar visar att hushållen upplever både kontanta betalningar och elektroniska betalningar som trygga, med en liten fördel för kontanter. Den

16. Endast i undantagsfall erhåller konsumenter inkomster i form av kontanter eller förbetalda kort. Därför förutsätter kontantanvändning i praktiken ett bankkonto från vilket konsumenten tar ut kontanter. Bankerna tillåter också att barn i åldrarna 8–10 år, ibland finns ingen nedre åldersgräns, får bankkort om deras föräldrar så medger.

17. I Riksbankens egen intervjuundersökning i september 2014 uppgav 96 procent att de hade tillgång till kontanter och 99 procent att de hade tillgång till bank- eller kreditkort. Ingen uppgav att de inte hade tillgång till någotdera. Denna bild är samstämmig med att McKinsey (2009) anger att andelen vuxna över 15 år i Sverige som har bankkonto är 99 procent.

18. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

19. Se Segendorf och Jansson (2012a) och (2012b). Den totala kostnaden omfattar dels fasta kostnader för tillverkning, lagring, maskinell utrustning av olika slag m.m. och dels rörliga kostnader relaterade till den rent fysiska hanteringen av kontanter hos alla inblandade parter.

20. Se Guibourg och Segendorf (2007). Denna referens visar situationen 2002 men den är i all väsentlighet densamma idag.

infrastruktur som behövs för uttagsautomater och för elektroniska betalningar är som helhet väl utbyggd i Sverige även om den på vissa ställen kan upplevas som otillräcklig. När det gäller upplevd och faktisk säkerhet med kontanter och elektroniska betalningar är det svårt att påvisa någon fördel för enderabetalningssättet. För handeln är bilden mer splittrad beroende på typ av verksamhet, storlek, typ av kort som används, hur dagskassan kan deponeras och så vidare.

En slutsats av diskussionen är att en generellt bindande skyldighet för alla att acceptera kontanta betalningar inte torde främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Om staten vill värna speciella grupper är det troligtvis lämpligare att lagstifta om en skyldighet i specifika situationer så att de samhällsvinster man vill fånga sker till så låga kostnader som möjligt. I en lagstiftningsprocess finns möjlighet att ta hänsyn till olika samhällsintressen och väga dessa mot varandra. Det är därför rimligt att en tvingande skyldighet att ta emot kontanter endast införs för vissa specifika verksamheter och att den skyldigheten införs genom lag och inte, så som nyligen skett för myndigheter, genom domstolspraxis. Det bör också tilläggas att Post- och telestyrelsen tillsammans med Länsstyrelserna har regeringens uppdrag att arbeta för regionala stöd- och utvecklingsinsatser för att säkerställa att alla i samhället har tillgång till grundläggande betaltjänster.²¹

Alternativ 2: Effekter av att avskaffa statusen lagligt betalningsmedel

Att avskaffa kontanternas status som lagligt betalningsmedel skulle ha två fördelar. För det första skulle lagstiftningen bättre återspegla verkligheten. Redan i dag råder i allt väsentligt frihet att träffa avtal och det finns därför i praktiken ingen tvingande skyldighet att acceptera kontanter. När parterna är överens om kontant betalning skulle kontanter givetvis fortfarande kunna användas, precis som idag. Vi bedömer därför att förlusten av statusen som lagligt betalningsmedel endast skulle ha en mycket liten effekt på betalningsmarknaden, åtminstone på kort sikt. För det andra skulle lagstiftningen inte längre, genom sin otydlighet, hindra marknadens aktörer att successivt anpassa sig efter marknaden och optimera sina kostnader för betalningar. Detta är en mer långsiktig effekt. De grupper som inte kan eller vill använda andra betalningsätt än kontanter kan dock påverkas negativt då det är möjligt att ett avskaffande av statusen skulle påskynda utvecklingen mot ett kontantlöst samhälle. Mest drabbas de grupper som inte har tillgång till andra betalsätt än kontanter. Som diskuterats ovan är dessa grupper dock små och får antagligen bättre hjälp genom riktade åtgärder. En sannolik konsekvens skulle också vara att myndigheter anses ha full frihet att välja vilka betalningsätt de vill acceptera med hänsyn till kostnader och risker. Om detta inte är en önskvärd effekt har lagstiftaren möjlighet att reglera vilka betalningsätt en myndighet ska acceptera.

