

KORT OG KONTANT

Posisjonsnotat for Forbrukerrådet

6. februar 2018

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning og sammendrag	4
1.1 Om rapporten	6
2 Kjennetegn ved ulike brukere	7
2.1 Norske undersøkelser	7
2.1.1 Forbruker- og finanstrender/Finansbarometre 2013 og 2014 (Finans Norge)	7
2.1.2 Dagligbankundersøkelser 2013 og 2016 (Finans Norge)	9
2.1.3 SIFO-rapport 5/2014 (Statens Institutt for Forbruksforskning)	12
2.1.4 Betalingsundersøkelse 2016 (Sparebank1 Gruppen)	14
2.1.5 Kontantundersøkelse 2016 (Forbrukerrådet)	16
2.2 Utenlandske undersøkelser	18
2.2.1 Bank Notes Survey 2010 Consumer (Reserve Bank of New Zealand)	18
2.2.2 Methods of Payment Survey Results 2013 (Bank of Canada/Banque du Canada)	19
2.2.3 Payment behaviour in Germany 2014 (Deutsche Bundesbank)	22
2.2.4 Betalingsvaner i Sverige 2016 (Sveriges Riksbank)	24
2.2.5 Diary of Consumer Payment Choice 2015 (Federal Reserve, USA)	25
2.2.6 Evidence from the 2016 Consumer Payments Survey (Reserve Bank of Australia)	27
2.2.7 The use of cash by households in the euro area 2016 (European Central Bank)	28
3 Utviklingstrekk globalt	32
3.1 Kontanter som betalingsmiddel i utvalgte land	33
3.2 Global volumøkning for kontantfrie betalinger	34
4 Utviklingstrekk i Europa og USA	35
4.1 Kontantmengden i eurosone	36
4.2 Kontantmengden i USA	37
5 Utviklingstrekk i Norden	38
5.1 Digital modenhet og bruk av ny teknologi	38
5.2 Omløp av sedler og mynt i nordiske land	39
5.3 Kontantmengden i Norge	40
5.4 Kontantmengden i Sverige	41
5.5 Kontantmengden i Danmark	42
5.6 Kontantmengden på Island	44
5.7 Bankfilialer og minibanker i Norden	45
6 Utviklingstrekk i Norge	47
6.1 BankAxept	48
6.2 E-handelsmarkedet i Norge	49
6.3 Tolkninger av rettsstilstand om kontanter som tvungent betalingsmiddel	50
6.3.1 Generelt om kontantbetalinger	50
6.3.2 Helsetjenester	51
6.3.3 Hvitvasking og terrorfinansiering	51
7 Beredskap og sikkerhet	52

7.1	Eksempler på økt kontantetterspørsel	53
7.1.1	Case 1: USA	54
7.1.2	Case 2: Island	55
7.1.3	Case 3: Australia	55
7.1.4	Case 4: New Zealand	56
7.2	Alternativer til kort og kontanter	57
8	Personvern	60
8.1	Personvernundersøkelsen 2013 (Datatilsynet)	61
8.2	Forbrukerne selger seg billig	62
9	Betalingskostnader for samfunn, forbrukere og banker	64
9.1	Samfunnsøkonomiske kostnader	64
9.2	Enhetskostnader	65
9.3	Kostnadsfordeling	67
9.4	Bankenes gebyrinntekter	68
10	Økonomisk kriminalitet og «svart» økonomi	70
10.1	«Svart» betaling	70
10.2	Skyggeøkonomien i Norden og i Europa	72
10.3	Økonomisk kriminalitet er også digital	74
10.3.1	Case 1: Liberty Reserve	75
10.3.2	Case 2: HSBC	76
10.4	Cyberkriminalitet og hacking av kundekonti	77
10.4.1	Sentralbanken i Bangladesh	77
10.4.2	Equifax Inc.	78
10.4.3	Norge og Norden	78
10.4.4	Cyberkriminalitet i Storbritannia	80
10.5	Høye seddelvalører	81
10.6	Forfalskninger av pengesedler	82
11	Økonomisk oversikt og kontroll	84
11.1	Forbrukeres valg av betalingsløsning	84
11.2	Den farlige gjelden (SIFO)	86
11.3	Økonomisk oversikt og Credit Card Premium	87
12	Digitale sentralbankpenger og konkurranse	88
12.1	Elektroniske sentralbankpenger	88
12.1.1	Norge	89
12.1.2	Sverige	89
12.1.3	Storbritannia	90
12.2	Moderne «pengetrykking»	91
13	Mobile betalingsløsninger	94
13.1	Mobilteknologi som betalingsplattform	94
13.2	Mobile betalingsapper i Norden	96
13.3	Mobile betalingstjenester vs. tradisjonelle banktjenester	97

1 Innledning og sammendrag

Det finnes i hovedtrekk to ulike typer betalingsløsninger: Kontanter og kontopenger (bankinnskudd). Kontanter representerer fordringer på Norges Bank, mens bankinnskudd er fordringer på private banker. Kontanter er både betalingsmiddel og betalingsinstrument, mens kontopenger blir tilgjengelige blant annet gjennom bruk av betalingskort og girobetalinger.

I tillegg har det vokst frem såkalte digitale eller virtuelle penger eller valutaer, men disse er foreløpig relativt lite utbredt sammenlignet med kontanter og kontopenger.

De siste årene har det fra ulike hold blitt argumentert både for og imot utfasing av kontanter som gyldig betalingsmiddel i Norge. Finans Norge har blant annet hatt medieutspill om dette. Temaet ligger også an til å kunne bli en del av det partipolitiske ordskiftet fremover, ettersom flere politiske partier har programfestet eller markert standpunkt enten for opprettholdelse av kontanter som betalingsmiddel (bl.a. Venstre, Frp og Sp) eller for utfasing av kontanter som betalingsmiddel (bl.a. Høyres digitaliseringsutvalg og statsminister Erna Solberg).

Sentrale argumenter for utfasing av kontanter har blant annet bakgrunn i et ønske om å redusere kostnader knyttet til håndtering av kontanter, samtidig som det påpekes at utviklingen går i retning av at innbyggerne bruker kontanter i mindre grad enn før. I tillegg blir det argumentert med at bortfall av kontanter, og da særlig høye seddelvalører, vil kunne bidra til å redusere økonomisk kriminalitet og svart økonomi, herunder også skatteunndragelser.

Sentrale argumenter for å beholde kontanter som betalingsmiddel har i stor grad tatt utgangspunkt i hensyn til personvern og behov

for anonymitet. I tillegg står noen mennesker utenfor den digitale økonomien, og disponerer ikke egen bankkonto eller eget betalingskort. Kontanter er også viktige ut i fra beredskapshensyn, og enkelte aldersgrupper og lavinntektsgrupper samt noen frivillige organisasjoner vil kunne få utfordringer dersom muligheten til å benytte kontanter som betalingsmiddel forsvinner. I tillegg er kontanter et fysisk og håndfast betalingsmiddel, og kan være mer pedagogisk å forstå blant annet for unge innbyggere. Kontanter kan også gi bedre oversikt over egen privatøkonomi.

Forbrukerrådet mener:

Betalingsløsninger skal være rimelige, enkle og brukervennlige for forbrukerne, og alle skal ha mulighet til å foreta en betaling. Det er ikke nødvendigvis et prinsipp i seg selv å opprettholde kontante betalingsløsninger i alle sammenhenger, men dersom adgangen til kontantbetaling fjernes er det viktig at det eksisterer fullgode alternativer som er både enkle, hensiktsmessige og sikre, og som ikke virker fordyrende for forbrukerne.

Forbrukerne selv skal langt på vei kunne bestemme hvilke betalingsløsninger de vil bruke. Samtidig bør gebyret på de ulike alternativene gjenspeile de faktiske kostnadene som bruken medfører, slik at kundene kan velge den løsningen man samlet sett er best tjent med.

Forbrukerrådets syn deles langt på vei av Norges Bank. I en kronikk i januar 2016 skriver direktøren i sentralbankens enhet for kontante

betalingsmidler at kontanter har egenskaper som andre betalingsmidler ikke har, og at det fortsatt vil være stor etterspørsel etter kontanter i mange år fremover.¹

Sentralbanken mener det også er viktig at det eksisterer flere ulike betalingsmidler, både fordi de har ulike egenskaper og fordi det bidrar til konkurranse.

Utviklingen går helt klart i retning av mindre bruk av kontanter og økt bruk av kort- og girobetalinger. Samtidig er det grunn til å stille spørsmålet om det er noen grunn til å akselerere denne utviklingen. Og hvem vil i så fall eventuelt tjene eller tape på at kontanter fases ut?

Ifølge en KPMG-rapport kommer ikke ønsket om å fjerne kontanter primært fra publikum. Det er i første rekke kommersielle aktører som har sterkest incentiver til å fremme et kontantfritt samfunn:²

«Sentrale aktører i finansnæringen har sterke økonomiske incentiver til å kjempe for et kontantfritt samfunn. Bankene vil oppnå en dobbel inntektseffekt ved et kontantløst samfunn, i tillegg til en betydningsfull kostnadsbesparelse.»

Kontanter representerer i tillegg konkurranse til kontopengene i bankene, og man unngår at kommersielle banker får monopol på betalingsmidler i samfunnet. Uten konkurranse fra sentralbanken står bankene også friere til å diktere gebyrstrukturer på en måte som kan ramme kundene, med mindre dette blir strengt kontrollert og regulert fra myndighetenes side.

I en periode med nær nullrenteregime gir også kontanter utstedt av sentralbanken innbyggerne sikkerhet for at pengene deres ikke skal falle i verdi (ut over inflasjon) som følge av høye nettokostnader i bankene.

I forbindelse med at EU-kommisjonen vurderer innføring av en øvre terskelverdi for bruk av kontanter, har både Forbrukerrådet³ og den europeiske forbrukerorganisasjonen BEUC⁴ blant annet lagt vekt på følgende egenskaper ved kontanter i sine høringsvar våren 2017:

- Kontanter er et gyldig betalingsmiddel som er enkelt å bruke, enkelt å forstå og pålitelig.
- Bruk av kontanter forutsetter ikke sårbar teknisk infrastruktur for å fungere.
- Mens kontopenger i kommersielle banker kan oppleves som mindre sikre i perioder med finansiell turbulens, har kontanter høy tillit som betalingsmiddel ved at sedler og mynt er fordringer på sentralbanken.
- Mennesker med manglende tilgang til bankkonti eller elektroniske betalingsløsninger er ikke utestengt fra å kunne bruke kontanter, noe som innebærer at sedler og mynt er et inkluderende betalingsmiddel.
- Kontanter sikrer anonymitet og personvern.
- Kontanter er et offentlig betalingsmiddel, og bidrar til at det er en viss konkurranse til betalingsinstrumenter i betalingsmarkedet.
- Kontanter, i kraft av å være fysiske sedler og mynt, kan for mange bidra til bedre budsjettstyring i dagliglivet; gjennom bedre oversikt over og kontroll med egen økonomi.

¹ Kronikk i Aftenposten den 25.01.2016 av Trond Eklund, direktør i Enhet for kontante betalingsmidler i Norges Bank. <http://www.norges-bank.no/Publisert/Artikler-og-kronikker/Kronikk-25-januar-2016/>

² KPMG-rapport: «Verdien av kontanter», datert den 25. juni 2013, side 110. En analyse utført på vegne av NHO Service.

³ Forbrukerrådet: «Comments to initiative by the European Commission on restrictions on payments in cash», 25. april 2017.

⁴ BEUC: DG ECFIN consultation. «BEUC comments on a possible initiative on restrictions on payments in cash», mai 2017.

1.1 Om rapporten

I dette dokumentet vil ulike sider ved bruk av kort eller kontanter som betalingsmiddel bli gjennomgått.

Preferanser og kjennetegn ved henholdsvis kortbrukere og kontantbrukere er søkt belyst med utgangspunkt i ulike spørreundersøkelser som er blitt gjennomført de siste årene, både i Norge og internasjonalt.

Det er i tillegg tatt inn en egen faktadel hvor viktige målbare utviklingstrekk i verden, USA, Europa, Norden og Norge er forsøkt belyst på en oversiktlig måte. I disse delene av rapporten

er også utviklingen vi ser knyttet til økende kortbruk på bekostning av kontantbruk tatt med, samt verdien av sedler og mynt som er i omløp.

Øvrige deler av rapporten tar for seg noen spesifikke temaer som har vært fremme i debatten om et eventuelt kontantløst samfunn; herunder blant annet personvern, beredskapshensyn, økonomisk kriminalitet, kostnader ved ulike betalingsløsninger, mulige alternativer til kort- og kontantbetalinger (mobilbetalinger, virtuelle valutaer), mv.

2 Kjennetegn ved ulike brukere

Hva kjennetegner typiske kortbrukere, og hva kjennetegner typiske kontantbrukere?

Hvilke beløpsstørrelser øker tilbøyeligheten til å bruke enten den ene eller den andre betalingsløsningen?

Hvorfor velger noen å tviholde på kontanter, mens andre sverger til å utføre betalinger digitalt?

Slike spørsmål er blitt forsøkt besvart gjennom en rekke ulike spørreundersøkelser de siste ti årene, både internasjonalt og i Norge.

I denne rapporten er resultater fra flere slike undersøkelser beskrevet. Undersøkelsene presenteres delvis i kronologisk rekkefølge, delvis basert på tema, og er i tillegg ordnet etter hvorvidt undersøkelsene er norske eller utenlandske.

2.1 Norske undersøkelser

I det etterfølgende presenteres resultater fra noen undersøkelser som er gjennomført i Norge. De første fire er henholdsvis to finansbarometre/forbruker- og finanstrendundersøkelser (2013 og 2014) samt to dagligbankundersøkelser (2013 og 2016), alle bestilt av Finans Norge. Deretter

presenteres en undersøkelse utarbeidet av Statens Institutt for Forbruksforskning/SIFO (2014), samt en undersøkelse utført på oppdrag for Sparebank1 Gruppen (november 2016). Til slutt er det tatt inn en undersøkelse som er utarbeidet for Forbrukerrådet (desember 2016).

