

Den svenska betalningsmarknaden i förvandling

BJÖRN SEGENDORF OCH ANNA-LENA WRETMAN*

Björn Segendorf är verksam vid avdelningen för finansiell stabilitet och Anna-Lena Wretman vid avdelningen för betalsystem och kontanter

Stora strukturförändringar sker nu på den svenska betalningsmarknaden. Allt fler betalningar görs elektroniskt, ibland med hjälp av ny teknik. Samtidigt minskar kontant-användningen och det blir också svårare sätta in eller att få tag på kontanter. Den stora spridningen av internet, surfplattor och smarta telefoner förändrar hushållens köpmönster och betalningsbehov. Bankerna som länge dominerat betalningsmarknaden möter nu konkurrens från nya aktörer. Även om utvecklingen överlag är positiv upplever en del hushåll, föreningar och företag den som negativ.

I denna artikel beskriver vi först hur den svenska betalningsmarknaden ser ut idag och lyfter fram ett par av dess egenskaper som är centrala för att förstå den pågående utvecklingen. Därefter beskriver vi de viktigaste delarna i strukturomvandlingen och de utmaningar dessa medför. Vi diskuterar för- och nackdelar samt vad som bör och kan göras för att mildra de negativa effekterna på vissa grupper. Vi för också ett resonemang kring marknadens och myndigheternas ansvar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att utvecklingen på betalningsmarknaden är överlag positiv och fortsatt utveckling bör inte hindras. Men vi ser även att det finns problem som måste lösas eller åtminstone mildras. Verktygen för att lösa problemen finns men det krävs samverkan mellan marknadsaktörer och mellan marknad och stat. Ytterst är det dock staten som måste agera skyddsnet för de användare som annars riskerar att stå utanför betalningsmarknaden.

Kontantanvändningen minskar i Sverige

I en ekonomi är det viktigt att betalningar kan genomföras på ett säkert och effektivt sätt. Elektroniska betalningar såsom autogiro, kortbetalningar eller betalningar via internetbank är i allmänhet snabbare och mindre resurskrävande än pappersbaserade betalningar som checkar, kontanter och blankettgiro och blir därmed oftast effektivare. Andelen betalningar som initieras elektroniskt är mycket hög i Sverige. Exempelvis gjorde en genomsnittlig svensk 269 kortbetalningar under 2014 vilket ger oss en topplacering i världen.¹ Sverige har alltså en av de effektivaste betalningsmarknaderna i världen.

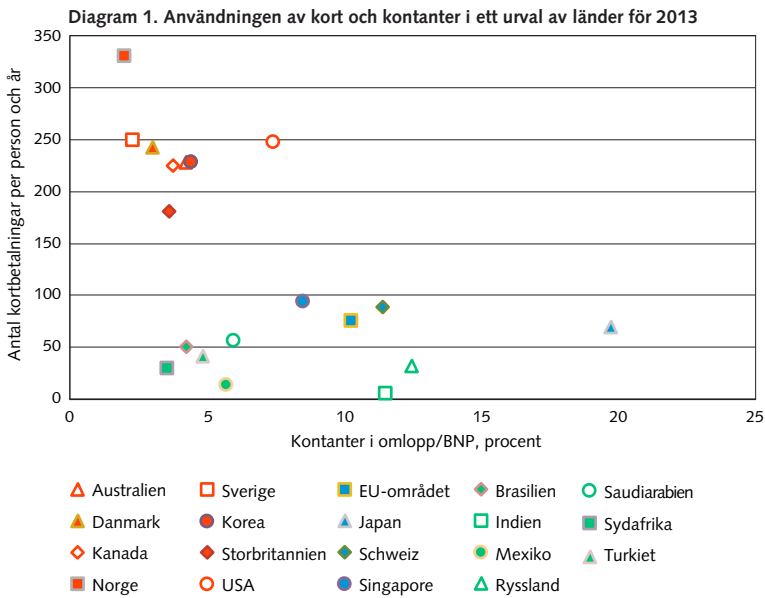
* De åsikter som uttrycks i denna artikel är författarnas egna och ska inte uppfattas som Riksbankens ståndpunkt.

1 Det totala antalet kortbetalningar var 2 620 miljoner, se Sveriges riksbank (2015), tabell AB. Statistiska centralbyrån anger Sveriges befolkning till 9747355.

Ett sätt att mäta hur effektiv betalningsmarknaden för betalningar på inköpsstället är i ett land är att undersöka hur ofta kort respektive kontanter används vid betalningar. Ju oftare kort används desto mer effektiv anses betalningsmarknaden vara.

Diagram 1 visar användningen av kort och kontanter för 2013 för ett urval länder. Det finns ingen tillförlitlig statistik över antalet kontanta betalningar utan kontantanvändningen mäts genom att man relaterar värdet på kontanter i omlopp till landets BNP.² Ju högre upp i det vänstra hörnet som landet hamnar desto mer effektiv anses denna del av betalningsmarknaden vara. På motsvarande sätt anses denna del av landets betalningsmarknad vara mindre effektiv ju längre ner mot det högra hörnet som landet ligger.

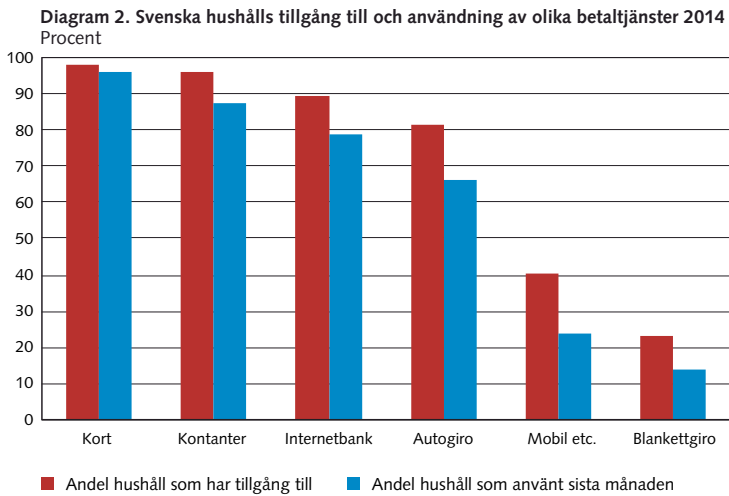
I diagrammet har vi identifierat tre grupper av länder. De rödmarkerade är de "kortintensiva" länderna dit Sverige hör. De är också industrialiserade. Det finns en blåmarkerad grupp industrialiserade länder som präglas av en hög kontantanvändning och en förhållandevis låg kortanvändning dit Schweiz och eurozonen hör. Slutligen finns det en grönmarkerad grupp av tillväxtländer med låg kortanvändning och där vi finner BRIC-länderna Brasilien, Ryssland och Indien.³



Källor: CPMI (2014b), ECB Statistical Warehouse och Norges Bank

2 Måttet kontanter i omlopp i relation till BNP är ett trubbigt mått. För en del länder såsom USA och Schweiz och för eurozonen överskattas kontantanvändningen eftersom en del av deras kontanter hålls och används utanför deras gränser.
3 Det finns tyvärr ingen statistik för Kina.

I Sverige faller användningen av kontanter snabbt och 2014 gjordes cirka 20 procent av betalningarna i butik kontant – vilket är en mycket låg siffra jämfört med många andra länder.⁴ Motsvarande siffra för 2010 var 39 procent. Nästan 90 procent av hushållen har tillgång till internetbank och gör sina betalningar via internet- eller mobilbank.⁵ Vi använder även e-faktura och autogiro. Andelen betalningar som initieras via olika slags pappersblanketter (Bank- och Plusgiro, checkar och så vidare) är däremot låg. Andelen hushåll som har tillgång till blankettgiro är cirka 23 procent och överföringar och gireringar som initieras via blankett är 7,3 procent.⁶ De samhällsekonomiska kostnaderna för betalningar är därför låga i ett internationellt perspektiv.⁷



Källa: Sveriges riksbank, intervjuundersökning

Utvecklingen på betalningsmarknaden går snabbt i och med att nya innovativa sätt att göra betalningar lanseras. Ofta är dessa baserade på mobiltelefoner eller kräver internetuppkoppling. Vi ser också att bankerna har fått konkurrens av nya aktörer som genom ny teknik eller nya processer tar plats på betalningsmarknaden. Användarna är snabba att anamma nya betaltjänster vilket gör att kontanter och pappersbaserade betalningar minskar snabbt. Denna strukturomvandling kan ge oss bättre, billigare och säkrare betaltjänster i framtiden men den medför också utmaningar för samhället. Innan vi diskuterar strukturomvandlingens konsekvenser är det bra att förstå vad som driver strukturomvandlingen och varför den tycks ha gått så långt i Sverige.