Att avskaffa kontanternas status som lagligt betalningsmedel skulle dock kunna vara skadligt för betalningsmarknadens funktion. Detta om Sverige därmed skulle sakna en betalningsstandard med bred acceptans och få en allt för fragmentarisk betalningsmarknad. Vi bedömer dock att frånvaron av ett lagligt betalningsmedel skulle ha liten eller ingen påverkan på effektiviteten och fragmenteringen på betalningsmarknaden i och med att marknaden har etablerat flera väl fungerande betalningsstandarder.

Vissa frågor behöver utredas innan kontanternas status som lagligt betalningsmedel avskaffas

Som nämnts inledningsvis fyller statusen lagligt betalningsmedel idag främst funktionen att klargöra hur en betalning ska genomföras (en skuld regleras) i de fall då parterna inte träffat något avtal om detta. Om begreppet helt tas bort ur lagstiftningen finns en viss risk att det i avsaknad av avtal kan uppstå diskussioner om hur en betalning ska göras eller osäkerhet om huruvida en betalning gjorts så att skulden

21. Detta arbete presenteras i bland annat Länsstyrelserna (2013).

är slutligt reglerad. Sådan osäkerhet gagnar varken betalaren eller mottagaren eller betalningsmarknadens funktion.

Samtidigt måste man ta hänsyn till att betalningsmarknaden är en marknad som förändras och utvecklas fort.²² För det första uppstår nya sätt att betala, till exempel via mobiltelefonen. För det andra förändras konsumenternas och företagens betalningsbehov och beteenden, bland annat genom e-handel. För det tredje etablerar sig nya aktörer på betalningsmarknaden. Dessa är ofta inte banker utan betalningsinstitut eller institut för elektroniska pengar. En reglering om vilket betalningsätt som ska användas när inget har avtalats om detta riskerar att bli omodern i takt med att marknaden utvecklar nya betalningssätt. I praktiken torde det också vara relativt sällan som det inte framgår av situationen eller av sedvänja hur en betalning ska göras även om inget avtal träffats om detta.

Med tanke på målet, att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, bör ett antal frågor utredas innan kontanternas unika status som lagligt betalningsmedel avskaffas. För det första måste lagstiftaren utreda om det finns några områden eller situationer där kontantbetalning alltid ska kunna göras. Denna fråga är intimt knuten till vilka grupper i samhället som trots laglig rätt till bankkonton inte kan eller får ha sådana.²³ För det andra måste det utredas om det behövs en ny reglering av betalningar när avtal saknas för att det tydligt ska framgå när en skuld är slutligt reglerad.

Om en sådan reglering anses nödvändig är en möjlig utgångspunkt att betalningar som inte görs kontant nästintill alltid är elektroniska och att sådana betalningar nästintill alltid baseras på någon form av underliggande struktur av konton mellan vilka betalningar görs.²⁴ I en situation då parterna inte kommit överens om hur en betalning ska göras skulle en kreditering av mottagarens konto i rätt valuta kunna innebära att skulden är slutligt reglerad. En reglering bör under alla omständigheter vara så teknikneutral som möjligt för att kunna tillämpas även på framtida betalningssätt och därför bör man inte ange specifikt hur kontokrediteringen ska initieras. För betalningsmottagaren bör det inte spela någon roll om den betalande parten använt bankkort, giro, autogiro, check eller något annan metod, det viktiga är att mottagaren fått in medel på sitt konto. För ytterligare teknikneutralitet och för att inte diskriminera kontanta betalningar bör man överväga att låta även betalning med kontanter innebära att en skuld är slutligt reglerad.