2.1.1 Forbruker- og finanstrender/Finansbarometre 2013 og 2014 (Finans Norge)

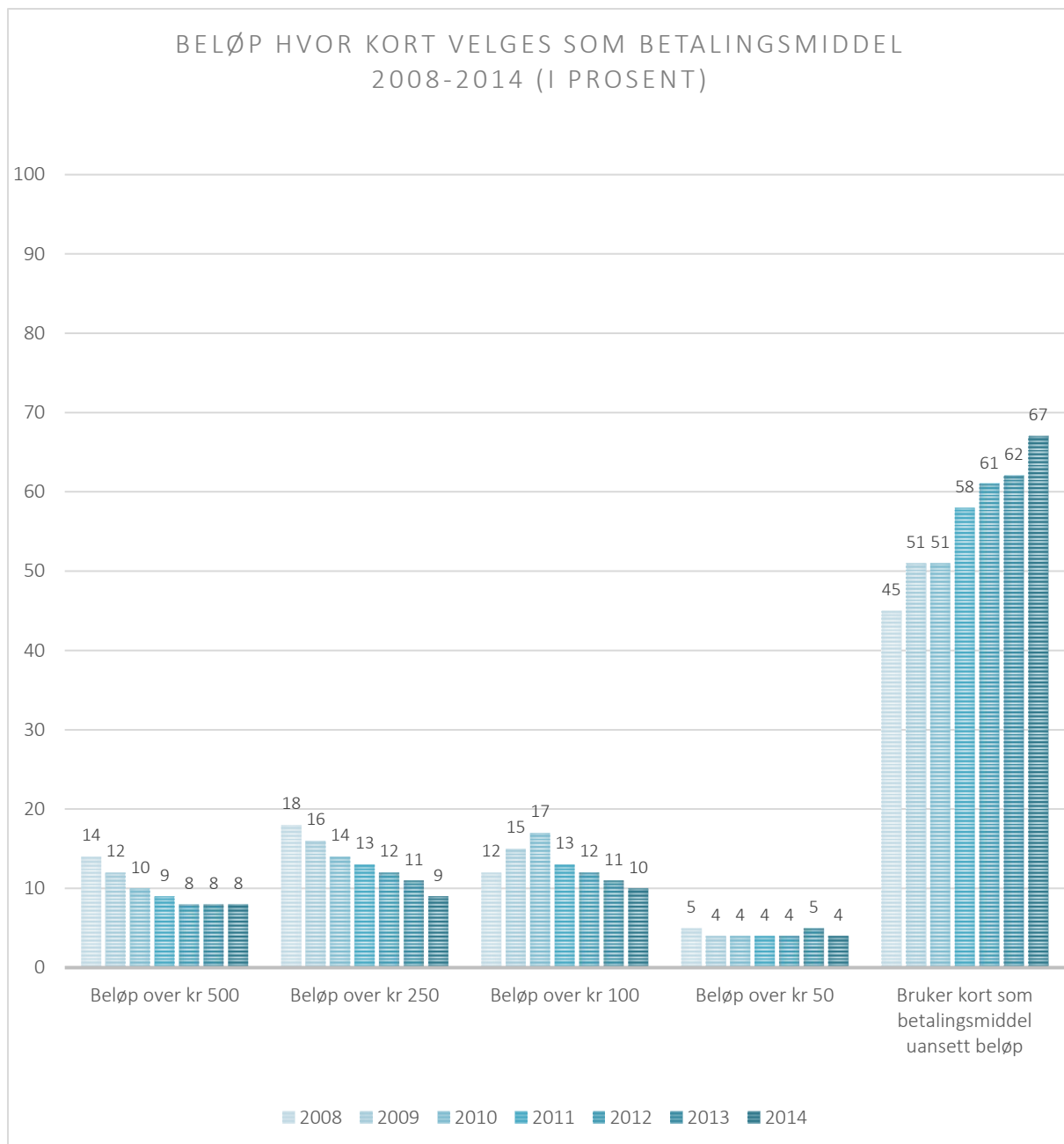
I Norge er kortbruk og beløpsstørrelser, dvs. tilbøyelighet til å velge kortbetaling basert på størrelsen på beløpet som skal betales, blitt undersøkt av TNS Gallup for Finans Norge i forbindelse med de årlige undersøkelsene av forbruker- og finanstrender (tidligere Norsk Finansbarometer).

Spørreundersøkelsene gjennomføres hvert år blant representative utvalg av befolkningen over 18 år. TNS Gallup oppgir at totalt antall intervjuer i 2012 og 2013 var henholdsvis 3.033 og 3.153.

Resultatene i finansbarometeret om kortbruk og beløpsstørrelser, det vil si hvilket beløp som er innslagspunktet blant norske forbrukere for når man begynner å bruke kort, er gjengitt i etterfølgende stolpediagram for årene 2008-2014:⁵

NB: Årsaken til at summen av svaralternativene for de enkelte år er lavere enn 100 prosent skyldes at andeler for «vet ikke» og «ubesvart» er utelatt i diagrammet.

⁵ TNS Gallup: Norsk Finansbarometer 2013 og Norsk Finansbarometer 2014.



Kilde: TNS Gallup/Finans Norge. Norsk Finansbarometer 2013 og Norsk Finansbarometer 2014.

Som det fremgår av figuren ovenfor har andelen som bruker kort uansett beløp økt i syvårsperioden 2008-2014, og er nå den klart største enkeltgruppen i disse undersøkelsene (2 av 3).

Samtidig svarer 31 prosent av de spurte i 2014 at valg av betalingsløsning fortsatt avhenger av størrelsen på beløpet som skal betales. I 2008 var imidlertid denne andelen 49 prosent.

Tilbøyeligheten til å bruke kort er høyere for beløp fra 100 kroner og oppover enn for mindre beløp.

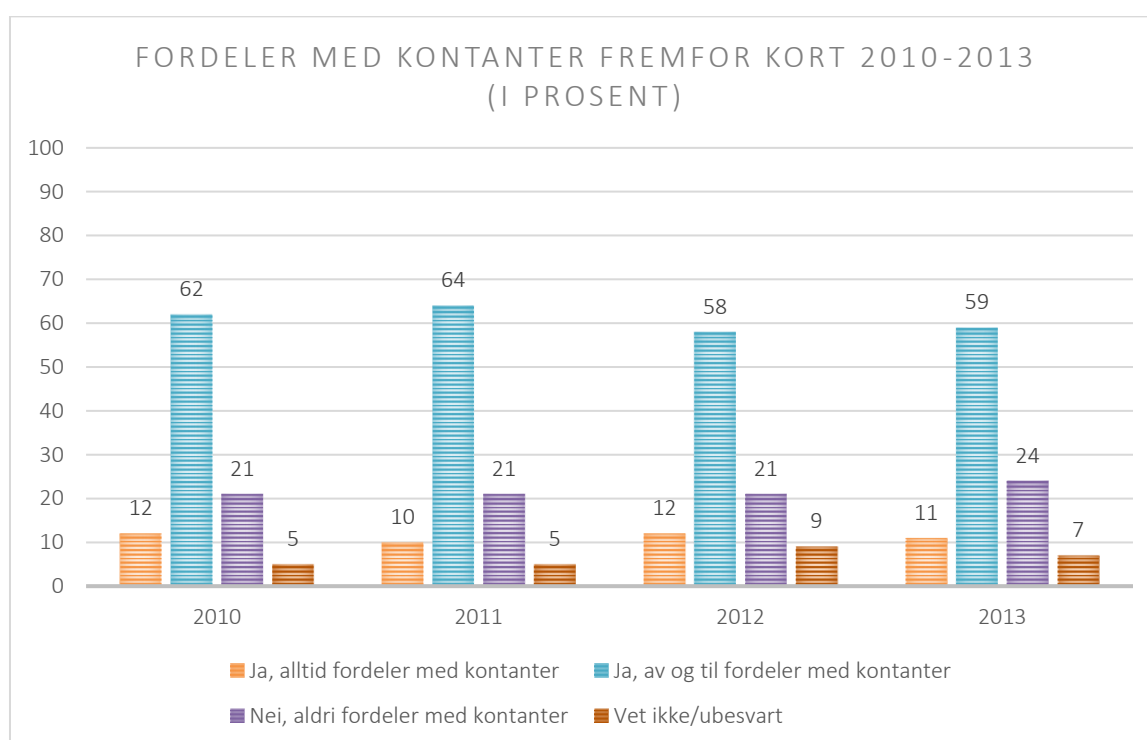
For småbeløp rundt 50 kroner har andelen som foretrekker å bruke kort som betalingsmiddel vært tilnærmet uendret gjennom hele tidsperioden.

2.1.2 Dagligbankundersøkelser 2013 og 2016 (Finans Norge)

Dagligbankundersøkelsen er en årlig landsrepresentativ spørreundersøkelse som blir gjennomført av TNS Gallup på oppdrag for Finans Norge. I det etterfølgende er noen utvalgte temaer og resultater fra de siste årene gjennomgått.

Ett av spørsmålene som stilles er om respondentene anser at det enten alltid, eller

av og til, eller aldri, er noen fordeler forbundet med å betale kontant fremfor å betale med kort. Andelen som svarer at det aldri er fordeler med kontanter har økt svakt fra rundt en femtedel (21 prosent) i 2010 til ca. en fjerdedel (24 prosent) i 2013. Endringene er imidlertid små for de fleste hovedgruppene i undersøkelsen. Resultatene er fremstilt i stolpediagrammet nedenfor:



Kilde: TNS Gallup/Finans Norge. Dagligbankundersøkelsen 2013.

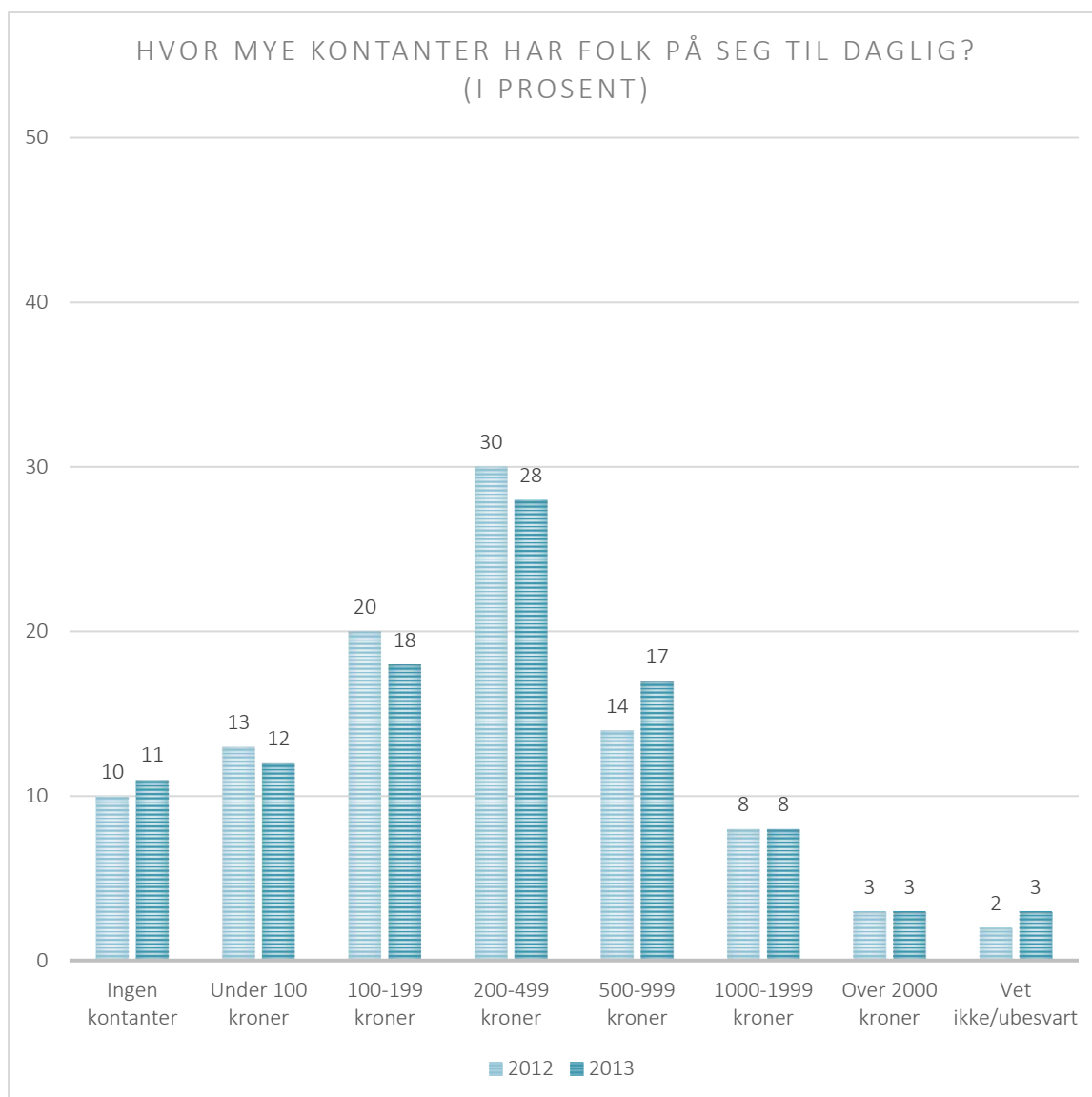
Som det fremgår av figuren foran, svarer 70 prosent av respondentene i 2013 at det enten alltid eller av og til er fordeler med kontanter. En av ti (11 prosent) er av den oppfatning at det alltid er fordeler med kontanter.

Den klart største gruppen er imidlertid dem som kan karakteriseres som «pragmatikerne», som mener det av og til er fordeler med kontanter, og denne grupperingen utgjør 59

prosent. I undersøkelsen svarer også 24 prosent av respondentene at det aldri er fordeler med kontanter.

I samme undersøkelse er det også stilt spørsmål om hvor mye kontanter respondentene går rundt med i lommebøkene sine til daglig.