4 Se Sveriges riksbank (2013), kapitel 2 för en mer detaljerad jämförelse mellan ett antal utvalda länder.

5 Intervjuundersökning av Sveriges riksbank, se <http://www.riksbank.se/sv/Statistik/Betalningsvanor/>.

6 Sveriges riksbank (2015), tabell AD.

7 Segendorf och Jansson (2012b) och Schmiedel m.fl (2012).

Vad är utmärkande för betalningsmarknaden?

Betalningar som görs på annat sätt än med kontanter görs via tjänster som bjuds ut av betaltjänstleverantörer, traditionellt sett banker, och som konsumeras av hushåll, företag och den offentliga sektorn. Exempel på sådana betaltjänster är kortbetalningar, girobetalningar och autogiro. Betaltjänstleverantörerna är vinstdrivande företag som konkurrerar med varandra på betalningsmarknaden.

En betaltjänst är en informationshanteringstjänst där informationen berättar vilka konton som ska debiteras och krediteras, var dessa konton finns, beloppets storlek, vad betalningen avser och när den ska genomföras. Det måste också säkerställas att den som initierar betalningen har rätt att göra det, exempelvis genom PIN-kod vid ett kortköp, koddosa vid betalning via internetbank eller BankID, och att det finns tillräckligt med pengar på det avsändande kontot. Vanligtvis finns inte kontona hos samma betalningsförmedlare/kontoförande institut och då måste dessa utväxla information och pengar med varandra.

STORDRIFTS- OCH SAMORDNINGSFÖRDELAR OCH NÄTVERKSEFFEKTER

All denna informationsbehandling och förmedling sker i stora IT-system/plattformar som är dyra att införskaffa och driva men där kostnaden för att förmedla ytterligare en betalning är mycket liten. Detta skapar så kallade *stordriftsfördelar* – ju fler betalningar som genomförs i samma IT-system desto lägre blir den genomsnittliga kostnaden för att hantera informationen. Ett sätt att öka volymen betalningar är att samlokalisera processandet av olika typer av betalningar från flera betaltjänstleverantörer (*samordningsfördelar*).

Nätverkseffekter är ett annat centralt begrepp inom betalningar och avser i det här fallet nyttan av att många aktörer samverkar i ett betalningssystem. En betaltjänst är mer användbar och därmed mer värdefull för den som vill betala (betalningsavsändaren) om det är många betalningsmottagare som använder samma tjänst och tvärt om. Exempelvis är ett kort mer användbart för hushållen om det accepteras i många butiker och för butiksinnehavare är det mer värdefullt att kunna ta emot kort ju fler hushåll som använder dem. För vissa typer av betaltjänster är användarna både mottagare och avsändare av betalningar såsom i fallet med *Swish*.⁸ Då är det antalet anslutna användare som är det väsentliga. I andra fall är avsändare och mottagare två tydligt avskilda kategorier av användare vilket kan illustreras med kortexemplet ovan. Det är främst hushåll som använder kort för att betala med och det är främst företag och offentlig sektor som tar emot betalningarna.

EN SVENSK TRADITION AV SAMARBETE

Stordrifts- och samordningsfördelar och nätverkseffekter ger betalningsförmedlare ett starkt incitament att samarbeta. Samarbetet brukar gälla främst olika standarder och gemensamma IT-system. Gemensamma standarder för betalningsinformationen gör att de

⁸ Swish är en mobiltelefonbaserad betaltjänst för betalningar mellan privatpersoner. Sommaren 2014 öppnades den också upp för små företag, föreningar osv. Tjänsten tillhandahålls av ett antal samarbetande banker.

olika betalningsförmedlarna kan utväxla betalningar mellan sina respektive egna IT-system. Detta kallas *interoperabilitet*. Samarbetet kan tas ett steg längre genom samverkan kring de stora och dyra IT-system som hanterar betalningsinformationen. De undviker då dubbelrade investeringar och kan dela på kostnaderna samtidigt som stordrifts- och samordningsfördelar utnyttjas maximalt. Båda typerna av samarbete gör det enklare och billigare för betalningsförmedlarnas kunder – hushåll, företag och offentlig sektor – att skicka betalningar till varandra och nätverket blir då större.

I Sverige har bankerna en lång tradition av samarbete. Tillkomsten av Bankgirot är ett bra exempel på detta liksom samarbetet kring Swish och det gemensamägda bolaget Bankomat som tagit över bankernas uttagsautomater.⁹ De internationella kortföretagen VISA och MasterCard är exempel på samarbete på global nivå inom banksektorn. Men även om bankerna ofta samarbetar kring standarder och betalningsinfrastruktur så konkurrerar de med varandra om att sälja betaltjänsten till användarna. Således konkurrerar bankerna med varandra när det gäller avgifter och användningsvillkor för kort och kortbetalningar, Bankgirobetalningar, Swishbetalningar och så vidare.¹⁰

EN KONCENTRERAD MARKNAD OCH MÖJLIGA INLÅSNINGSEFFEKTER

Stordriftsfördelar och nätverkseffekter tenderar dock att skapa en koncentrerad marknad som domineras av ett fåtal stora aktörer, vilket är fallet med storbankerna på den svenska betalningsmarknaden.¹¹ I kombination med samarbetet mellan aktörer betyder det vanligtvis att det finns få men stora betaltjänster. I Sverige är det olika former av Bankgirobetalningar och kortbetalningar via VISA och MasterCard.

De samarbetande bankerna har investerat mycket i att anpassa sina interna IT-system och den gemensamma infrastrukturen till en viss standard. Att förändra standarden för betalningsinformation, eller för all del rutinerna för hur informationen ska hanteras, kan medföra avsevärda kostnader och det kan då vara billigast att behålla den befintliga standarden. Det ursprungliga valet av mjukvara kan alltså påverka framtida möjligheter att välja annan mjukvara. Likaså är det dyrt att bygga en gemensam infrastruktur och man byter därför inte gärna ut denna trots att det kommit bättre hårdvara. Samarbeten kring standarder och betalningsinfrastruktur kan alltså skapa inlåsnings effekter där förändringsprocesser

9 Inom Bankgirot gick samarbetet gick med tiden från interoperabilitet till gemensamägd infrastruktur. Det hade långt innan Bankgirots tillkomst 1959 varit möjligt att göra överföringar mellan checkkonton hos affärsbankerna men utvecklingen av kontorsmaskiner och ökade kostnader för checkhanteringen gjorde det önskvärt för affärsbankerna att skapa en mer lättadministrerad betalningsmetod/rutin som kunde komplettera checkarna och ibland ersätta dem. Denna nya betalningsrutin var bankgiro och 1950 utvecklade de en gemensam bankgiroblankett för överföringar. Det visade sig snart att hanteringen av de blanketter som bankernas kunder skickade in borde centraliseras och 1959 inrättades Bankgirocentralen. Dess huvudsakliga uppgift var att sortera bankgirobetalningarna och avisera mottagarna och deras bankkontor. Idag är Bankgirot det centrala nav genom vilket lejonparten av betalningarna mellan olika banker går. För en beskrivning av Bankgirot, se Sveriges riksbank (2013).

10 De svenska bankernas prissättning mot hushåll och företag eller offentlig sektor ser olika ut. Hushåll betalar sällan transaktionsavgifter, det vill säga en avgift per betalning, vilket däremot är mycket vanligt bland företag och offentlig sektor. Bägge betalar dock ofta fasta avgifter såsom årsavgifter. Källa: Guibourg och Segendorf (2007).