På sikt är det rimligt att kontanternas unika status som lagligt betalningsmedel upphör

Det är mycket troligt att kontantanvändningen kommer att fortsätta att minska i Sverige. Utvecklingen innebär troligen att det kommer att bli allt svårare att få tillgång till och betala med kontanter. Samtidigt förändras våra betalningsvanor och betalningsbehov och det utvecklas nya betaltjänster. En uppenbar nackdel med att lagstadga om en bindande skyldighet att acceptera kontanter är att det innebär en inlåsning i en betalningsstandard som marknaden långsamt tycks vara på väg att överge. De grupper som inte kan hantera andra betalningssätt än kontanter är förmodligen mycket små och hjälps bäst genom riktade åtgärder. Mot denna bakgrund bedömer vi att åtgärder för att stärka kontanternas status som lagligt betalningsmedel inte skulle gynna utvecklingen av ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Att avskaffa kontanternas status som lagligt betalningsmedel torde inte påverka dagens situation i praktiken eftersom den rådande skyldigheten att acceptera kontanter inte är bindande. I Sverige finns det flera väl fungerande betalningsstandarder och risken för ogynnsam fragmentering på betalningsmarknaden är därför liten. Det skulle också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende om lagstiftningen blir mer neutral vad gäller sätten att betala och om kontanter i det avseendet likställs med an-

22. Se Sveriges riksbank (2013) för en beskrivning av dessa förändringar och möjliga effekter.

23. Post- och telestyrelsen har som ovan nämnts regeringens uppdrag att arbeta för att säkerställa att alla i samhället har tillgång till grundläggande betaltjänster och bör inom ramen för detta fortsätta arbeta för att alla grupper i samhället i framtiden har möjlighet att använda andra betalningsmedel än kontanter. Det behövs sannolikt insatser både i form av bättre teknisk infrastruktur (telenät, bredband m.m.) och mer lättanvända betalningsmedel såväl som utbildningsinsatser.

24. Checkar är inte elektroniska men baseras på bankkonton. På sitt sätt kan man också säga att den virtuella valutan Bitcoin också baseras på en underliggande kontostruktur – den så kallade blockkedjan, se Segendorf (2014).

dra betalningssätt. Risken för en inlåsning i vissa, kanske mer kostsamma, betalningssätt skulle också minska med en neutral lagstiftning som gör det möjligt för marknadsaktörerna att anpassa sig till de betalningssätt som är mest effektiva för dem.

Eftersom kontanter trots allt fortfarande är vanliga finns dock inget omedelbart behov att avskaffa deras unika status som lagligt betalningsmedel. Det vore dock klokt av lagstiftaren att redan nu grundligt utreda om en ny och teknikneutral reglering behövs för att bestämma betalningssätt när avtal om detta saknas samt om det finns situationer där det måste gå att betala kontant även framgent. Det är också viktigt att det finns ett fortsatt stöd för de grupper som av någon anledning riskerar att inte kunna få tillgång till framtida elektroniska betaltjänster. Med god framförhållning skapas de rätta förutsättningarna för att ta fram ett regelverk som är anpassat för den framtida betalningsmarknaden.



Litteratur

Arvidsson, Niklas (2013), *Det kontantlösa samhället – rapport från ett forskningsprojekt*, KTH.

Bagnall, John, David Bounie, Kim P. Huynh, Anneke Kosse, Tobias Schmidt, Scott Schuh och Helmut Stix (2014), *Consumer Cash Usage: A Cross-Country Comparison with Payment Diary Survey Data*, ECB Working Paper Series, nr 1685, juni 2014.

Guibourg, Gabriela och Björn Segendorf (2007), *A note on the price- and cost structure of retail payment services in the Swedish banking sector 2002*, *Journal of Banking & Finance*, vol 31, s. 2817–2827.

Länsstyrelserna (2013), *Bevakning av grundläggande betaltjänster*, rapport 2013:21.

McKinsey (2009), *Half the Word is Unbanked*, Financial Access Initiative Framing Note, oktober 2009.

Segendorf, Björn (2014), *Vad är Bitcoin*, *Penning- och valutapolitik*, Sveriges riksbank, nr 2014:2.

Segendorf, Björn och Thomas Jansson (2012a), *The cost of consumer payments in Sweden*, Sveriges Riksbank Working Paper Series, nr 262.

Segendorf, Björn och Thomas Jansson (2012b), *Cards or cash, how should we pay*, *Penning- och valutapolitik*, Sveriges riksbank, nr 2012:3.

Sveriges riksbank (2013), *"Den svenska massbetalningsmarknaden"*, *Riksbanksstudier*, Sveriges riksbank.