For 2012 og 2013 er resultatene gjengitt i figuren under:



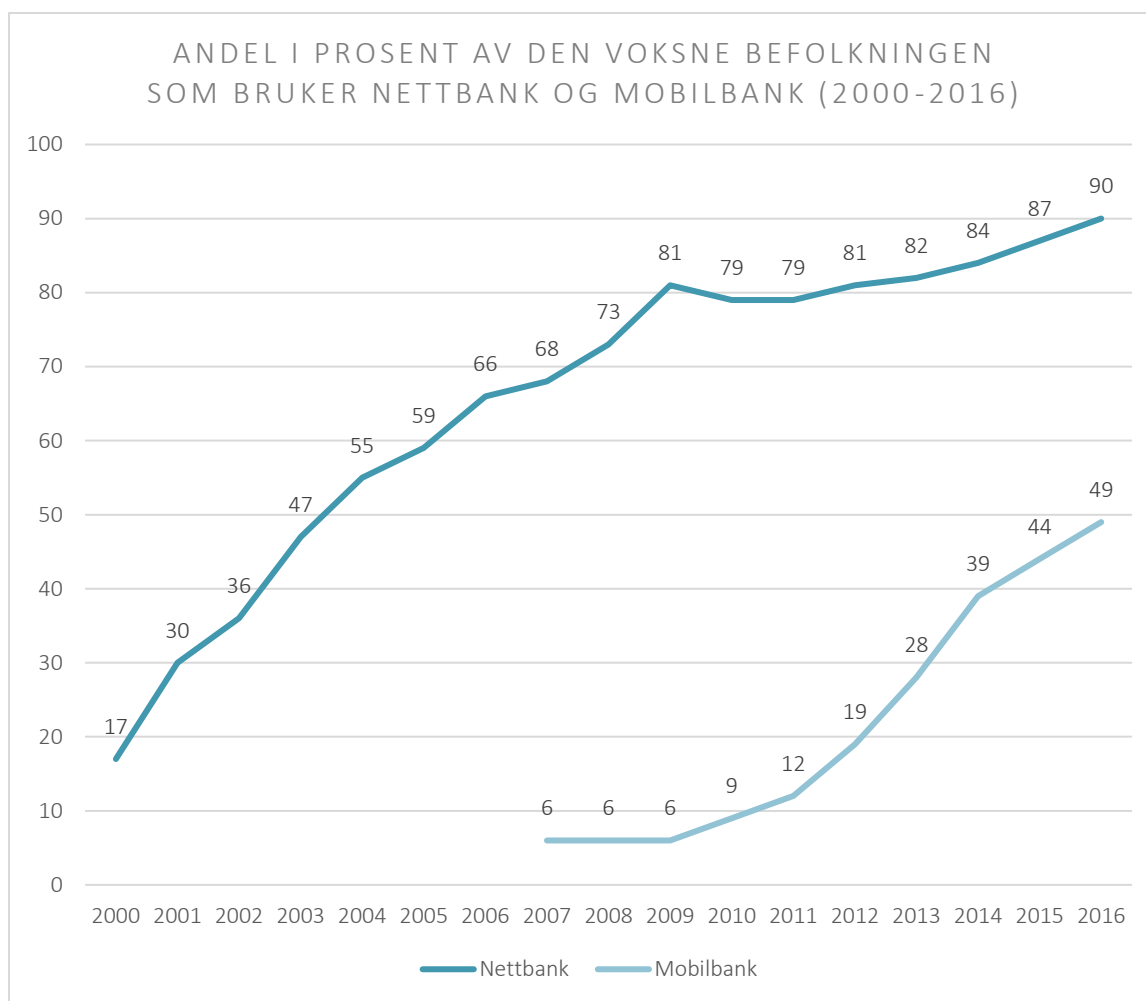
Kilde: TNS Gallup/Finans Norge. Dagligbankundersøkelsen 2013.

Bevegelsene fra 2012 til 2013 er relativt små, men de aller fleste respondentene - nesten ni av ti - svarer at de i større eller mindre grad går rundt med kontanter i lommeboken daglig.

Et annet trekk, om enn lite, er at færre oppbevarer kontantbeløp under 500 kroner i lommeboken, mens noen flere respondenter i 2013 enn i 2012 oppgir at de oppbevarer beløp i størrelsesorden mellom 500 og 1000 kroner.

Dagligbankundersøkelsen sjekker også i hvilken grad vi er blitt digitale i interaksjonen med bankforbindelsen vår.

Siden tusenårsskiftet har andelen av befolkningen over 15 år som bruker nettbank økt fra beskjedne 17 prosent i år 2000 til ca. 90 prosent i 2016. Nettbanken kan dermed sies å ha blitt en stadig større del av folks bankhverdag de siste årene. Et annet svært markant utviklingstrekk innenfor finansielle tjenester de siste årene er økningen i bruken av mobilbank. Fra et nivå på kun 6 prosent i 2007-2009, er bruken nå økt til nesten 50 prosent. Resultatene for bruk av nettbank og mobilbank er sammenstilt i diagrammet nedenfor:



Kilde: TNS Gallup/Finans Norge. Dagligbankundersøkelsen 2016.

Utviklingen siden år 2000 viser at svært mange har tatt i bruk nettbank (ni av ti) og at mange også bruker mobilbank (fem av ti). Mange benytter begge deler, både mobilbank og nettbank, i sin samhandling med banken.

Det fremgår av figuren over at det var en liten knekk i veksten for bruk av nettbank fra 2009 til 2010, noe som i tid sammenfaller godt med introduksjonen av smarttelefoner for massemarkedet, og som bidro til at veksten i bruk av mobilbank for alvor begynte å skyte fart. Det kan her bemerkes at Apples iPhone ble lansert i Norge i juli 2008.

Når det gjelder daglig bruk er det imidlertid en viss forskjell mellom bruk av nettbank og bruk av mobilbank. Mens hele 20 prosent av

mobilbankbrukerne sjekker bankkontoen hver dag, er det bare 6 prosent av brukerne av nettbank som er innom daglig på samme måte.

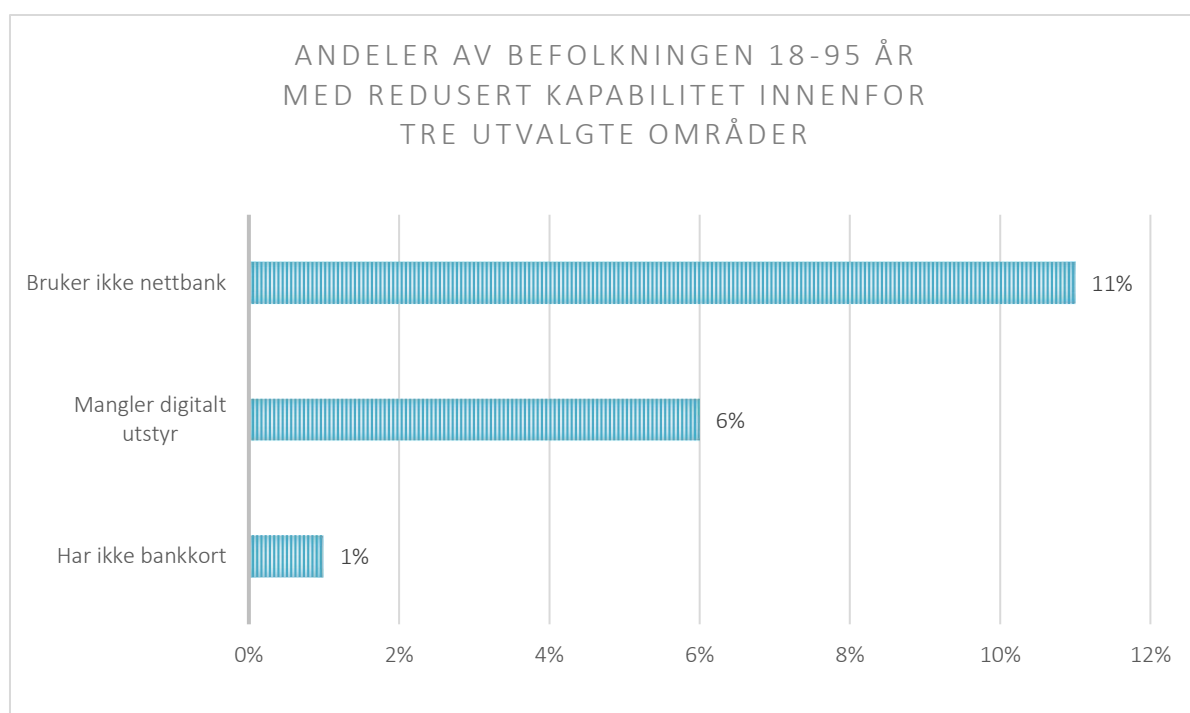
Forklaringen kan være at ved bruk av smarttelefon er oversikt over saldo kun noen få tastetrykk unna. I tillegg har mange kunder de siste årene også tatt i bruk nye mobile betalingsløsninger.

Brukervennlige mobilapplikasjoner i kombinasjon med stadig enklere brukergrensesnitt på smarttelefonene har sannsynligvis bidratt til å styrke mobiltelefonen som teknologisk plattform når det gjelder hvordan folk samhandler med bankene.

2.1.3 SIFO-rapport 5/2014 (Statens Institutt for Forbruksforskning)

I en SIFO-undersøkelse⁶ fra 2014 ble det avdekket at eldre som gruppe ikke er mer sårbare som forbrukere enn andre, snarere tvert imot. Likevel eksisterer det enkelte forskjeller mellom aldersgruppene som bidrar til forbrukersårbarhet for eldre, blant annet knyttet til bruk av ny teknologi.

SIFO-undersøkelsen søkte å avdekke såkalte kapabilitetsbegrensninger innenfor en rekke utvalgte områder. Noen hovedfunn (for 3 av i alt 16 områder) for alle respondenter mellom 18-95 år er oppsummert i etterfølgende figur:



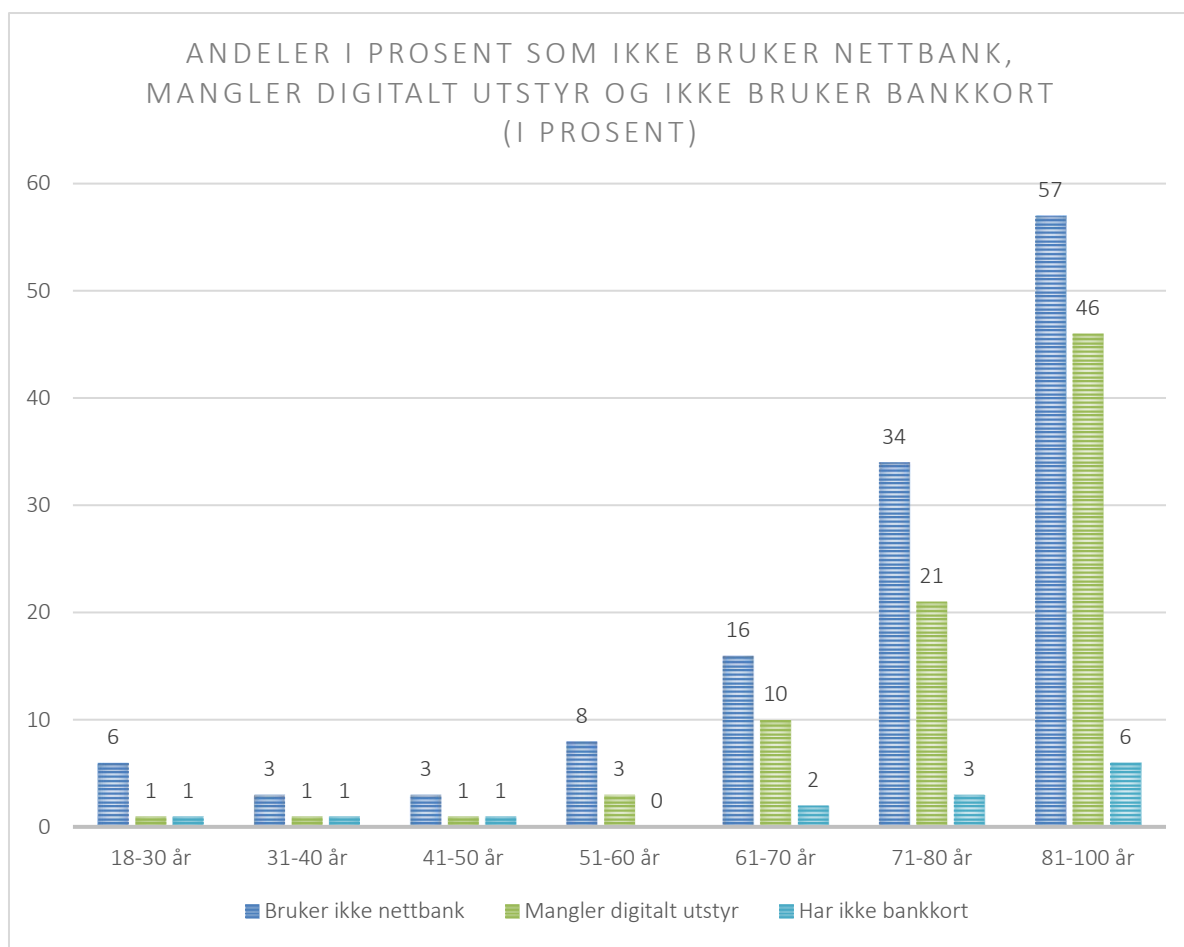
Kilde: SIFO (Statens Institutt for Forbruksforskning). SIFO-rapport 5/2014. N=2.100.

Undersøkelsen avdekket at de aller fleste har bankkort, men at enkelte ikke har digitalt utstyr og at noen heller ikke bruker nettbank.

Sortert etter aldersgrupper avdekket imidlertid undersøkelsen en del forskjeller. Spesielt

innenfor eldre aldersgrupper er det flere enn i befolkningen ellers som oppgir at de ikke bruker nettbank, at de mangler digitalt utstyr og at de heller ikke har bankkort:

⁶ SIFO-rapport nr. 5/2014: «Forbrukersårbarhet. Hvordan mestrer de eldre forbrukerrollen?». Telefonintervjuer utført av Respons Analyse i mars 2014, N=2.100.



Kilde: SIFO. SIFO-rapport 5/2014, side 85 (vedleggtabell 1).

Ifølge SIFO-undersøkelsen er det 11 prosent av befolkningen som ikke bruker nettbank. Denne andelen stiger imidlertid markant for eldre over 80 år, til hele 57 prosent. Denne andelen er også ganske høy i aldersgruppen mellom 71 og 80 år med 34 prosent.