11 Är stordrifts- och samordningsfördelarna tillräckligt starka finns det under full konkurrens bara plats för en betalningsförmedlare eller infrastruktur på marknaden. Marknaden kallas då för ett naturligt monopol.

blir tröga och dagens situation blir en funktion av situationen igår. Betalningar förmedlas idag mellan bankerna på i stort sett samma sätt som för tio år sedan.¹²

Hushåll och företag är alltså snabbare med att förändra sitt sätt att initiera betalningar än vad bankerna är i utvecklingen av nya sätt att utväxla betalningsinformation och pengar sinsemellan.¹³

SVERIGE LIGGER LÅNGT FRAM I ANVÄNDNING AV NY TEKNIK

En ny teknik behöver ofta mogna och bli allmänt använd innan den kan användas för att konstruera nya betalningslösningar. Skälet är att det annars endast finns ett fåtal potentiella användare och då kan inte nätverkseffekter och stordriftsfördelar utnyttjas. Exempelvis bör en tillräckligt stor del av hushållen ha tillgång till internet för att det ska vara lönt att konstruera en internetbank, och en mobilbank är bara lönsam om tillräckligt många av bankens kunder har en smart telefon. Exakt hur stor spridningen av en teknik måste vara varierar från fall till fall och med de andra affärsöverväganden som betaltjänstleverantörerna måste göra.

Sverige är ett teknikvänligt land. Infrastrukturen för internet – och telekommunikation är väl utbyggd och en hög andel av hushållen har tillgång till och använder ny teknik, till exempel internet i hemmet, smarta telefoner och surfplattor.¹⁴ World Economic Forum rangordnar länder efter hur väl de är placerade när det gäller att utnyttja möjligheterna inom informations- och kommunikationsteknologin.¹⁵ 2015 rankades Sverige som tredje bästa land utav 148 länder och har sedan 2006 legat bland de tre bästa länderna.^{16, 17} Det här skapar naturligtvis förutsättningar för betalningsmarknaden att utvecklas.

12 Ibland ger dock innovation upphov till stora förändringar. Skapandet av det mobila betalningssystemet M-Pesa i Kenya skulle kunna utgöra ett sådant exempel, se Sveriges riksbank (2013), sidan 69. Det är även intressant att notera att Bitcoin skapades bland annat med motivet att kringgå bankerna och det traditionella betalningssystemet. Det finns intresse, bland annat inom den finansiella sektorn, att försöka använda samma teknologi som Bitcoin (blockkedjan) för finansiella tjänster. Det är därför möjligt att denna teknologi kan bidra till att omforma hur vissa typer av betalningar och värdepapperstransaktioner görs i framtiden. För en populärvetenskaplig beskrivning av Bitcoin, se Segendorf (2014).

13 Innovativa betaltjänster är ofta, men inte alltid, ett nytt sätt att initiera en "gammaldags" betalning, t.ex. koppla ett kort till en betalningsapplikation i mobiltelefonen. De stora IT-systemen för clearing- och avveckling mellan banker utgör ett basplattform för ett "ekosystem" av betaltjänster som förändras över tiden. Det fungerar i allmänhet utmärkt men ibland uppkommer betalningsbehov som inte kan mötas på det sättet. Efterfrågan på att betalningar ska kunna genomföras i realtid är ett tydligt exempel. De rådande systemen är uppbyggda för att genomföra betalningen under en dag eller till dagen efter. Ska betalningen förmedlas från konto till konto i realtid är det svårt att anpassa det gamla IT-systemet och ett nytt byggas i stället. I Sverige heter det systemet BIR (Betalningar i Realtid) och drivs av Bankgirot. Det är detta system som möjliggör tjänsten Swish och som kan komma att tjäna som plattform för ett nytt ekosystem av betaltjänster.

14 91 procent av befolkningen över 18 år har tillgång till Internet och dator i hemmet. I åldrarna över 12 år använder 76 procent Internet dagligen. Källa: Findahl (2014), diagram 1.3 och 1.7.

15 Rangordningen baseras på ett index uppbyggt av 53 indikatorer inom fyra dimensioner; miljö (politisk-regulativ och företags och innovation), beredskap (infrastruktur och digitalt innehåll, rimliga priser och kompetens), användning (individuell, företagsmässig och statlig), och påverkan (ekonomisk och social).

16 Uppgifter för 2015, se http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR2015.pdf.

17 2014 och 2013 rankades Sverige 3:a utav 148 respektive 144 länder (3/144). Motsvarande siffror för tidigare år är 2012: 1/142, 2010–2011: 1/138, 2009–2010: 1/133, 2008–2009: 1/134, 2007–2008: 2/127 och 2006–2007: 2/122. Källor: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalInformationTechnology_Report_2014.pdf, http://www3.weforum.org/docs/GITR/2013/GITR_OverallRankings_2013.pdf och <https://si.se/verksamhetsomraden/sverigebildnen-utomlands/internationella-index/the-networked-readiness-index/>.

Hur förändras efterfrågan på betaltjänster?

I takt med att företag och hushåll får tillgång till ny teknik påverkas också deras efterfrågan på betaltjänster. Ett hushåll med dator och tillgång till internet (smart telefon) kan efterfråga internetbanktjänster (mobila banktjänster) om det förenklar hanteringen av hushållets räkningar och att överblicka hushållsekonomin. De svenska hushållen använder nu i allt högre grad internet- och mobilbanker i stället för att betala räkningar via blankettgiro.

En ökad handel från internetbutiker (e-handel) ger också upphov till en efterfrågan på anpassade betaltjänster och kringtjänster.¹⁸ Exempel på sådana tjänster är tjänster där en tredje part går in mellan kunden och handelsmannen och hjälper kunden att genomföra betalningen på ett snabbare och enklare sätt. Denna mellanhand kan förmedla betalningsinformationen till kundens internetbank och därmed får kunden själv färre uppgifter att fylla i – detta brukar kallas för *Direktbetalning* på e-handelsföretagens hemsidor. Den kan också hantera känslig information såsom kortnummer, giltighetsdatum och säkerhetskoder så att dessa inte direkt kan ses av handelsmannen. *PayPal* är ett exempel på en sådan mellanhand. Användning av elektroniska tjänster såsom nedladdning eller streaming av musik, film, ljudböcker med mera kan också innebära att det behövs speciellt anpassade betaltjänster. E-handel sker också allt oftare över nationsgränser vilket medför att efterfrågan på anpassade och gränsöverskridande betaltjänster ökar.

Vid betalning på plats i en fysisk butik använder hushållen i ökad utsträckning kort i stället för kontanter. Övergången från kontanter till kort kan komma att snabbas på genom den nyligen påbörjade introduktionen av kontaktlösa kort, det vill säga kort där kunden bara håller kortet nära kortterminalen utan att behöva slå in någon PIN-kod. Den alltmer utbredda vanan att använda mobiltelefonen i många andra olika sammanhang har ännu inte gett något tydligt avtryck i betalningsvanorna, men det verkar finnas ett gryende intresse för att betala med mobiltelefonen.¹⁹

På motsvarande sätt ger också ny teknik upphov till en efterfrågan på nya betaltjänster hos företagen. E-handelsföretag är ofta beroende av att det går snabbt och enkelt för kunden att göra sin betalning eftersom risken att kunden avbryter köpet ökar ju mer komplex betalningen är. Betalning via mobiltelefon i butik kan vara attraktivt för köpmannen om exempelvis annan information, till exempel extraerbjudanden och reklam, kan kopplas till betalningsapplikationen. Inte minst viktigt är att detta gör det lättare för företagen och/eller betaltjänstleverantören att samla och bearbeta data om sina kunder och därmed kunna skraddarsy erbjudanden och reklam för varje individuell kund. Sådan information kan också säljas till andra företag och på så sätt ge extra inkomst.

