

Trygge og enkle betalinger for alle

Bakgrunn

Penger er gjenstander eller krav som er allment godtatt som betalingsmidler, det vil si at de for eksempel kan brukes til kjøp av varer, tjenester og verdipapirer og til å betale tilbake lån. For norske kroner finnes det i dag primært to former for betalingsmidler: kontanter utstedt av Norges Bank (sentralbankpenger) og vanlige innskudd i bankene (kontopenger). Kontanter i omløp utgjør om lag 40 mrd. kroner, mens kontopengene utgjør over 2 000 mrd. kroner. Kontanter er både betalingsmidler og betalingsinstrumenter, det vil si at gjeld kan gjøres opp umiddelbart uten noen tredjepart. For å gjøre opp med kontopenger er det nødvendig å bruke instrumenter som betalingskort, mobiltelefon eller nettbank. I tillegg til kontanter og kontopenger tilbys det ulike former for elektroniske penger (e-penger), som er verdienheter lagret på forhåndsbetalte kort, e-pengekonto o.l. Sentralbankreserver er innskudd som banker og noen andre finansforetak kan benytte for oppgjør i Norges Bank.

Bruken av kontanter er lavere i Norge enn i de fleste andre land. Andelen betalinger på utsalgssteder og mellom privatpersoner som gjøres med kontanter, har falt over mange år. Ulike måter å anslå kontantandelen på gir ulike resultater, men Norges Banks undersøkelser viser et nivå som er blant de laveste i hele verden. Det er imidlertid variasjoner mellom ulike grupper av befolkningen og ulike typer betalinger. I takt med volumnedgangen har den samfunnsøkonomiske kostnaden per kontantbetaling økt, mens den har gått ned for andre betalinger. Norges Bank har anslått at den samfunnsøkonomiske kostnaden per kontantbetaling, som gjenspeiler reell tids- og ressursbruk, var fire ganger høyere enn ved en kortbetaling i 2020. Bankene har nedskalert sitt kontanttilbud betydelig de siste årene.

Flere regelverk har bestemmelser om bruk av og tilgang til kontanter. Kontanter er etter sentralbankloven § 3-5 første ledd tvungent betalingsmiddel i Norge, det vil si at betaler og betalingsmottaker har en gjensidig plikt til å akseptere Norges Banks sedler og mynter som oppgjør, dersom det ikke er inngått avtale om annen oppgjørsmåte. Etter finansavtaleloven § 2-1 tredje ledd har dessuten en forbruker alltid rett til å foreta oppgjør med kontanter hos betalingsmottakeren. Bankene skal etter finansforetaksloven § 16-4 første ledd motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter, i samsvar med kundenes forventninger og behov, jf. også finansforetaksforskriften §§ 16-7 og 16-8. Etter finansavtaleloven § 4-1 første ledd kan ikke en betalingstjenesteyter uten saklig grunn avslå å yte betalingstjenester på vanlige vilkår. Bestemmelsen gjennomfører reglene i EUs betalingskontodirektiv om forbrukeres rett til betalingskonto med grunnleggende funksjoner, det vil si bl.a. betalingskonto, betalingskort, nettbank og innskudd og uttak av kontanter. Etter hvitvaskingsloven § 5 kan forhandlere av gjenstander ikke motta vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer. Etter arbeidsmiljøloven § 14-15 skal lønn som hovedregel betales til arbeidstakers konto.

Digitale sentralbankpenger (DSP) er allment tilgjengelige elektroniske penger utstedt av en sentralbank, det vil si en digital versjon av kontanter. DSP blir i dag vurdert innført av flere sentralbanker, inkludert Norges Bank. DSP kan ta flere former og ha forskjellige egenskaper, avhengig av formål. I utviklede økonomier handler det i stor grad om rollen til sentralbank-

penger i lys av fallende kontantbruk og fremveksten av nye penge- og betalingssystemer. Norges Banks utredning er i sin fjerde fase, der det bl.a. skal gjennomføres eksperimentell testing av tekniske løsninger. For Norges Bank er det overordnede spørsmålet om innføring av DSP er et hensiktsmessig tiltak for å fremme et effektivt og sikkert betalingssystem og tillit til pengevesenet. Norges Bank har vurdert at DSP kan være ønskelig blant annet for å fungere som en uavhengig beredskapsløsning og å oppfylle kjerneegenskapene til et tvungent betalingsmiddel. En eventuell innføring av DSP i Norge vil ligge et stykke frem i tid.