Når det kommer til utbredelse av digitalt utstyr som datamaskiner, nettbrett og mobiltelefoner/smarttelefoner, er slike verktøy også i større grad blitt tatt i bruk av yngre aldersgrupper. Hele 77 prosent av eldre over 70 år oppgir at de mangler digitalt utstyr.

Når det gjelder utbredelse av bankkort er det generelt svært få som ikke har dette i det norske samfunnet, kun 1 prosent. De aller fleste, også blant eldre, har skaffet seg bankkort, men andelen som ikke har kort er

likevel høyest i aldersgruppen over 80 år med 6 prosent.

På undersøkelsestidspunktet svarte hver tredje forbruker (36 prosent) at de alltid foretrakk å bruke kort, uansett beløpets størrelse. Tendensen er også at en økende andel foretrekker å bruke kort når beløpet øker. Likevel: Blant de eldste svarer nesten 20 prosent at de alltid foretrekker å betale kontant, mens denne andelen blant 30-åringene er nede i kun fem prosent. Blant 20-åringene, 30-åringene og 40-åringene svarer over 40 prosent at de alltid foretrekker å bruke kort, også for å betale små beløp.

Begrunnelsene for ikke å bruke bankkort blant de som ikke har bankkort og blant dem som alltid foretrekker å betale kontant fordelte seg i undersøkelsen slik:

Begrunnelse	Har ikke bankkort	Foretrekker kontant betaling	Totalt
Stoler ikke på sikkerheten	13 %	15 %	14 %
Vil ikke etterlate elektroniske spor	23 %	11 %	15 %
Husker ikke koden	3 %	1 %	2 %
Vanskelig å bruke terminal	5 %	4 %	4 %
Har ikke egen konto/andre har kontakt med banken for meg	8 %	3 %	3 %
Ingen av disse	54 %	71 %	66 %
Sum	100 %	100 %	100 %

Kilde: SIFO-rapport 5/2014, side 37. NB: Lav svarandel (N=39+75).

Blant svarene som oppgis er det bekymringer knyttet til personvern og ønsket om ikke å etterlate elektroniske spor (15 prosent) samt bekymringer relatert til sikkerheten ved kortbetalinger (14 prosent) som eksplisitt nevnes av flest respondenter.

Flertallet av respondentene har imidlertid andre begrunnelser for hvorfor de ikke har

bankkort eller for hvorfor de foretrekker kontantbetalinger enn dem som er listet opp som svaralternativer i tabellen ovenfor.

Mulige årsaker kan være konservatisme og motvilje mot ny teknologi, eller at man rett og slett mangler hensiktsmessig digitalt utstyr som kan brukes, men dette fremgår ikke av resultatene fra undersøkelsen.

2.1.4 Betalingsundersøkelse 2016 (Sparebank1 Gruppen)

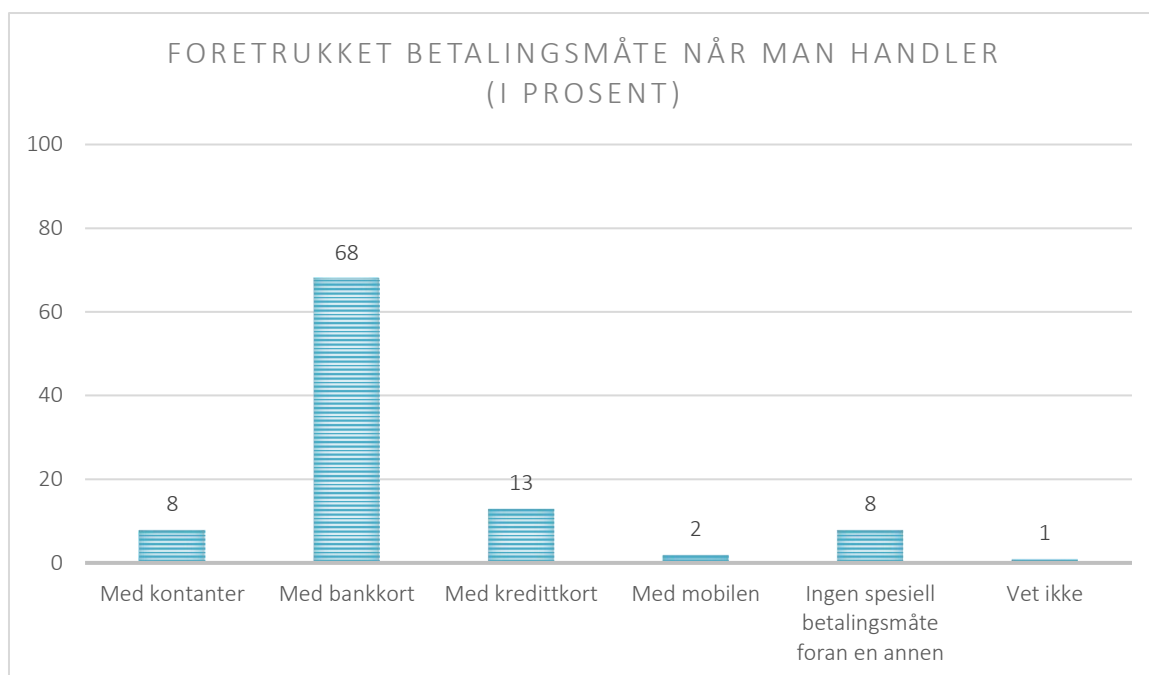
Ifølge en spørreundersøkelse gjennomført av Respons Analyse for Sparebank1 Gruppen i november 2016, er hovedfunnet at de fleste nordmenn foretrekker å betale med tradisjonelle bankkort (BankAxept, «debetkort») når man handler.

Nesten 7 av 10 oppgir bankkort («debetkort») som foretrukket betalingsmåte. Dersom bruk av kredittkort også tas med oppnår kortbruk samlet vel 80 prosent.

Kun 8 prosent av respondentene oppgir at de foretrekker å bruke kontanter, mens en like stor andel svarer at de ikke foretrekker noen betalingsmåte fremfor en annen.

Undersøkelsen ble gjennomført blant et landsrepresentativt utvalg på 1.009 personer.

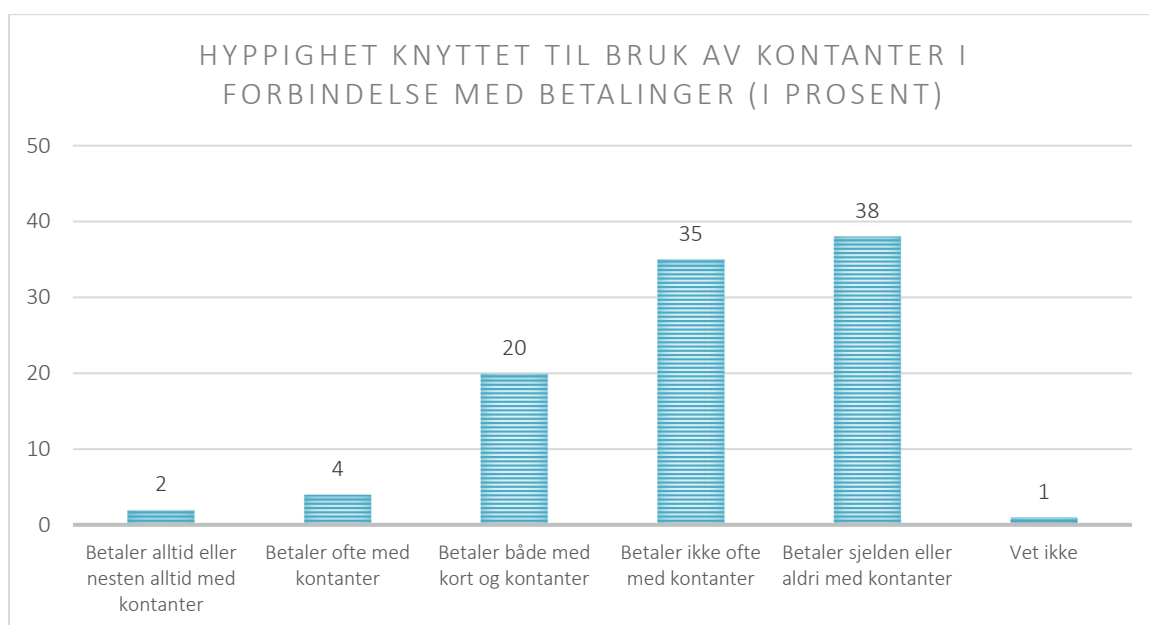
Svarfordelingene i undersøkelsen er illustrert i figuren nedenfor:



Kilde: Sparebank1 Gruppen. Respons Analyse, 9.-15. nov. 2016. Landsrepresentativt utvalg (N=1.009).

På spørsmål om hvor ofte man betaler med kontanter i forbindelse med betalinger fordeler

svarene i undersøkelsen til Sparebank1 Gruppen seg på følgende måte:



Kilde: Sparebank1 Gruppen. Respons Analyse, 9.-15. nov. 2016. Landsrepresentativt utvalg (N=1.009).

Andelen respondenter som svarer at de ikke ofte, sjelden eller aldri betaler med kontanter oppnår til sammen 73 prosent. Til sammenligning oppgir kun 6 prosent at de

ofte, nesten alltid eller alltid betaler med kontanter. Mellomgruppen, «pragmatikerne», som betaler både med kontanter og kort, utgjør ca. 20 prosent.

2.1.5 Kontantundersøkelse 2016 (Forbrukerrådet)

TNS Gallup gjennomførte i desember 2016 en spørreundersøkelse på oppdrag fra Forbrukerrådet. Spørsmålene som ble stilt omhandlet mulig daglig og ukentlig bruk av kontanter til kjøp av varer og tjenester i butikk, samt mulig daglig og ukentlig bruk av minibank for å ta ut kontanter.

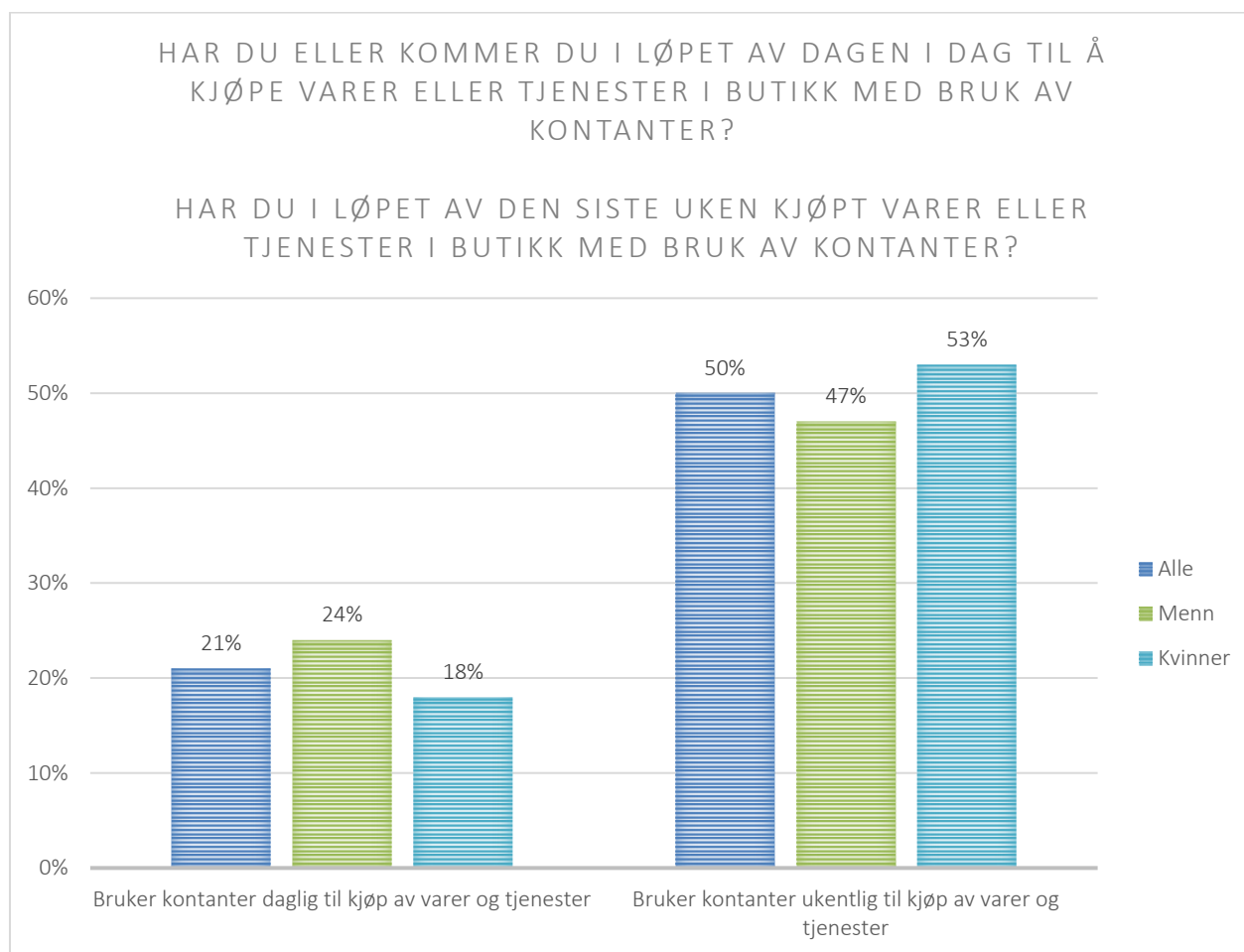
Undersøkelsen ble gjennomført blant et representativt utvalg av befolkningen over 15 år. Respondentene ble i tillegg også spurt om kjønn, alder, yrke, utdanning, sivil status, geografi, husstandsstørrelse og inntekt.

Hovedfunnene knyttet til kontantbruk kan oppsummeres med at om lag en femtedel av

alle respondentene svarer at de kan tenkes å bruke kontanter daglig i forbindelse med kjøp av varer og tjenester. På spørsmål om ukentlig bruk øker imidlertid denne andelen til halvparten av respondentene.

Når det gjelder bruk av minibank svarer i underkant av en av ti at de kan tenkes å ta ut kontanter på denne måten daglig, mens en av fire kan komme til å gjøre dette ukentlig.