Utöver de rena betaltjänsterna har det också uppstått kringtjänster, till exempel sådana som sammanställer information från din internetbank eller mobilbank och på så vis tillhandahåller en mer överskådlig bild av hushållets ekonomi.

18 Mellan 2003 och 2014 växte e-handeln i Sverige från SEK 4,4 miljarder till SEK 42,9 miljarder. Källa: PostNord med flera (2014).

19 Exempel: 14 procent av betalningarna hos Starbucks görs via en mobiltelefonapplikation. Källa: http://www.nyteknik.se/nyheter/it_telekom/mobiltele/article38115524.ece.

DEMOGRAFIN PÅVERKAR OCKSÅ EFTERFRÅGAN

Efterfrågan på betaltjänster påverkas av demografiska faktorer och inom det skifte mot elektroniska betaltjänster som vi beskrivit ovan finns det två dimensioner som är värda att betona. Den första är en åldersmässig segregation i efterfrågan, det vill säga att skillnaden i hur olika generationer använder betaltjänsterna tycks öka. De äldre som har vant sig vid att använda kontanter och att betala via blankettgiro håller i högre utsträckning än yngre fast vid dessa betaltjänster.²⁰ Äldre personer tenderar också att ha lägre tillgång till internet, smarta telefoner och surfplattor och dessutom att använda dem mindre.²¹ Yngre personer tenderar att använda kort och internet- eller mobilbank i större utsträckning.

Den andra är en geografisk segregation. Sverige är ett glest befolkat land. Till ytan är Sverige det tredje största landet i EU men vi har näst minst befolkning sett per kvadratkilometer. Sveriges befolkning koncentreras också i allt högre utsträckning i storstadsregionerna och medelåldern ökar i regel som mest i länen med sjunkande befolkningstal. Detta innebär att det är i städerna som efterfrågan på de elektroniska betaltjänsterna växer som snabbast och speciellt när det gäller nya innovativa betaltjänster. På landsbygden efterfrågas alltså kontanter och pappersbaserade betaltjänster i högre utsträckning men på vissa orter minskar efterfrågan på kontanter eftersom befolkningen minskar.

Hur förändras utbudet av betaltjänster?²²

Utbudet förändras främst på två sätt – genom vilka tjänster som bjuds ut och av vem. Den nya tekniken bestående av främst internet, surfplattor och smarta telefoner bidrar inte bara till att efterfrågan förändras utan också till att nya kanaler skapas där betalningsförmedlare kan tillhandahålla betaltjänster till sina kunder. Tekniken gör det allt enklare att integrera betaltjänsten i köpsituationen och det har uppstått ett antal betaltjänster som riktar sig mot främst e-handeln. Kortterminalerna har blivit bärbara och allt mer tillgängliga vilket gör det lättare att betala med kort i olika situationer. Allt fler företag erbjuder sina kunder möjligheten att betala via elektroniska fakturor.

För kontanter och pappersbaserade betaltjänster är utvecklingen den motsatta, inte minst som en följd av att efterfrågan förändrats. Vikande efterfrågan i kombination med att dessa tjänster måste tillhandahållas lokalt, vilket är kostsamt, gör att bankerna söker vägar att rationalisera sin verksamhet. Detta har främst märkts genom att bankerna minskat utbudet av främst kontanttjänster genom att reducera antalet bankkontor och göra ungefär hälften av dem kontantlösa, så att det inte längre går att göra kontantärenden över disk. Tidigare tillhandahöll staten kontantservice genom Svensk Kassaservice och via lantbrevbärlinjerna. Sedan flera år tillbaka är den servicen borttagen och har i stället ersatts

20 Sannolikheten för att en person ska betala med kort i stället för kontanter minskar med ålder och ökar med inkomst, utbildning och storlek på boendeort, Se Segendorf och Jansson (2012a). Enligt Riksbankens intervjuundersökningar finns samma samband också för blankettgiro och internet- eller mobilbank. Yngre personer och personer boende i större städer är också mer benägna att använda innovativa betaltjänster.

21 Källa: Findahl (2014).

22 Mer om hur utbudet av betaltjänster har förändrats finns i rapporterna: Sveriges riksbank (2013), CPMI (2012) och CPMI (2014).

av de tjänster som erbjuds av banker och betaltjänstleverantörer. I de fall där marknadens tjänster inte räcker, har PTS och Länsstyrelserna i uppdrag att säkerställa tillgången till grundläggande betaltjänster.²³

ANDRA AKTÖRER ÄN BANKER ERBJUDER BETALTJÄNSTER

Bankerna har sedan lång tid tillbaka haft en dominerande ställning på betalningsmarknaden och har det fortfarande. Men den snabba tekniska utvecklingen och efterfrågan på skräddarsydda betaltjänster har gjort att andra slags företag etablerat sig och börjat bjuda ut sina tjänster, antingen i konkurrens eller i samarbete med en eller flera banker. I Sverige är Payex, Klarna, iZettle och Seamless ett par exempel på sådana företag. På den internationella arenan är PayPal ett annat exempel. I andra fall är det företag som har en annan kärnverksamhet och där betaltjänster kan utgöra en komplementär produkt. Det kan röra sig om mobiloperatörer, internetleverantörer och andra teknikföretag. Exempel på sådana företag är FaceBook, Google och Apple.²⁴

Den svenska betaltjänstlagen, som bygger på EUs Payment Service Directive, tar explicit hänsyn till denna utveckling genom att möjliggöra sådan verksamhet för andra företag än banker. Detta har skett genom att de kan ansöka om att bli registrerade som *betalningsinstitut* eller *institut för elektroniska pengar*. På många orter agerar också lokala butiker, bensinmackar och så vidare ombud för en betalningsförmedlare och det är då möjligt att göra vissa betalningar där.

Strukturumvandlingens effekter

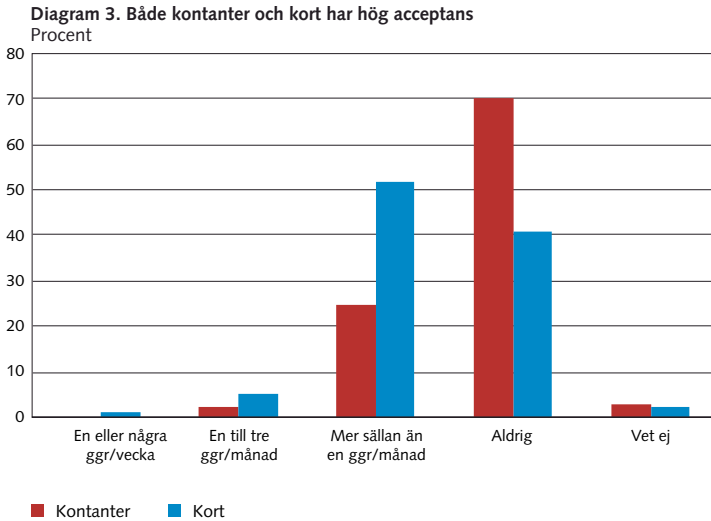
Sammanfattningsvis har utbudet av betaltjänster under de senaste 10-15 åren skiftat mot elektroniska betaltjänster som i ökad utsträckning är skräddarsydda och integrerade med köpsituationen. Dessa tillhandahålls allt oftare av företag som inte är banker. Mångfalden i utbudet har alltså ökat och i viss mån fragmenterat marknaden. Utbudet av kontanttjänster och pappersbaserade betaltjänster har däremot minskat.

Denna strukturumvandling är överlag positiv. Nya betaltjänster och nya aktörer ökar konkurrensen och breddar utbudet vilket i sin tur ger enklare, billigare och i vissa fall även säkrare och mer användarvänliga betalningslösningar. Det ökar valmöjligheterna för användarna och kan även innebära bättre lönsamhet för exempelvis föreningar och mindre företag i och med att de har fler betalningsalternativ att erbjuda kunderna. Exempelvis finns det nu nya betaltjänster som i många situationer kan ersätta kontanter på de orter där kundunderlaget eller begränsningar i logistiken gör kontantbetalningar olönsamma.