Ved behandlingen av Finansmarkedsmeldingen 2021, jf. Innst. 582 S (2020–2021), traff Stortinget 9. juni 2021 anmodningsvedtak nr. 1174 (2020–2021), som lyder: «Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg som skal vurdere kontantenes rolle i samfunnet fremover.»

Utfordringer

Selv om de aller fleste betalinger i Norge blir gjennomført digitalt med kontopenger, foretrekker deler av befolkningen å betale med kontanter. Enkelte har heller ikke tilgang til eller har problemer med å bruke elektroniske betalingsinstrumenter. Dette kan bl.a. gjelde personer som av ulike grunner ikke får tilgang til elektronisk identifikasjon, som barn, innvandrere med kort botid og personer under vergemål. Betaling med kort, mobiltelefon eller nettbank krever i utgangspunktet en viss teknologisk kompetanse og utstyr som ikke alle har. Uten gode alternativer kan derfor muligheten for å bruke kontanter være viktig for finansiell inkludering.

Siden de aller fleste betalingene i Norge gjøres med kostnadseffektive digitale løsninger, er betalingskostnadene samlet sett lave sammenlignet med andre land. Selv om infrastrukturen for kontanter er skalerbar, er det store faste kostnader knyttet til infrastruktur og annen håndtering, og jo færre som bruker kontanter i det daglige, jo større blir kostnadene per betaling. Det er et spørsmål om hvordan disse kostnadene skal dekkes inn, og hvor omfattende kontantinfrastrukturen bør være, gitt andre eksisterende eller potensielle betalingsinstrumenter.

Siden bruk og håndtering av kontanter i liten grad legger igjen elektroniske spor, er kontanter forbundet med risiko for hvitvasking, terrorfinansiering, ran, arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet hvor disse egenskapene kan utnyttes, f.eks. i form av skatte- og avgifts-unndragelser, jf. bl.a. Skatteunndragelsesutvalgets utredning (NOU 2009: 4). Risikoen søkes begrenset gjennom bl.a. antihvitvaskingsregelverket og fysisk sikring av kontantkasser mv., men det kan likevel være en motsetning mellom å opprettholde kontantbruken og treffe risikoreduerende tiltak bl.a. i tråd med internasjonale krav og forventninger. Samtidig kan muligheten for å betale med kontanter uten å legge igjen elektroniske spor vektlegges av hensyn til personvernet. Fremveksten av vanskelig sporbare eller usporbare betalings- og verdiopbevaringssystemer basert på desentralisert teknologi (som kryptovaluta o.l.), utfordrer for øvrig forståelsen av fysiske kontanter som mindre sporbare enn elektroniske betalingsmidler. Bruk av kryptovaluta o.l. i økonomisk og annen kriminalitet er en betydelig utfordring. Også bankkontopenger er forbundet med hvitvaskingsrisiko, f.eks. ved at de muliggjør rask flytting av større beløp. Tilleggsrisikoen kontanter innebærer for kriminalitet kan i dag være mindre enn tidligere på grunn av den teknologiske utviklingen.

Disponering av kontopenger er avhengig av komplekse IKT-systemer i bankene, deres underleverandører og andre aktører. Er det feil eller andre forstyrrelser i systemene, kan kontopengene være utilgjengelige i kortere eller lengre perioder. Dersom betalingsinfrastrukturen blir mer internasjonal, kan det også innebære større avstand mellom bankene og den operative driften. Det kan stille nye krav til beredskapsarbeidet. Elektronisk beredskap er førstelinjeforsvaret ved svikt i de elektroniske betalingsmåtene. Kontanter har også en rolle i dagens beredskapssystem. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) anbefaler husholdningene å ha kontanter hjemme i tilfelle en nødsituasjon. Ettersom uttak av, og i noen grad også betaling med, kontanter forutsetter tilgang til kontosystemer som er integrerte elementer i betalingssystemet, vil imidlertid tilgangen til kontanter kunne bli vanskelig ved større og langvarige forstyrrelser i det elektroniske betalingssystemet. Det er derfor et spørsmål om hvor egnet kontanter er som beredskap i slike situasjoner.