Resultatene for vare- og tjenestekjøp i butikk er fremstilt i etterfølgende stolpediagram, sortert etter kjønn og for hele befolkningen samlet:

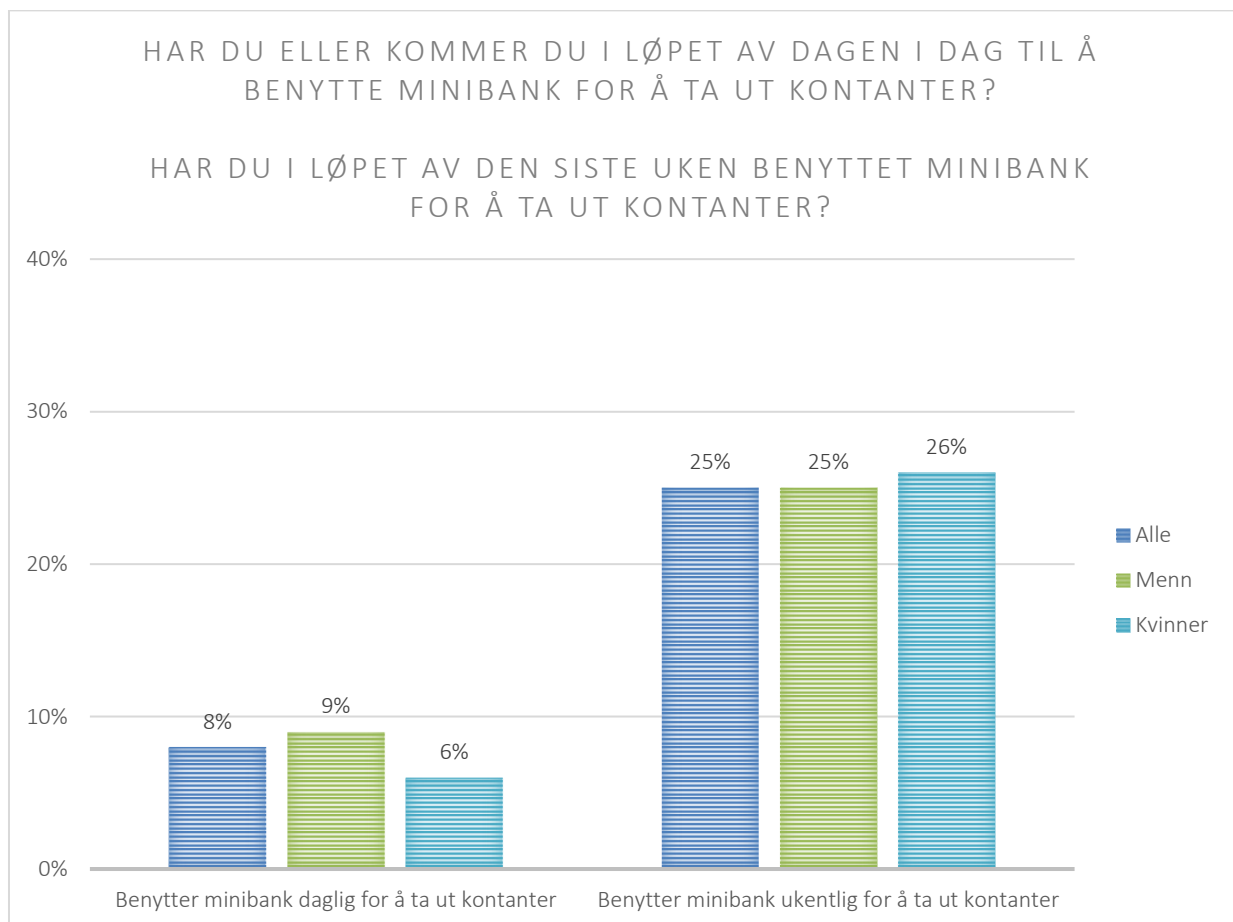


Kilde: Forbrukerrådet/TNS Gallup, desember 2016. Antall respondenter: 400 (daglig), 1000 (ukentlig).

Når det gjelder frekvens knyttet til bruk av minibank for å ta ut kontanter, avdekker undersøkelsen at en fjerdedel av respondentene kan tenkes å gjøre dette ukentlig. Til sammenligning oppgir kun i

underkant av en tiendedel av respondentene at de kan tenkes å gjøre dette daglig.

Resultatene, fordelt etter kjønn og for alle respondenter samlet fremkommer i stolpediagrammet nedenfor:



Kilde: Forbrukerrådet/TNS Gallup, desember 2016. Antall respondenter: 400 (daglig), 1000 (ukentlig)

2.2 Utenlandske undersøkelser

Alle de utenlandske undersøkelsene som omtales her er publisert av sentralbanker. Den første er utført på oppdrag fra Reserve Bank of New Zealand (2010). Deretter er en utført av Bank of Canada/Banque du Canada, en bestilt

av Sveriges Riksbank (2016), en av Deutsche Bundesbank (2014), en av Federal Reserve i USA (2015) og en av Reserve Bank of Australia (2016). Den siste undersøkelsen vi viser til er utført av ECB, den europeiske sentralbanken, som har ansvar for eurosonen (2016).

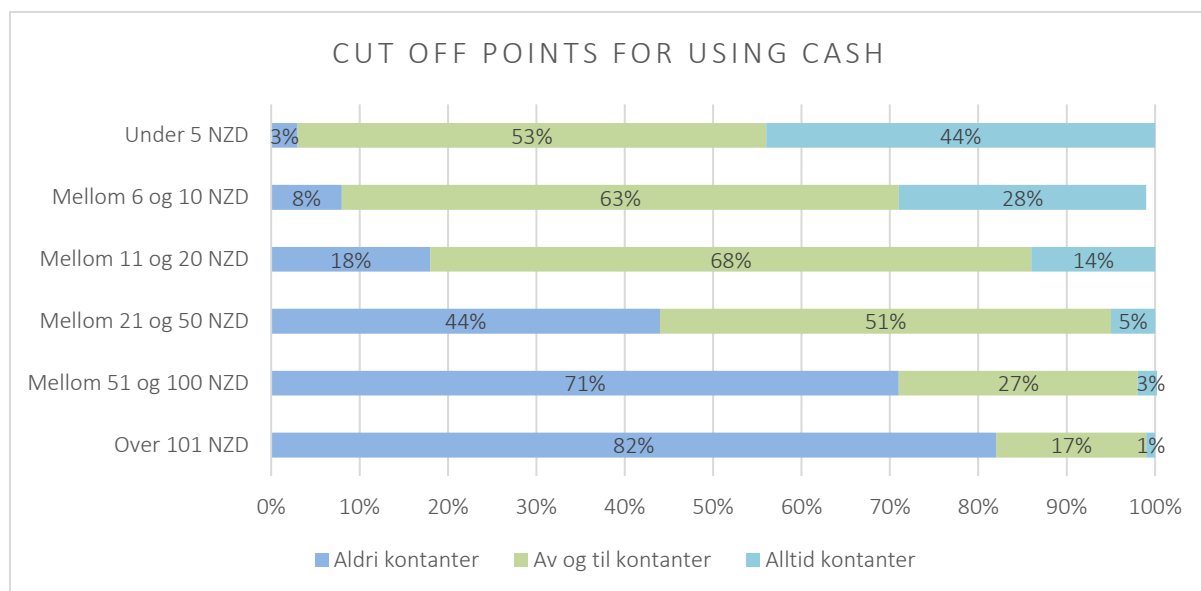
2.2.1 Bank Notes Survey 2010 Consumer (Reserve Bank of New Zealand)

New Zealand har en velfungerende og godt utbygget finansiell infrastruktur, også innenfor betalingsformidling. I så henseende har landet systemer og løsninger som ligner på dem vi finner i en rekke land i Europa og Norden. Sentralbanken i New Zealand (Reserve Bank of New Zealand) gjennomførte våren 2010 en undersøkelse om kontantbruk vs. kortbruk for ulike beløpsstørrelser i lokal valuta (NZ dollar). Hovedfunnene er av banken oppsummert slik:

«Most consumers always or sometimes use cash for purchases of five dollars or less value

(97 %) and purchases of six to ten dollars in value (91 %). Transactions with a value greater than twenty dollars are very unlikely to be always paid with cash.»⁷

Undersøkelsen tyder på at forbrukernes tilbøyelighet til å ta i bruk kontanter øker ved lave beløp og synker med høye beløp. Sammenhengen mellom kontantbruk og ulike beløpsstørrelser er sammenfattet i etterfølgende figur:



Kilde: Reserve Bank of New Zealand: Bank Notes Survey 2010 Consumer, side 33.

⁷ Reserve Bank of New Zealand: Bank Notes Survey 2010 Consumer, side 2. Spørreundersøkelsen er utført av ACNielsen. N=1.000.

Som det fremgår av figuren foran, så inntreffer det største skiftet for betalinger i størrelsesorden rundt 20 NZD (tilsvarte ca. 87 NOK i 2010). Andelen som foretrekker kortbetalinger øker markant jo høyere beløpet som skal betales er.

Gjennomsnittlig vekslingskurs for new zealandske dollar (NZD) mot norske kroner (NOK) i kalenderåret 2010 var ifølge NZForex 1:4,35881.⁸

Dette innebærer følgende intervaller når beløpene omregnes fra NZD til NOK (avrundede tall):

New zealandske dollar (NZD)	Norske kroner (NOK)
< 5 dollar	< 21,80 kroner
6 – 10 dollar	26 – 44 kroner
11 – 20 dollar	48 – 87 kroner
21 – 50 dollar	91 – 218 kroner
51 – 100 dollar	222 – 436 kroner
> 101 dollar	> 440 kroner

Kilde: NZForex.

2.2.2 Methods of Payment Survey Results 2013 (Bank of Canada/Banque du Canada)

Den kanadiske sentralbanken (Bank of Canada/Banque du Canada) har de siste årene gjennomført to omfattende undersøkelser om betalingsvaner; henholdsvis en i 2009 og en i 2013.

Ifølge undersøkelsen som ble gjennomført i 2013 så har kontantandelen i Canada målt ved antall transaksjoner gått en del ned sammenlignet med funnene i undersøkelsen som ble utført i 2009. Mens noe over halvparten av alle transaksjoner (53,7 prosent) ble gjort med kontanter i 2009, så var denne andelen falt til 43,9 prosent fire år senere. Med andre ord: Et fall på ca. 10 prosentpoeng.

Når det gjaldt andelen betalinger med kort så er bildet noe sammensatt. Samlet sett har andelen gått opp fra 44 prosent i 2009 til 51,9 prosent i 2013. Samtidig har andelen betalinger med debetkort gått noe ned, fra

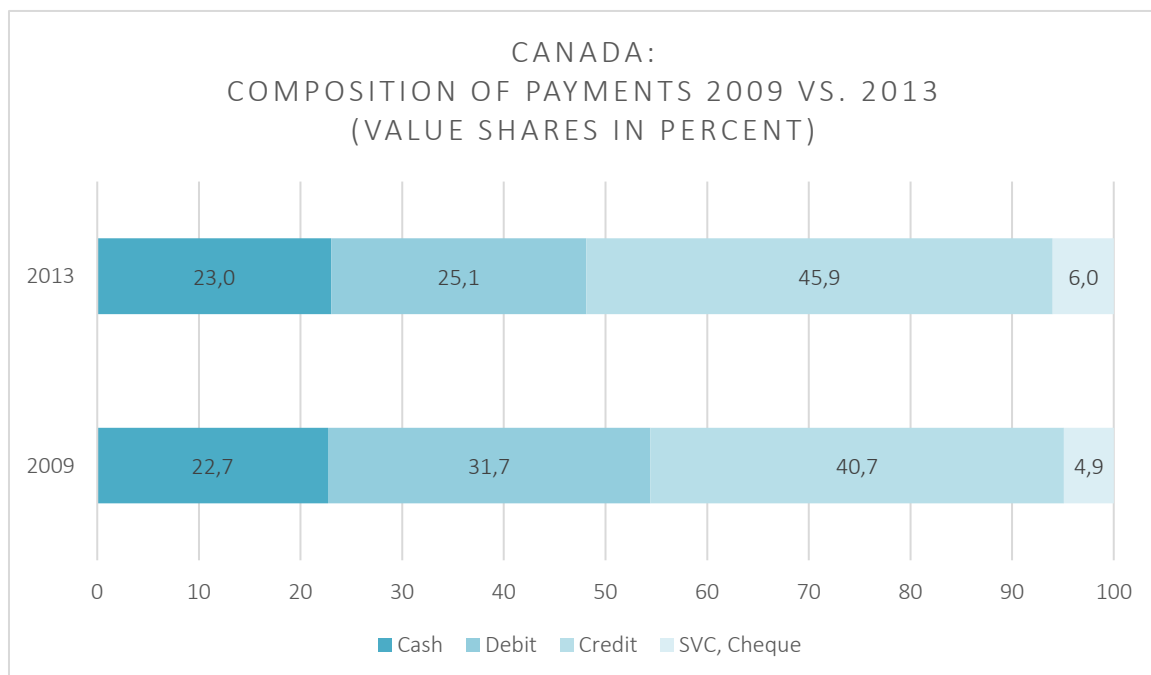
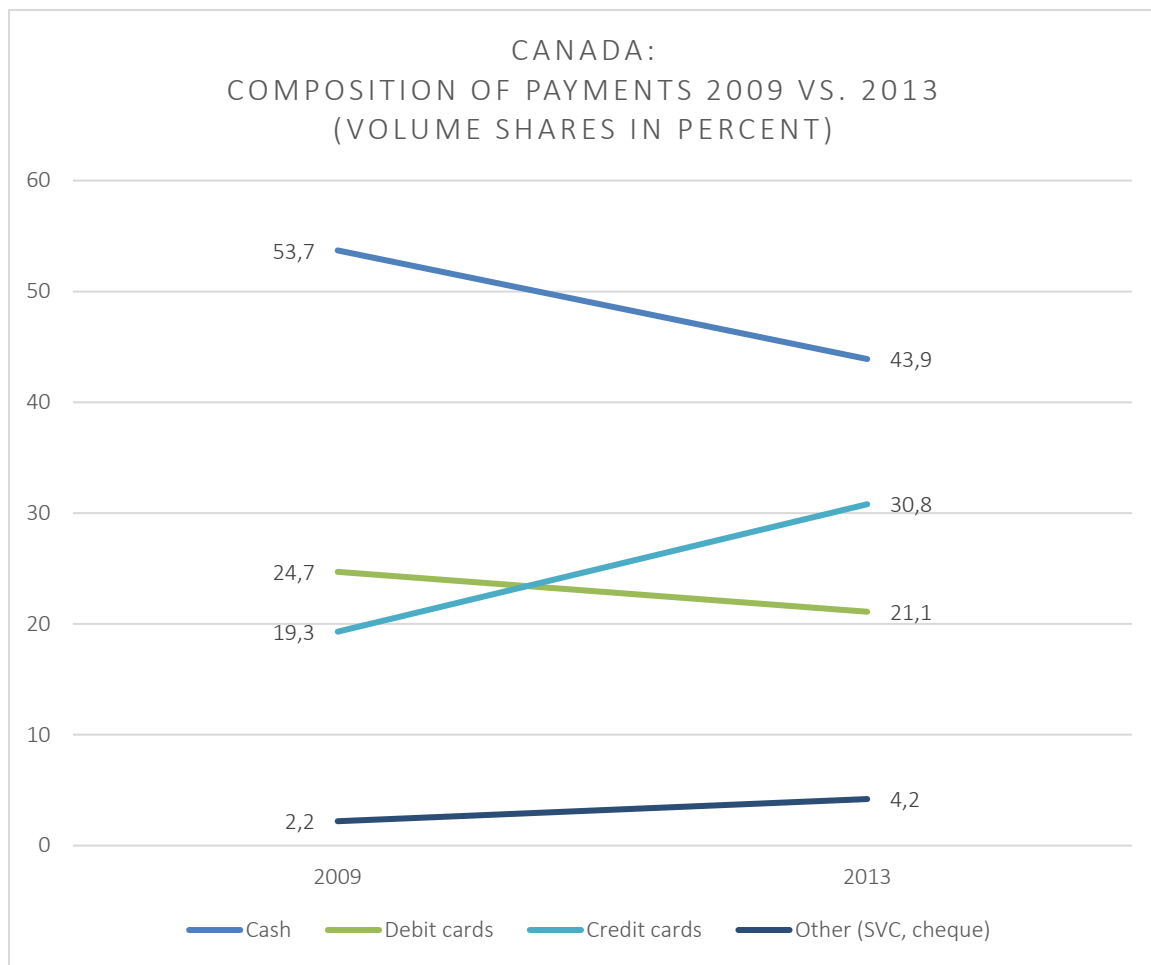
24,7 prosent til 21,1 prosent. Det er andelen betalinger med kredittkort som har økt betydelig i samme periode, fra 19,3 prosent til 30,8 prosent.