23 Med grundläggande betaltjänster avses kontantuttag, betalningsförmedling och dagskassehantering. Uppdraget innebär att staten har möjlighet att gå in med stödjande insatser eller ekonomiska bidrag på de orter och den landsbygd där marknaden inte tillgodoser behovet av grundläggande betaltjänster. Behovet av insatser bedöms av länsstyrelserna. Läs mer på: <http://www.pts.se/betaltnjanster>.

24 I vissa extrema fall finns det inte ens någon person eller något företag som tillhandahåller betaltjänsten. Det finns då inte heller någon som kan ställas till svars eller regleras. Den virtuella valutan Bitcoin är det mest kända exemplet. Den används dock i mycket liten omfattning och har inte haft någon inverkan på den svenska betalningsmarknadens struktur, se Segendorf (2014).

Man ska också komma ihåg att kontanter överlag fungerar väl idag. Riksbankens undersökning visar att det är sällan som kontanter inte fungerar som betalningsmedel. Detta kan illustreras genom Diagram 3 nedan.



Anm. Andel svarande på frågan: Hur ofta har du inte kunnat betala med kontanter eller kort?
Källa: Sveriges riksbank, intervjuundersökning 2014

Även om utvecklingen är positiv innebär den utmaningar och vissa hushåll, föreningar och företag upplever den som negativ. Att det finns alternativ till kontanter är till klen tröst för den som absolut vill betala kontant eller av något skäl inte har tillgång till eller inte kan använda de alternativa betaltjänsterna. Utvecklingen av nya tjänster går mycket fort och en övergång till de nya betaltjänsterna innebär en kostnad, antingen i termer av ny utrustning eller i termer av att behöva ägna tid och kraft åt att lära sig att använda de nya lösningarna. För den enskilde individen, föreningen eller företaget kan kostnaden vara betydande.

Bland annat på grund av de demografiska faktorerna som vi diskuterat ovan förändras efterfrågan på betaltjänster långsammare än utbudet, både tekniskt och geografiskt.²⁵ Här ligger kärnan till problemet: att inte ha tillgång till, inte kunna använda eller inte vilja använda de nya elektroniska betaltjänsterna är en del i ett större digitalt utanförskap och det kan därför vara svårt att lösa problemet med ny teknik.

DE STÖRSTA UTMANINGARNA OCH TÄNKBARA LÖSNINGAR

Betalningsmarknaden står inför flera slags utmaningar. Den största utmaningen är att på sikt upprätthålla en tillräcklig nivå på kontantservicen för att säkerställa att det går att genomföra betalningar i de situationer där inte några andra lämpliga alternativ finns. Andra

²⁵ Länsstyrelserna kartlägger och redovisar tillgängligheten till grundläggande betaltjänster årligen, se Länsstyrelserna (2014).

utmaningar är kopplade till tänkbara lösningar på de problem som en fortsatt minskad kontant-service skapar. Till exempel krävs att brister i infrastrukturen åtgärdas för att internet- och mobilbetalningar ska kunna fungera över hela landet. Det krävs också en väl fungerande och dynamisk marknad som kan fortsätta att utvecklas för att säkerställa att vi har effektiva och användarvänliga betaltjänster även framöver. Nedan beskrivs utmaningar och tänkbara lösningar.

Fortsatt minskad kontantanvändning en stor utmaning

Det finns idag inga tecken på att den trendmässiga minskningen i användningen av kontanter skulle avta. Detta på grund av de demografiska faktorerna och eftersom incitamentet att effektivisera sättet att betala är fortsatt högt hos både företag och hushåll. Elektroniska betaltjänster är i de flesta fall effektivare än kontanter. Om användningen av kontanter, och därmed efterfrågan på kontanttjänster, fortsätter att minska riskerar det att leda till ytterligare neddragningar i kontant-service och eventuellt också i en snabbare takt än efterfrågan faller. Det skulle till och med kunna uppstå en självförstärkande negativ spiral mellan mindre kontantanvändning och lägre kontant-service. Om den försäljning en företagare har mot kontant betalning når en så pass låg nivå att vinsten från denna försäljning inte uppväger kostnaderna för att ta emot kontantbetalningar är det troligen inte ekonomiskt rationellt för företaget att fortsätta acceptera kontanter.²⁶

I vissa fall kan kostnaden för att ta emot kontanter vara substantiell: administrativt arbete, hantering av dags- och växelkassa och transporttjänster. Utan kontanter minskar risken för rån och det anses ibland också att personalens arbetsmiljö förbättras. Om en del företag slutar att acceptera kontanter blir det svårare för hushållen att använda kontanter och de bör då reagera med att använda mindre kontanter och efterfråga färre kontanttjänster. Banker med flera kan då, liksom företagen, reducera sina kostnader genom att minska utbudet av kontanttjänster och kanske också höja priserna för de företag som vill fortsätta köpa kontanttjänster. När färre hushåll betalar kontant och kostnaden för kontanter ökar kommer fler företag att sluta ta emot kontanter och så fortsätter den negativa spiralen.

En sådan utveckling kan i värsta fall gå förhållandevis fort och bli mycket kännbar för de företag och hushåll som inte deltar i utvecklingen. Speciellt tillgången på insättningstjänster kan tänkas minska. För marknaden som helhet får det kanske inte några större effekter så länge takten i neddragningen är hanterbar. Det finns dessutom fortfarande banker som erbjuder kontant-service på många håll i landet.²⁷ Men, för vissa användare med sämre möjligheter att ta till sig och använda ny teknik (till exempel äldre och handikappade²⁸) och i vissa situationer, framför allt vid insättningar, kan en minskad kontant-service få kännbara konsekvenser. Antalet geografiska områden där kontant-service saknas, liksom antagligen även annan service, kommer förmodligen också att öka.

²⁶ Att sluta ta emot kontanter skulle spara kostnader inom bland annat maskinell utrustning som slutna kassasystem men också inom hantering av dags- och växelkassor, säkerhet och transport.

²⁷ Tillväxtanalys (2014).

²⁸ Länsstyrelserna (2014).

En väl fungerande dynamisk betalningsmarknad för att lösa problemen

För att möta problemen som uppstår när kontantanvändningen och kontantservicen minskar, krävs en väl fungerande och dynamisk betalningsmarknad som långsiktigt kan ta fram alternativa betaltjänster till en rimlig kostnad. Det som kännetecknar en sådan marknad är väl avvägd balans mellan samverkan och konkurrens. Detsamma gäller reglering där utmaningen ligger i att sätta konkurrensneutrala spelregler som minskar riskerna och osäkerheten för de olika marknadsaktörerna och användarna utan att hämma innovationskraften. Det krävs även en transparent prissättning. Dessutom är en väl utbredd infrastruktur en nödvändighet. Det finns idag brister inom dessa områden. Nedan diskuteras utmaningarna och tänkbara lösningar.

Balans mellan samverkan och konkurrens

Vi har tidigare pekat på vikten av interoperabilitet, det vill säga en speciell form av samverkan som innebär att det går att förmedla betalningar mellan två aktörers tekniska system. Brister i interoperabiliteten innebär att tillgängligheten riskerar att försämrats eftersom färre betalningsmottagare då kan nås via en given betaltjänst. Exempelvis blir det mindre troligt att en viss betaltjänst kan användas i en viss butik. Betaltjänsterna blir mindre effektiva både för dem som vill göra och dem som vill ta emot betalningar eftersom man behöver ha tillgång till ett större antal inbördes olika betaltjänster med alla kostnader och besvär det medför. Det blir med andra ord svårare för hushåll och företag att finna ett bra alternativ till kontanter.

Samverkan kring infrastruktur skapar möjligheter för aktörerna att dela kostnader och ger dem möjlighet att förmedla betalningar mellan ett större antal användare av anknutna betaltjänster. Detta är speciellt viktigt när en ny betaltjänst förutsätter en ny infrastruktur. Vi nämnde tidigare den långa tradition av samverkan som de svenska bankerna har, bland annat genom Bankföreningen, Bankgirot och Bankomat.²⁹ Idag finns dock inget naturligt forum för den typ av samverkan mellan aktörer, inklusive icke-banker, som behövs med tanke på utvecklingen på betalningsmarknaden. Det innebär att marknaden riskerar att bli fragmenterad och ineffektiv samt att risken för problem ökar.