Selv om kontantbruken i en normalsituasjon er lav, har kontanter viktige funksjoner i betalingssystemet i dag. Det er derfor for det første et spørsmål om det er behov for tiltak som kan bidra til at kontanter vil være tilgjengelige og anvendelige fremover. For det andre er det et spørsmål om noen av de ønskelige egenskapene på lengre sikt kan ivaretas gjennom nye betalingsmidler og -instrumenter, for eksempel digitale sentralbankpenger eller private digitale penger, eller gjennom nye løsninger for bruk av kontopenger. Dette må i tilfelle være bredt tilgjengelige løsninger, som tilfredsstiller nødvendige krav til brukervennlighet, tilgjengelighet og sikkerhet.

Samtidig kommer nye aktører og nye typer betalings- og verdioppbevaringssystemer til. Et eksempel er at store internasjonale teknologiaktører har tatt initiativ til utvikling av nye globale betalingssystemer basert på desentralisert teknologi (såkalte «stablecoins»). Dersom slike systemer får en sterk posisjon, kan konkurransen bli svekket, betalingsformidlingen bli mindre effektiv, og det kan bli krevende å sikre tilstrekkelig nasjonal styring og kontroll med viktig infrastruktur.

Utvalgets mandat

Utvalget skal:

- 1) Beskrive og vurdere tilbudet av og muligheten for bruk av kontanter og kontantenes bidrag til trygge og enkle betalinger for alle ved å:
 - a) beskrive *egenskaper og funksjoner* ved kontanter som andre betalingsmidler og -instrumenter ikke har, og vurdere deres betydning for et effektivt og sikkert betalingssystem, herunder betydningen av kontanter for finansiell inkludering, personvern og beredskap,
 - b) beskrive og vurdere dagens *kontanttjenestetilbud og -infrastruktur* og aktørene i dette, samt kostnader ved kontanter og fordelingen av disse, og
 - c) foreslå *tiltak for å ivareta viktige funksjoner* i betalingssystemet, og herunder vurdere:

- i) finansiell inkludering og om forbrukernes rett til å gjøre opp med kontanter bør sikres bedre og hvordan det ev. kan gjøres, og avveie dette mot virksomheters ønsker om og behov for å benytte kontantfrie betalingsløsninger,
 - ii) tiltak som kan sikre kontantenes rolle som beredskapsløsning, for eksempel ved at uttak og betaling med kontanter i større grad kan gjennomføres uten avhengighet av sårbare elektroniske systemer, og ansvar ved ulike grader av svikt i betalingsinfrastrukturen,
 - iii) hvordan kontantenes rolle i å beskytte personvernet kan videreføres,
 - iv) kostnadseffektivitet og
 - v) forebygging av hvitvasking, terrorfinansiering, ran, arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet.
- 2) Beskrive og vurdere hvordan trygge og enkle betalinger for alle på lengre sikt kan ivaretas og utvikles gjennom kontanter og andre løsninger ved å:
- a) beskrive og vurdere hvordan kontanter og andre og eventuelt nye betalingsmidler og -instrumenter kan bidra til at betalingssystemet i fremtiden har *ønsket funksjonalitet*,
 - b) vurdere behovet for, og i tilfelle foreslå, tiltak for å redusere sannsynligheten eller styrke beredskapen for *forstyrrelser i betalingssystemet*, og
 - c) vurdere behovet for regelverksendringer for å legge til rette for eventuell innføring av *nye betalingsmidler og -instrumenter*, herunder digitale sentralbankpenger.

Utvalget skal i alle sine vurderinger så langt det er mulig se hen til erfaringer og løsninger fra andre land, og relevante initiativ og utredninger i Norge. Utredningen skal utarbeides i samsvar med utredningsinstruksen, herunder slik at anbefalinger om tiltak skal understøttes av analyser i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser.

Utvalget skal avgi sin utredning til Finansdepartementet innen 15. november 2024.