Ifølge den kanadiske sentralbanken er en av forklaringene på at betalinger med kredittkort har økt såpass mye i Canada at det har vært en betydelig økt utbredelse og bruk av såkalte kontaktløse kredittkort.

Når det gjelder ulike betalingsinstrumenter og deres andeler regnet i verdi, har bildet vært noe annerledes: Andelen betalinger utført med kredittkort har økt, andelen betalinger med kontanter har holdt stillingen, mens andelen betalinger med debetkort har blitt redusert.

Resultatene fra undersøkelsene i 2009 og 2013 er sammenstilt i de to figurene nedenfor:

⁸ NZFOREX: <http://www.nzforex.co.nz/forex-tools/historical-rate-tools/yearly-average-rates>



Kilde: Bank of Canada/Banque du Canada. 2013 Methods of Payment Survey Results. Discussion Paper/Document d'analyse 2015-4. Tabell 10. Side 28.

Ifølge undersøkelsen er det enkelte fellestrekk blant dem som primært foretrekker å bruke kontanter som betalingsmiddel:

«Cash is used extensively by older, lower-income and high-school-educated respondents.»

Den kanadiske sentralbanken har også sammenlignet de canadiske funnene når det gjelder kontantenes andel av antall betalingstransaksjoner med resultater fra tilsvarende undersøkelser i Australia og USA, samt også når det gjelder hvor mye kontanter forbrukerne til enhver tid har på seg:⁹

COMPARISON OF CASH USE IN CANADA, AUSTRALIA AND THE UNITED STATES			
	Canada CAD	Australia AUD	United States USD
Cash spending:			
Cash share (volume)	44 %	47 %	40 %
Cash share (value)	23 %	18 %	14 %
Cash holdings:			
Average cash holdings in wallet (note: dollar values in local currencies)	\$ 84	\$ 112	\$ 64

Kilde: Bank of Canada/Banque du Canada.

Tallene øverst i tabellen for andeler tyder på at det er australiere som i størst grad bruker kontanter til ulike kjøp, mens det er amerikanere som bruker kontanter minst, og med kanadiere i en mellomposisjon.

Når det gjelder verdien av de samlede kontanttransaksjonene er det derimot i Canada at denne er høyest, mens den er lavest i USA, og med Australia i en mellomposisjon.

NB: Merk at tallene nederst i tabellen ovenfor knyttet til gjennomsnittlig kontantbeholdning i folks lommebøker for de tre landene er basert på lokale valutaer, og at tallene dermed ikke er fullt ut sammenlignbare.

Ifølge den historiske valutakalkulatoren på nettstedet ofx.com var de gjennomsnittlige valutakursene for året 2013 for henholdsvis

kanadiske dollar (CAD), australske dollar (AUD) og amerikanske dollar (USD) som følger:

	CAD	AUD	USD
1 CAD	1	1.0058	0.9712
1 AUD	0.9961	1	0.9679
1 USD	1,0301	1.0366	1

Kilde: OFX.com. Historical Exchange Rates.

Som det fremgår av valutakursene i tabellen ovenfor var det relativt små forskjeller i verdi mellom en amerikansk dollar, en australsk dollar og en kanadisk dollar i 2013.

Resultatene tyder derfor på at australiere i større grad enn kanadiere og amerikanere går rundt med høyere kontantbeløp i sine lommebøker.

⁹ Bank of Canada/Banque du Canada: «The use of cash in Canada». Bank of Canada review. Spring 2015. Side 54.

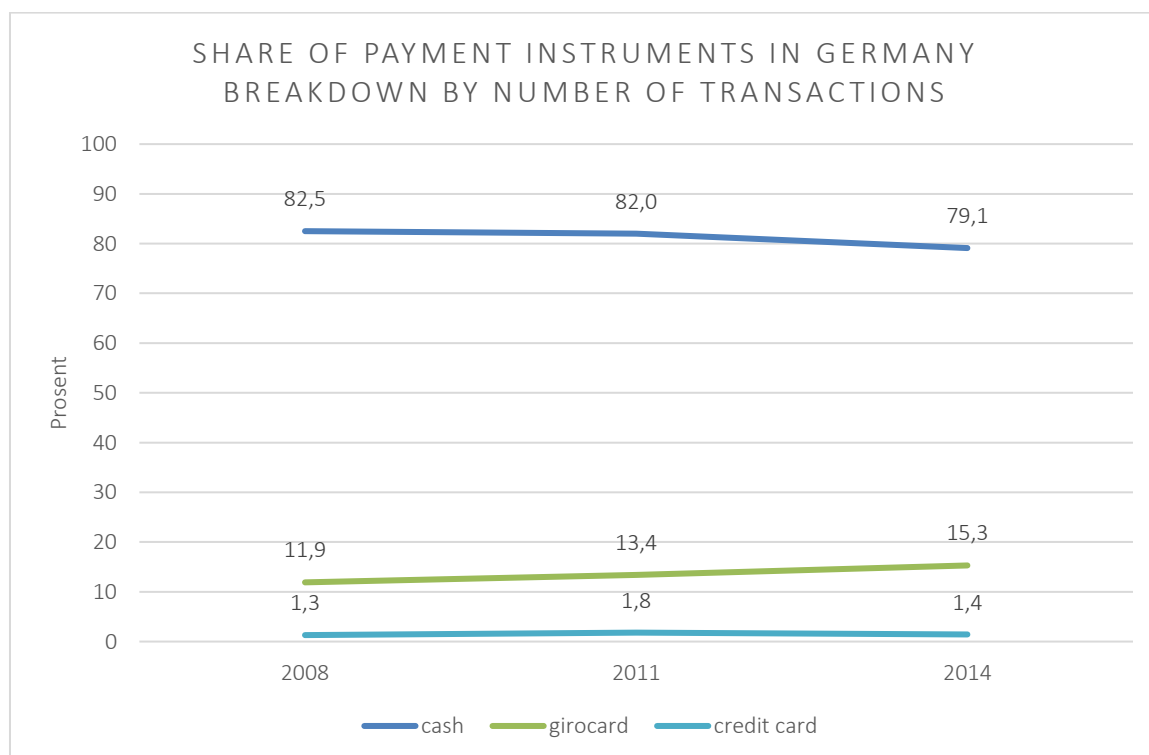
2.2.3 Payment behaviour in Germany 2014 (Deutsche Bundesbank)

Tyskland er Europas største økonomi, og landets bruttonasjonalprodukt (BNP) er verdens fjerde største etter USA, Kina og Japan.¹⁰ Det er derfor interessant å se på hvordan forbrukermønsteret knyttet til bruken av kontanter og kort til betalinger for varer og tjenester har utviklet seg i Tyskland i løpet av de siste årene.

Den tyske sentralbanken, Deutsche Bundesbank, har i årene 2008, 2011 og 2014 undersøkt betalingsmønstre for kontantbruk og kortbruk i Tyskland blant et landsrepresentativt utvalg på ca. 2.000 personer. Tendensen i Tyskland fra 2008 via 2011 til 2014 viser at kortbruken samlet sett (debetkort og kredittkort) målt i antall transaksjoner øker svakt på bekostning av

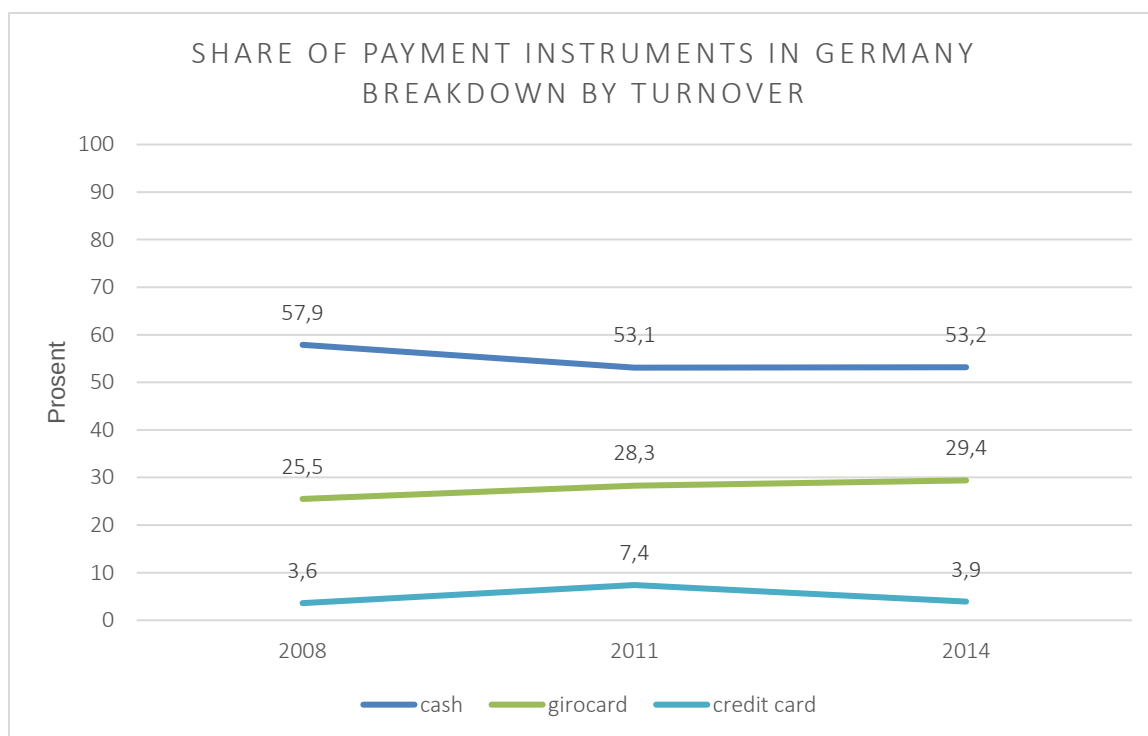
kontantbruken, men at utviklingen skjer sakte. Når det derimot spørres om verdien av transaksjonene, får vi et noe mer nyansert bilde: Resultatene tyder på at selv om kontantbruk fortsatt er mest utbredt, så har verdien av transaksjoner utført med kontanter relativt sett blitt mindre pr. transaksjon sammenlignet med verdien av enkelttransaksjoner utført med kort. Dette tyder på at tilbøyeligheten til å bruke kort til betalinger øker noe når også verdien av beløpet som skal betales er høyere.