Ett annat sätt att samverka och dela på kostnader för infrastruktur och kontorsnät är att köpa tjänster av varandra. Ett exempel är att Forex bank erbjuder kontanttjänster både till egna och till andra bankers kunder (mot avgift). De fungerar även som ombud för vissa andra banker vid insättningar och uttag. Varje bank behöver då inte ha ett eget kontor på alla orter. Detta är ett sätt att till en lägre kostnad upprätthålla servicen för en bredare kundkrets på en större mängd orter.

²⁹ I många fall är dock den innovativa betaltjänsten bara ett nytt sätt att initiera betalningar i en redan existerande infrastruktur (källa: CPMI(2012). Exempelvis kan en ny mobil betaltjänst, såsom Apple Pay som ännu inte lanserats i Sverige, i praktiken vara ett nytt sätt att göra en kortbetalning. Detta minskar behovet av investeringar och utnyttjar att det finns en mängd kunder (kortinnehavare och företag) som förhållandevis enkelt kan ansluta sig till tjänsten.

Samverkan har dock också ett antal potentiella nackdelar. För det första kan samverkan skapa strukturer inom vilka ett antal aktörer agerar för att minska konkurrensen på betalningsmarknaden. Man kan till exempel försöka stänga ute andra konkurrenter från att delta i samarbetet. Öppen tillgång på lika villkor till infrastruktur i kombination med en effektiv konkurrenslagstiftning är nödvändigt för att balansen ska bli bra. Samverkan kan också skapa sårbarheter genom att marknaden blir beroende av en enda infrastruktur eller aktör (single point of failure). Om något skulle hända med denna kan delar av betalningsmarknaden slås ut.

Det är därför viktigt med en balans mellan samverkan och konkurrens som möjliggör hög interoperabilitet och fortsatt innovation. Det ger förutsättningar för effektiva och enkla betaltjänster. Sveriges tradition av samverkan inom betalningsområdet bör därför uppmuntras och breddas till att även omfatta nya tjänster och nya aktörer.

Tillräcklig reglering utan att hämma innovation

De potentiella problemen med lagstiftning beror på att myndigheterna och lagstiftaren inte har full kännedom om alla skeenden på marknaden eller om hur utvecklingen kommer att se ut i framtiden. Regleringarna riskerar att bli anpassade för dagens situation snarare än morgondagens. Risken för detta är speciellt stor när utvecklingen är snabb. För Sverige som en del av EU tillkommer ytterligare en komplikation i detta sammanhang – att regleringen på EU-nivå inte är speciellt anpassad för den svenska betalningsmarknaden utan är avsedd att fungera för unionen som helhet. Å andra sidan är avsaknad av, eller försenad, reglering också problematisk eftersom det då inte är tydligt för aktörerna på marknaden vad som gäller.

Konsumentskydd och integritet är ett område där den snabba utvecklingen kan ge problem. Det finns numera betal- och informationstjänster där tjänsteleverantören vill ha tillgång till kundens internet- eller mobilbank och som bygger på att användaren lämnar ut inloggningsuppgifter. Detta kan ge upphov till oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan tjänsteleverantören och banken gentemot användarna. Dessutom kan komplicerade och svåröverskådliga kedjor av aktörer göra det svårt att avgöra vem som har ansvar för vad och därmed att utkräva ansvar om något går snett.

På vissa orter har bankernas kontantservice ersatts av ombud, till exempel handlare som erbjuder betalningslösningar såsom insättningar, uttag och betalningsförmedling. Det innebär nya och högre krav på kompetens hos ombuden vilket kan öka risken för brister i hanteringen och i informationen till konsumenterna. De högre kraven kan också utgöra ett hinder som gör det omöjligt för ett ombud att erbjuda tjänsten.³⁰

30 Staten måste i många fall väga olika mål mot varandra. Statens berättigade målsättning att motverka penningtvätt och terroristfinansiering står i viss motsatsställning till viljan att underlätta för utbudet av kontantjänster, främst vid insättningar. En konsument kan idag ofta ta ut kontanter i en butik (cash back) med hjälp av sitt kort. Det är däremot svårt att skapa motsvarande tjänst för insättningar eftersom butiken då måste följa penningtvättsregelverket och ha god kunskap om sina kunder.

Det saknas även rättssäkra lösningar för de som assisterar andra personer vid betalningar, till exempel hemtjänstpersonal. I många fall måste användaren lämna ut hemliga uppgifter till en annan privatperson för att kunna få hjälp. I andra fall använder assistenten sin egen privatekonomi för att kunna hjälpa den som ska betala (föreningar, skolklasser, anhöriga).³¹

Men felaktigt utformad reglering kan hindra innovation.³² Det är därför viktigt att myndigheterna noga följer utvecklingen så att eventuella regleringar bidrar till utvecklingen av betalningsmarknaden snarare än hämmar den. Regleringar bör också syfta till att säkerställa att lösningarna är säkra och användarvänliga.

Transparent prissättning

På en marknad fyller priser två roller. För det första ger de intäkter till den som producerar eller säljer varan och täcker dennes kostnader. För det andra ger priser information om kostnaderna till den som vill köpa. Korrekt satta priser ger en samhällsekonomiskt effektiv fördelning av resurser i ekonomin.

Ett problem på den svenska betalningsmarknaden är att hushållen sällan betalar transaktionsavgifter. För kort och internetbank, till exempel, tar bankerna i stället ut en periodvis avgift och täcker upp övriga kostnader via avgifter från handelsmannen och andra banker. Många konsumenter har uppfattningen att betalningar ska vara gratis, vilket gör det svårt för handeln och banker och andra betaltjänstleverantörer att ta ut transaktionsavgifter.³³ Problemet blir då att konsumenterna är ovetande om de olika kostnader som är kopplade till betalningarna vilket gör att de inte alltid väljer det som ur ett samhällsperspektiv är det mest kostnadseffektiva betalningssättet.³⁴ De totala kostnaderna blir då högre än vad de skulle behöva vara. Det kan också bli svårare för betalningsförmedlaren att täcka sina kostnader och på så sätt minskar dennes incitament att investera i infrastruktur och nya betaltjänster. Det berövar även hushållen en viktig kanal att påverka banker och andra betaltjänstleverantörer.

Avsaknaden av transaktions- och uttagsavgifter är en speciell utmaning för kontanttjänsterna och särskilt på mindre orter. Leverantörens kostnad för kontanttjänsterna upplevs där som hög i relation till de intäkter kringliggande tjänster kan generera. Bankerna kan då vilja minska sina kostnader genom att ransonera utbudet av kontanttjänster. Att ta bort kontanter från vissa bankkontor är ett sätt att göra detta.

Ett tydligt pris på kontanttjänsterna för hushåll skulle ha två fördelar. För det första skulle det ge banker med flera starkare incitament att tillhandahålla dessa tjänster och, för

31 Länsstyrelserna (2014).

32 Ett exempel är EU:s e-pengadirektiv (E-Money Directive (2000/46/EC) där definitionen av e-pengar inte var teknikneutral och som därigenom kan ha bromsat innovation. Direktivet reviderades 2009. Se CPMI (2012), sidan 37.

33 Det uppstår en så kallad fångarnas dilemma-situation där ingen vill vara först ut med att införa transaktionsavgifter trots att det skulle vara fördelaktigt för alla parter. Det är också värt att notera att den nya Interchange Fee Regulation förbjuder handeln att ta ut avgifter av sina kunder för vissa typer av kortbetalningar.

34 Källa: Guibourg och Segendorf (2006). Ett undantag är de betalningar som görs över disk på en bank eller hos ett betaltjänstombud. Avgifter har också börjat komma på tjänster relaterade till mynt.

det andra, skulle hushållen få starkare incitament att gå över till alternativa betaltjänster när godtagbara alternativ finns.

Heltäckande infrastruktur

Trots att infrastrukturen för bredband är väl utbyggd i Sverige finns det fortfarande områden där infrastrukturen saknas. Den största utmaningen är dock bristerna i kapacitet i både fasta och mobila näten. Det kan gälla i vissa geografiska områden där kapaciteten generellt är sämre men också vid särskilda tillfällen då det krävs mer kapacitet än vanligt, till exempel på vissa orter under turistsäsong eller vid olika evenemang som samlar mycket folk.³⁵

Brister i infrastrukturen avgör vilka tjänster användarna har tillgång till och kan (och vill) använda. Till exempel begränsas användningen av mobila betalningar på orter där kapaciteten i mobilnätet är lägre än i landet i övrigt. Det finns även platser där internetbetalningar är svåra att göra för att bredbandsuppkopplingen är dålig eller helt saknas.

Ytterligare en begränsning är användarnas tillgång till teknisk utrustning. Trots att många har tillgång till ny teknik såsom surfplatta och smarta telefoner, är det långt ifrån alla som har det eller som vill och kan använda den. Detta bidrar också till en ökad fragmentering på betalningsmarknaden, det vill säga till att det behövs flera olika typer av betaltjänster.

En heltäckande infrastruktur är alltså nödvändig för att ge alla samma möjligheter att välja mellan fler och effektivare betaltjänster.

Vem bör ta ansvar för att problemen mildras?

Utvecklingen på betalningsmarknaden drivs av starka krafter på både efterfrågesidan och utbudssidan. Hushåll och företag efterfrågar betaltjänster som är anpassade till de nya former av köpbeteenden som uppstår i takt med den tekniska utvecklingen. Betalningsförmedlare strävar efter att tillhandahålla sådana tjänster, rationalisera sin verksamhet med hjälp av ny teknik och dra ner på tjänster med låg eller negativ lönsamhet. Överlag är utvecklingen av godo och bör inte bromsas men för en del hushåll, företag och föreningar är denna snabba utveckling problematisk. Ansvaret för att åtgärda bristerna och mildra problemen är delat mellan olika aktörer.

ANSVARSBALANSEN MELLAN STAT OCH MARKNAD

Generellt bör det vara marknaden själv som tar ansvar för att hantera de utmaningar som uppstår. Myndigheternas arbete bör inriktas på att underlätta för marknadens parter att tillhandahålla och efterfråga betaltjänster under konkurrensneutrala former och med gott konsumentskydd.³⁶

³⁵ Post- och telestyrelsen (2014). Interna utredningar hos Riksbanken ger samma bild.

³⁶ Diskussionen nedan förs på en mer övergripande nivå. För en genomgång av olika myndigheters roller på betalningsmarknaden, se Sveriges riksbank (2013).

På vissa orter kommer efterfrågan på vissa betaltjänster att vara så liten att det inte är lönsamt för marknaden att tillhandahålla tjänsterna. Myndigheterna bör då avstå från att via lagstiftning tvinga betalningsförmedlarna att tillhandahålla dessa eftersom det kan ge oväntade följdverkningar. Om man exempelvis tvingar en bank att på alla bankkontor tillhandahålla en viss uppsättning betaltjänster riskerar man att banken på vissa orter finner att det är bättre att lägga ner kontoret istället för att ha kontoret kvar men utan en eller flera betaltjänster. Om man lagstiftar att butiker alltid måste ta emot kontanter innebär det också en extra kostnad för de butiker som annars inte skulle ha accepterat kontanter. Butiker med låg lönsamhet kan då tvingas stänga vilket torde ge upphov till ännu större problem.

Det är därför rimligt att staten, liksom idag, genom olika stöd eller upphandlingar på vissa orter säkerställer ett utbud av grundläggande betaltjänster.³⁷ Detta uppdrag ligger idag på PTS och länsstyrelserna som ska utvärdera och, om det bedöms nödvändigt, även hitta former för att tillhandahålla grundläggande betaltjänster.

Det finns dock en överhängande risk att marknadsaktörer drar sig tillbaka också från områden där det skulle kunna gå att finna sätt att tillhandahålla dessa tjänster på ett ekonomiskt försvarbart sätt. Det är inte någon önskvärd utveckling utan det är nödvändigt att banker och betaltjänstleverantörer gör sitt yttersta att finna sätt att ta ansvar för de tjänster de tillhandahåller idag och som efterfrågas av deras kunder. Detta kommer troligtvis att kräva ökad samverkan mellan marknadsaktörerna.

SAMVERKAN

På flera orter måste kostnaderna för att tillhandahålla service sänkas om det ska bli ekonomiskt försvarbart att behålla den. Betaltjänstleverantörerna bör här samverka. Rent konkret kan man tänka sig ett par sätt. För det första kan marknadsaktörerna köpa tjänster av varandra, som i exemplet med Forex, och på så sätt dela på kostnaderna. För det andra kan infrastruktur såsom insättningsautomater utvecklas inom ramen för Bankomat. För det tredje kan man, exempelvis genom Bankomat, göra en upphandling av betaltjänster i butik där alla deltagande bankers kunder får tillgång till samma service. Men då krävs en affärsmodell där banker och betaltjänstleverantörer tar ansvar för att reglerna kring till exempel penningtvätt upprätthålls. I Norge finns en sådan modell där en stor bank har öppnat bank-i-butik i butiker och på postkontor. Det är då banken som tar ansvar för att butiken och posten har kunskap om och följer reglerna kring penningtvätt. Det finns inget skäl till att inte samma sak skulle kunna göras i samverkan i Sverige.

³⁷ Med grundläggande betaltjänster avses kontantuttag, betalningsförmedling och dagskassehantering. Uppdraget att säkerställa allas tillgång till dessa till en rimlig kostnad har getts till Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna.

BETALKONTODIREKTIVET – EN KATALYSATOR?

Det pågående arbetet med att implementera EU:s direktiv om betalkonton³⁸ kan vara en tänkbar väg framåt för att hitta balansen mellan olika aktörers ansvar. Direktivet syftar till att ge konsumenter en långtgående rätt att öppna ett betalkonto hos ett kreditinstitut, och till kontot ska det finnas en viss uppsättning av grundläggande betaltjänster knutna, till exempel insättning och uttag av kontanter. Det pågår för närvarande en utredning i Regeringskansliet om hur direktivet ska implementeras i Sverige.

Även om vi i dagsläget inte vet exakt hur lagstiftningen kommer att utformas i Sverige är direktiven en realitet som sannolikt kommer att påverka kreditinstituten. Kommittédirektivet³⁹ säger dessutom att man särskilt ska titta på lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra insättningar och uttag. Här finns alltså en utmärkt möjlighet för utredaren, och i förlängningen regering och riksdag, att överväga hur ansvaret mellan olika aktörer bör fördelas. Direktivet kan därför bli en extern händelse som skapar förutsättningar för diskussioner kring vidare samverkan på betalningsmarknaden.

Regeringen kan också överväga att ta tillfället i akt och harmonisera definitionen av grundläggande betaltjänster i PTS och länsstyrelsernas uppdrag med definitionen i Betaltjänstdirektivet.

INFRASTRUKTUR FÖR FAST OCH MOBILT INTERNET

Regeringen har i sin bredbandsstrategi slagit fast att minst 90 procent av alla hushåll och företag år 2020 bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. Utgångspunkten är att det är marknaden som ska stå för utbyggnaden av elektroniska kommunikationstjänster och bredband men det finns även statliga medel att söka för utbyggnaden i vissa områden. Regeringen har även pekat ut ett antal åtgärdsområden för att nå målen, till exempel fungerande konkurrens och bredband i hela landet. Utvärderingen av bredbandsstrategin 2014 visar på ytterligare ett antal åtgärdsområden som behöver förbättras.⁴⁰

Regeringens insatser är välkomna men för att ge användare i hela landet möjlighet att välja andra betaltjänster än kontanter är det viktigt att arbetet snabbas upp. Risken med en marknadsdriven utbyggnad är att de orter som bäst behöver tillgång till bredband är de som sist byggs ut. Därför bör regeringen särskilt bevaka utbyggnaden i glesbebyggda områden och överväga att vidta åtgärder där det behövs. Exempelvis bör man överväga om det behövs ökade offentliga insatser för att komplettera den utbyggnad marknaden står för. Regionala och lokala offentliga aktörer såsom länsstyrelserna och kommunerna bör här ta en aktiv roll för att identifiera och prioritera vilka geografiska områden som kräver extra insatser samt för att säkerställa att rätt åtgärder vidtas.