Resultatene for de tre årene 2008, 2011 og 2014 og utviklingen i betalingsadferd er sammenstilt i 2014-rapporten, og fremgår av de to diagrammene nedenfor:



¹⁰ Store norske leksikon:

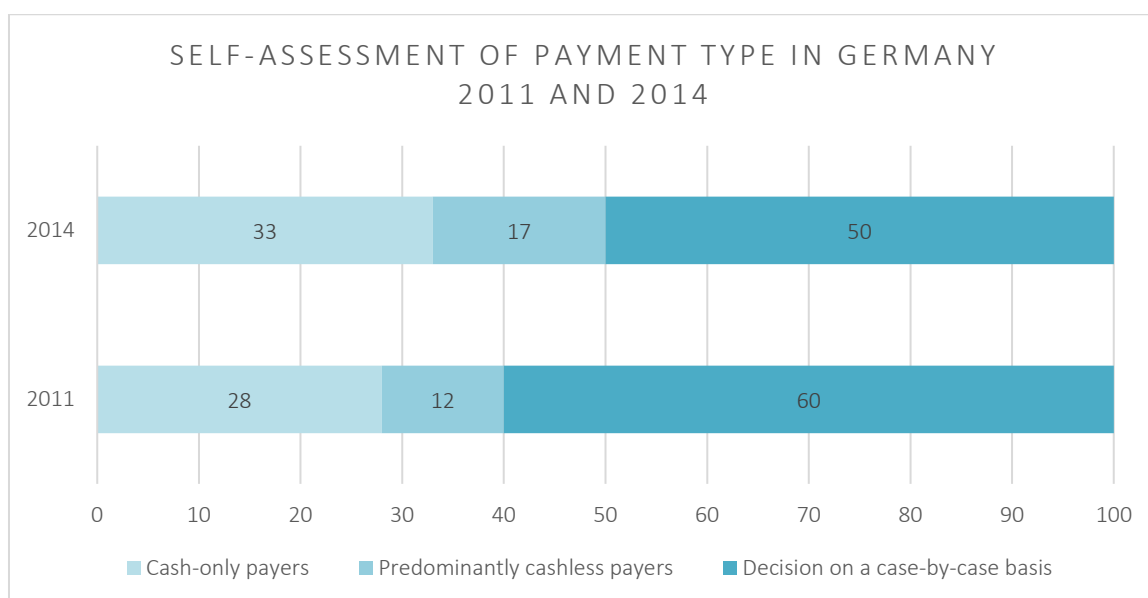
https://snl.no/%C3%98konomi_og_n%C3%A6ringsliv_i_Tyskland.



Kilde: Deutsche Bundesbank, «Payment behaviour in Germany in 2014. Third study of the utilisation of cash and cashless payment instruments». Utgitt i 2015.

Selv om tendensen også i Tyskland er at andelen kortbetalinger over tid øker, så holder andelen forbrukere som foretrekker å bruke kontanter seg fortsatt på et ganske høyt nivå.

Deutsche Bundesbank har også spurt hvordan respondentene vil kategorisere seg selv. Bruker man kun kontanter, kun kort, eller begge deler? Resultatene er illustrert nedenfor:



Kilde: Deutsche Bundesbank, «Payment behaviour in Germany in 2014. Third study of the utilisation of cash and cashless payment instruments». Utgitt i 2015.

Resultatene viser at både andelen som foretrekker å betale med kontanter og andelen som foretrekker å betale med kort har økt fra 2011 til 2014. Halvparten av respondentene definerer seg enten som overveiende kontantbrukere eller som overveiende kortbrukere i 2014, mot 40 prosent tre år tidligere.

Denne «polariseringen» har skjedd på bekostning av grupperingen som vurderer valg av betalingsmiddel fra transaksjon til transaksjon; de såkalte «pragmatikerne». Denne enkeltgrupperingen er likevel fortsatt

størst og utgjør 50 prosent av alle respondentene i 2014, noe som er en nedgang fra 60 prosent tre år tidligere.

Ifølge Deutsche Bundesbank er det enkelte trekk ved brukergruppene som skiller kontantbrukere og kortbrukere noe fra hverandre. I gruppen som foretrekker kontantbetalinger er det blant annet en viss overvekt av eldre personer og innbyggere med lav inntekt, mens når det gjelder grupperingen som foretrekker kortbetalinger så består denne i større grad av mennesker som er yngre og som i tillegg har noe høyere inntekt.

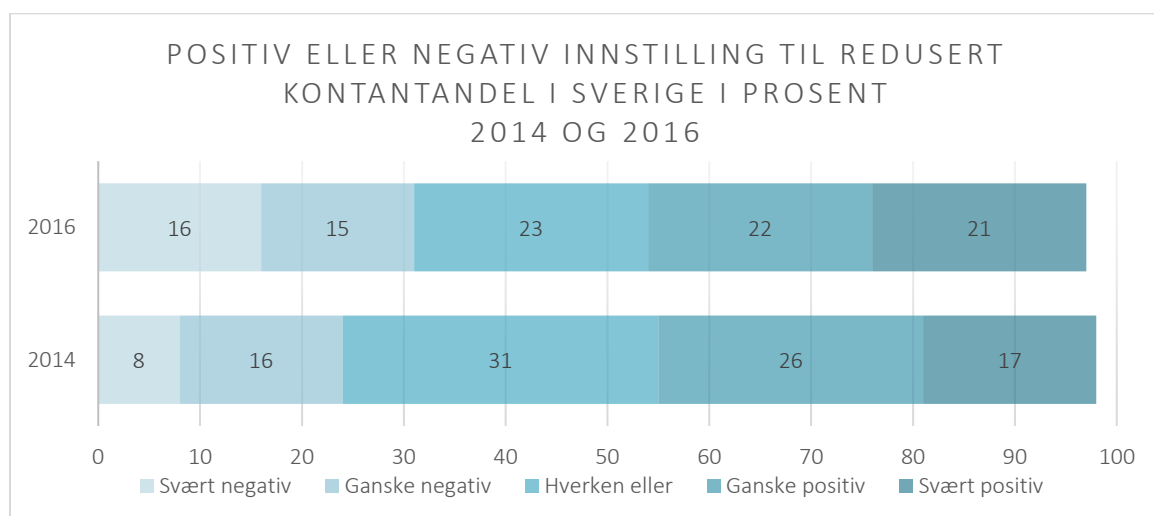
2.2.4 Betalingsvaner i Sverige 2016 (Sveriges Riksbank)

Den svenske sentralbanken (Sveriges Riksbank) gjennomfører annethvert år en undersøkelse om innbyggernes betalingsvaner og deres holdninger til ulike betalingsmidler.

Ca. 2.000 personer i alderen 16-85 år blir intervjuet i forbindelse med disse undersøkelsene. Resultatene fra 2014 er også omtalt i 2016-rapporten, slik at det er mulig å se utviklingen i betalingsvaner over tid.

Det er nærliggende å anta at hovedfunnene fra de svenske undersøkelsene kan ha en viss overføringsverdi til norske forhold.

Tallene for de ulike svaralternativene fremkommer i stolpediagrammet nedenfor. Årsaken til at summen av svaralternativene er lavere enn 100 prosent skyldes at svargruppen «vet ikke» er utelatt.



Kilde: Sveriges Riksbank: <http://www.riksbank.se/sv/Statistik/Betalningsstatistik/>

På spørsmål om det er positivt eller negativt at kontantandelen reduseres, svarer tre av ti i den svenske undersøkelsen fra 2016 at dette er svært eller ganske negativt, mens over fire av ti svarer at dette er svært eller ganske positivt. I forhold til undersøkelsen i 2014, er det interessant å registrere at gruppen som mener utviklingen er negativ samlet sett øker,

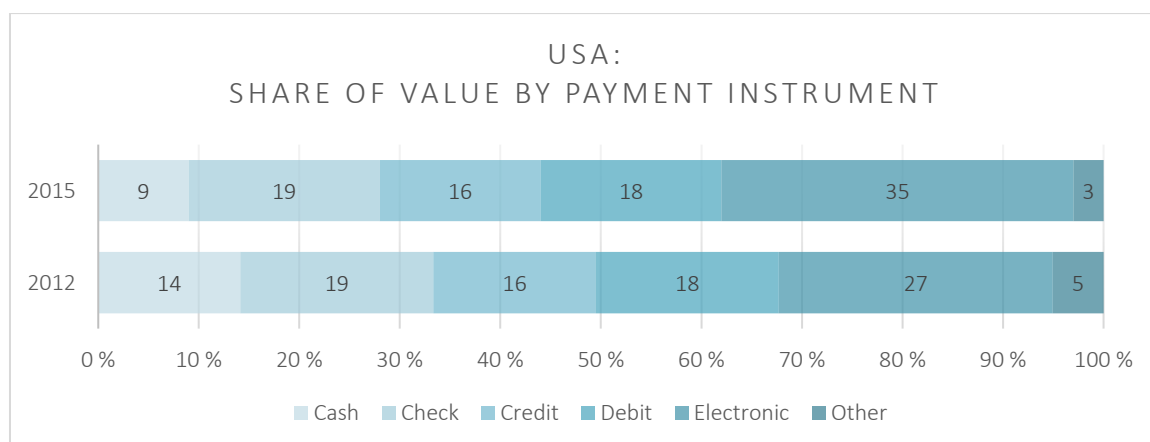
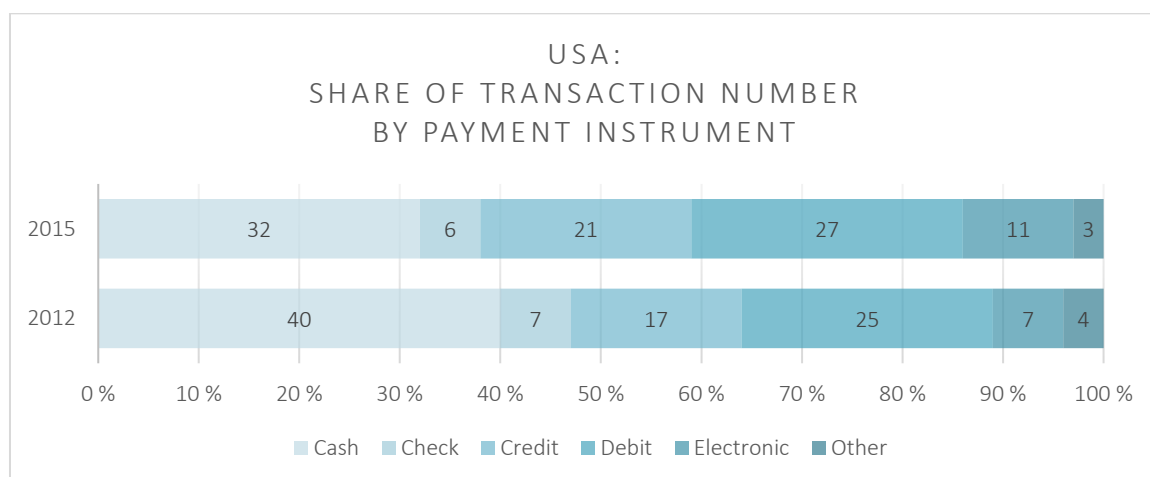
mens grupperingen som ser positivt på utviklingen samlet sett er like stor.

Blant respondentene i undersøkelsen er det først og fremst mellomgruppen «Hverken eller» som er blitt mindre de siste årene, og som er blitt redusert fra en andel på 31 prosent i 2014 til 23 prosent i 2016.

2.2.5 Diary of Consumer Payment Choice 2015 (Federal Reserve, USA)

Den amerikanske sentralbanken, Federal Reserve, har undersøkt i hvilken utstrekning ulike betalingsinstrumenter brukes av amerikanske forbrukere, samt verdien av transaksjonene som utføres.

I de to diagrammene nedenfor er resultatene fra undersøkelsen i 2015 gjengitt og sammenlignet med funnene fra en tilsvarende undersøkelse som ble gjort tre år tidligere i 2012:



Kilde: Federal Reserve System, Cash Product Office. The State of Cash. Preliminary Findings from the 2015 Diary of Consumer Payment Choice. November 2016.

Det fremgår av stolpediagrammene foran at bruken av kontanter går ned i USA, ikke bare målt i antall transaksjoner men også når det gjelder verdien av disse transaksjonene. Tallene for kortbruken viser en svak økning når det gjelder antall transaksjoner, men står på stedet hvil regnet etter verdi.

Et noe særegent trekk ved amerikanske forbrukere når det gjelder betalingsadferd er at mange fortsatt foretrekker å bruke sjekk og

elektroniske betalinger fremfor å benytte kontanter eller kort. Dette gjelder særlig i forbindelse med transaksjoner som involverer større pengebeløp.

Federal Reserve har i en annen tilknyttet undersøkelse fra 2015 også sett på amerikanernes preferanser når det gjelder bruk av kontanter. Ni ulike grupperinger ble identifisert i undersøkelsen, og disse er forsøkt illustrert i matrisen nedenfor:

		CASH SPENDING		
		Always	Sometimes	Never
CASH HOLDING	Always	10 % <i>Cash Lovers</i>	39 %	15 % <i>Just-in-Case Holders</i>
	Sometimes	3 %	16 %	6 %
	Never	0.1 % <i>Limited-Choice Spenders</i>	1 %	9 % <i>Cash Averse</i>

Kilde: Federal Reserve System, Cash Product Office. Who Holds Cash? Evidence from the 2015 Diary of Consumer Payment Choice. Desember 2015.

Ifølge matrisen oppbevarer og bruker 10 prosent av amerikanske forbrukere alltid kontanter, og kan defineres som såkalte «Cash Lovers».

I diametralt motsatt ende av matrisen oppgir 9 prosent av forbrukerne at de er «Cash Averse», noe som innebærer at de aldri oppbevarer eller bruker kontanter.

Den aller største gruppen forbrukere utgjøres imidlertid av de resterende om lag 80 prosent, som oppgir at de i varierende grad enten oppbevarer og/eller bruker kontanter.