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

39 Dir 2015:39.

40 Regeringen (2014).

TRANSAKTIONSavgifter BEHÖVS

Att det införs transaktionsavgifter baserade på kostnaden för att tillhandahålla respektive betaltjänst är en viktig förutsättning för en väl fungerande marknad. Inte minst ger det hushållen själva en möjlighet att påverka sina egna kostnader och utbudet av betaltjänster. Om hushållen exempelvis efterfrågar kontanttjänster och är beredda att betala för dem är det mer sannolikt att det går att hitta en fungerande affärsmodell för att tillhandahålla kontanttjänster. Ett viktigt skäl till att kontanttjänsterna blir mindre vanliga är just att de i många fall är olönsamma för bankerna. Det är också både troligt och nödvändigt att transaktionsavgifter skulle få betalningsförmedlarna att anstränga sig mer för att underlätta övergången från kontanttjänster till elektroniska betalningar, exempelvis genom att aktivare informera och utbilda de som behöver hjälp initialt.

Transaktionsavgifter är dock problematiska. Hushållen är inte vana vid dem och för den enskilde betaltjänstleverantören kan det vara förenat med stora kostnader att införa sådana, i form av missnöje från kunderna. Inte heller kan eller bör betaltjänstleverantörer tillsammans sitta och diskutera prissättning. Å andra sidan är det svårt att se hur en marknad där användarna inte betalar på ett transparent sätt för de tjänster de efterfrågar ska kunna bli effektiv och möta deras långsiktiga behov av betaltjänster. En möjlig väg framåt är att enskilda aktörer börjar införa avgifter för de tjänster där det är uppenbart att det finns kostnader, till exempel automatuttag. Avgifterna kan sedan balanseras med lägre årsavgift eller högre ränta på transaktionskonton i syfte att kompensera hushållen. Det är också av yttersta vikt att hushållen accepterar transaktionsavgifter och drar nytta av dem för att påverka banker och andra betaltjänstleverantörer genom att göra det lönsamt för bankerna att tillhandahålla de tjänster hushållen vill använda.

RIKSBANKEN

Riksbanken har inga direkta verktyg för att påverka utbudet av betaltjänster. Däremot kan Riksbanken indirekt påverka olika aktörers kostnader för kontanter. Lättare och mindre sedlar och mynt i lämpliga valörer gör den fysiska hanteringen av kontanter lättare och billigare. Det är också ett av syftena med det sedel- och myntutbyte som nu har påbörjats.⁴¹ Regelverket för hämtning, lämning och förvaring påverkar också kostnaderna för aktörerna. För cirka tio år sedan införde Riksbanken en så kallad räntekompensation för att göra det möjligt att redan i Bankernas Depå ABs depåer hämta och lämna kontanter till Riksbanken utan att fysiskt behöva köra dem till Riksbankens egen depå. Det minskar behovet av transporter och ger marknaden förutsättningar att optimera sina kontantlager både geografiskt och tidsmässigt.

Riksbanken kan också agera som en katalysator och tillhandahålla olika diskussionsforum där betalningsförmedlare, infrastrukturleverantörer, myndigheter och användare av betaltjänster kan träffas. Ett exempel är Betalningsrådet som Riksbanken tog initiativ till

⁴¹ Riksbanken byter ut alla sedlar och mynt (utom tiokronan) med start 1 oktober 2015. Läs mer på <http://www.riksbank.se/sv/Sedlar--mynt/>.

under hösten 2014.⁴² Sedan tidigare finns även Kontanthanteringsrådet där marknadens aktörer träffas och diskuterar frågor som rör kontantförsörjningen.

Riksbanken genomför även särskilda studier och analyser i syfte att bidra till att öka kunskapen om betalningsmarknaden. Till exempel görs återkommande studier av svenska folkets betalningsvanor och 2013 genomfördes en studie av den svenska massbetalningsmarknaden. Den årliga rapporten Den svenska finansmarknaden innehåller även betalningsstatistik och beskrivningar av betalningsmarknaden.

Slutdiskussion

Strukturomvandlingen på betalningsmarknaden är, sedd i sin helhet, av godo och bör inte bromsas. I vissa avseenden går dock utbud och efterfrågan inte i takt. De problem som vissa personer, företag, föreningar och så vidare upplever kan inte elimineras fullständigt. En utökad samverkan kring betaltjänster i glesbygden och en utbyggd infrastruktur för fast och mobilt internet kan dock bidra till att mildra dem så långt möjligt.

Vi tror att många av de verktyg som behövs för att mildra problemen redan finns idag. Den svenska marknaden har lång erfarenhet av samverkan men nu krävs att man tar nästa steg och samverkar om insättnings-, girobetalnings- och recirkuleringsautomater för att öka den lokala tillgängligheten till dessa tjänster. Främst banksektorn har redan skapat gemensamägda strukturer som kan användas. Implementeringen av Betalkontodirektivet kan tjänstgöra som en katalysator för vidare samverkan.

Hushåll och företag är mycket teknikkunniga och likaså finns det stort kunnande och innovationskraft hos nya aktörer på betalningsmarknaden som genom nya specialiserade betaltjänster kan möta en del av de betalningsbehov som strukturomvandlingen för med sig. En viktig förutsättning för att detta ska fungera är ett väl utbyggt nät av fast och mobilt internet – och här har både marknaden och staten ett ansvar.

Marknaden kommer dock inte att kunna lösa alla problem överallt. Staten kommer därför fortsättningsvis att ha en viktig roll när det gäller att säkerställa tillgången till grundläggande betaltjänster på vissa orter.

42 <http://www.riksbank.se/sv/Finansiell-stabilitet/Betalningar/Betalningsradet/>.

Referenser

- CPMI (2012), *Innovations in retail payments*, Bank for International Settlements.
- CPMI (2014a), *Non-banks in retail payments*, Bank for International Settlements.
- CPMI (2014b), *Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPMI countries – Figures for 2013*, Bank for International Settlement.
- Findahl, Olle (2014), "Svenskarna och Internet 2014", .SE (Stiftelsen för Internetinfrastruktur).
- 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 and Finance*, Volume 31.
- Länsstyrelserna (2014), "Bevakning av grundläggande betaltjänster", Länsstyrelsernas årsrapport 2014.
- Post och telestyrelsen (2014), "Grundläggande betaltjänster i förändring. Hur påverkas de statliga insatserna?", Rapportnr. PTS-ER-2014:10.
- PostNord, Svensk Digital Handel och HUI (2015), e-barometern 2014, årsrapport.
- Regeringen (2014), "Bredband för Sverige in i framtiden", SOU 2014:21.
- Schmiedel, Heiko, Gergana Kostova och Wiebe Ruttenberg (2012), "The social and private costs of retail payment instruments. A European perspective", Occasional Paper Series No. 137, European Central Bank.
- Segendorf, Björn och Thomas Jansson (2012a), "The cost of consumer payments in Sweden", Sveriges Riksbank Working Paper Series, No. 262.
- Segendorf, Björn och Thomas Jansson (2012b), "Kontanter eller kort. Hur bör vi betala?", *Penning- och valutapolitik*, 3, Sveriges riksbank, s. 88–103.
- Segendorf, Björn (2014), "Vad är Bitcoin?", *Penning- och valutapolitik*, 2, Sveriges riksbank, s.71–87.
- Sveriges riksbank (2013), "Den svenska massbetalningsmarknaden", *Riksbanksstudier*, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksbank (2015), *Den svenska finansmarknaden*, Sveriges riksbank.
- Tillväxtanalys (2014), "Tillgång till grundläggande betaltjänster", delrapport 5, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.