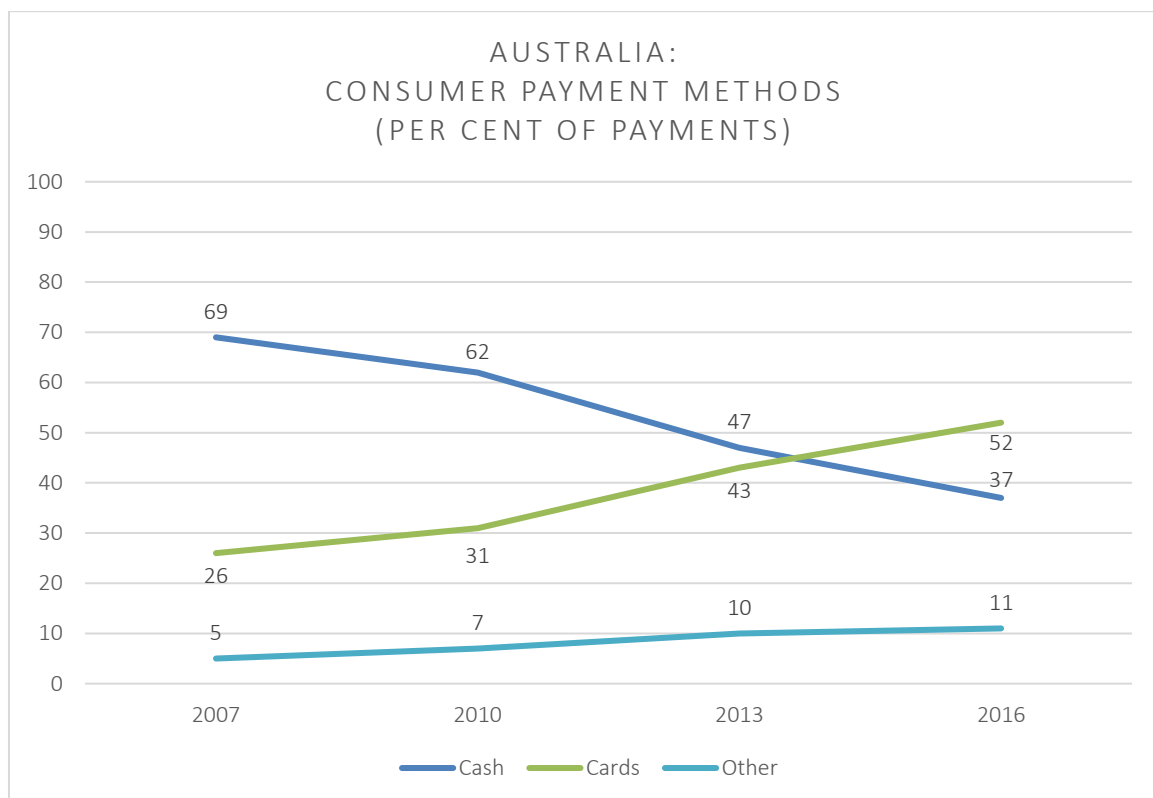
Denne hovedgruppen kan deles inn i noen mindre delgrupperinger:

- Grupperingen som alltid har kontanter, men som bare av og til bruker kontanter, er desidert størst med 39 prosent.
- Grupperingen som av og til både bruker og oppbevarer kontanter utgjør 16 prosent.
- Grupperingen som alltid oppbevarer kontanter, men som aldri bruker kontanter (såkalte «Just-in-Case Holders»), utgjør 15 prosent.
- Øvrige grupperinger er relativt små hver for seg, hva størrelse angår.

2.2.6 Evidence from the 2016 Consumer Payments Survey (Reserve Bank of Australia)

Den australske sentralbanken (Reserve Bank of Australia) har hvert tredje år siden 2007 undersøkt hvordan australske forbrukere gjennomfører betalinger for varer og tjenester. Det fremgår også av den siste undersøkelsen fra 2016 hvordan betalingsmønstrene har endret seg over tid. Trenden siden 2007 viser

tydelig at elektroniske betalingsformer øker på bekostning av papirbaserte betalinger som bruk av kontanter og sjekk. Mens andelen som brukte ulike typer kort til betalinger var lavere enn kontantandelen både i 2007, 2010 og 2013, så hadde bruk av kort tatt over som det mest brukte betalingsinstrumentet i 2016:



Kilde: Reserve Bank of Australia: *How Australians Pay: Evidence from the 2016 Consumer Payments Survey*. Research Discussion Paper 2017-04. Authors: Mary-Alice Doyle, Chay Fisher, Ed Tellez and Anirudh Yadav.

Ifølge den australske undersøkelsen har det de siste ti årene skjedd en markant endring knyttet til bruken av kortbetalinger blant australske forbrukere, blant annet ved at kort stadig oftere brukes i forbindelse med betalinger som involverer små beløp: ¹¹

«In recent surveys, a notable development has been the increasing use of cards for lower-value transactions – for example, cards were used for 40 per cent of in-person payments less than \$20 in 2016, compared with 10 per cent in 2007.»

¹¹ Reserve Bank of Australia: «How Australians Pay: Evidence from the 2016 Consumer Payments Survey». RDP 2017-04. .

2.2.7 The use of cash by households in the euro area 2016 (European Central Bank)

Ifølge en undersøkelse om husholdningenes bruk av kontanter i eurosone i 2016, utgitt av den europeiske sentralbanken i november 2017, så varierer bruken av kontanter til dels betydelig mellom de 19 landene.

I tabellen nedenfor er kontantandelen vist i prosent for hvert enkelt euroland, både hva angår antallet transaksjoner og når det gjelder verdien av disse transaksjonene:

SHARE OF CASH TRANSACTIONS PER COUNTRY AT POINTS OF SALE		
Country	Number of transactions	Value of transactions
Netherlands	45	27
Estonia	48	31
Finland	54	33
Belgium	63	32
Luxembourg	64	30
France	68	28
Latvia	71	54
Lithuania	76	62
Slovakia	78	66
Ireland	79	49
Germany	80	55
Slovenia	80	68
Portugal	81	52
Austria	85	67
Italy	86	68
Spain	87	68
Greece	88	75
Cyprus	88	72
Malta	92	74

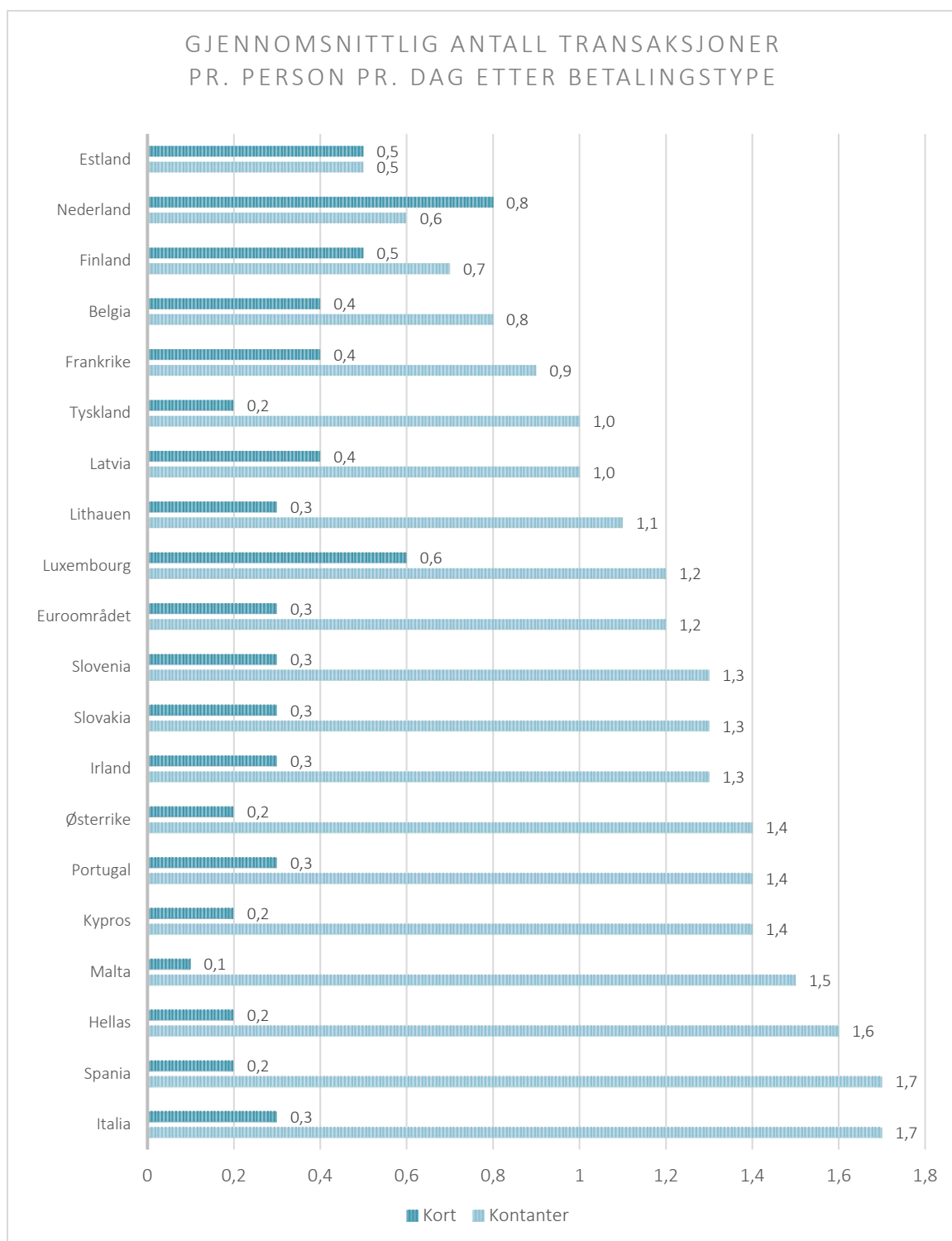
Kilde: European Central Bank, «The use of cash by households in the euro area», Occasional Paper Series, November 2017.

I undersøkelsen avdekkes det at selv om det er en god del variasjoner mellom de ulike landene, så er bruk av kontanter likevel svært utbredt i hele eurosone.

Kun to av 19 land har kontantandeler som er lavere enn halvparten av alle transaksjoner, mens hele 13 land har kontantandeler som ligger over 70 prosent. Når det gjelder verdien

av transaksjonene, så ligger denne under 50 prosent i syv land mens den ligger over 50 prosent i 12 land.

I den samme undersøkelsen fremkommer det også tall for gjennomsnittlig antall transaksjoner pr. person pr. dag etter betalingstype for hvert av de 19 landene i eurosone:



Kilde: European Central Bank: The use of cash by households in the euro area. Occasional Paper Series, November 2017.

Innenfor eurosonen er det forbrukere i henholdsvis Italia, Spania og Hellas som i størst grad benytter kontanter som betalingsmiddel, med ca. 11-12 kontanttransaksjoner pr. uke.

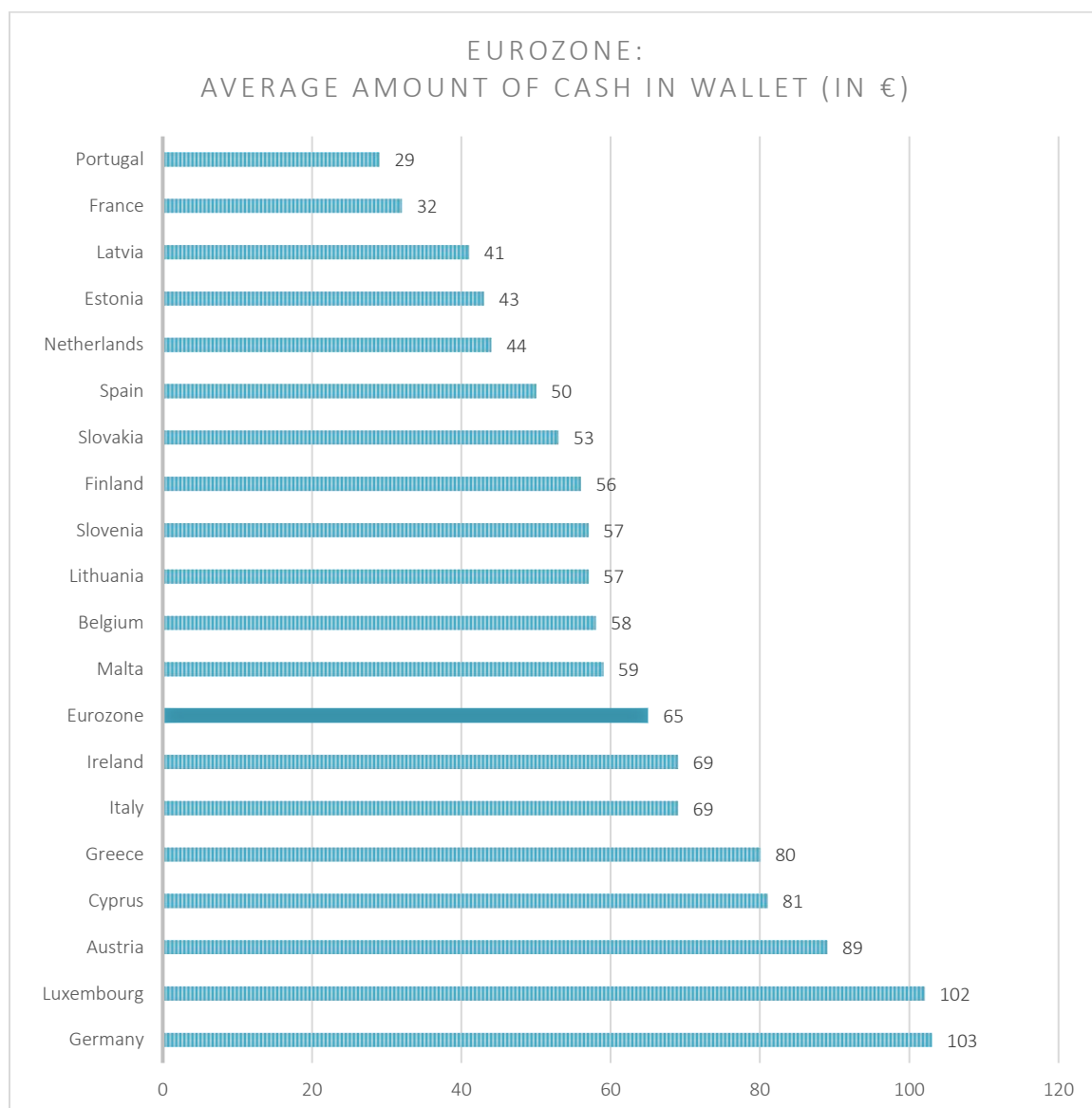
I motsatt ende av skalaen finner vi Estland, Nederland og Finland, hvor forbrukerne i

gjennomsnitt bruker kontanter i forbindelse med kjøp av varer og tjenester ca. fire ganger pr. uke.

Det eksisterer dermed et skille mellom nord og sør i Europa når det gjelder hyppighet knyttet til bruk av kontanter.

Blant landene i eurosonen er det bare i Nederland at betalinger med kort er mer utbredt enn kontantbetalinger. I Estland er bruken av kontanter som betalingsmiddel like utbredt som kortbetalinger. I de øvrige 17 eurolandene derimot, er kontantbetalinger mer utbredt enn betalinger med kort.

Den europeiske sentralbanken har i undersøkelsen også bedt respondentene om å svare på hvor mye kontanter de i snitt bærer med seg i lommebøkene til daglig. Svarene fordelt på hvert enkelt land samt snittet for eurosonen samlet fremgår av stolpediagrammet nedenfor:



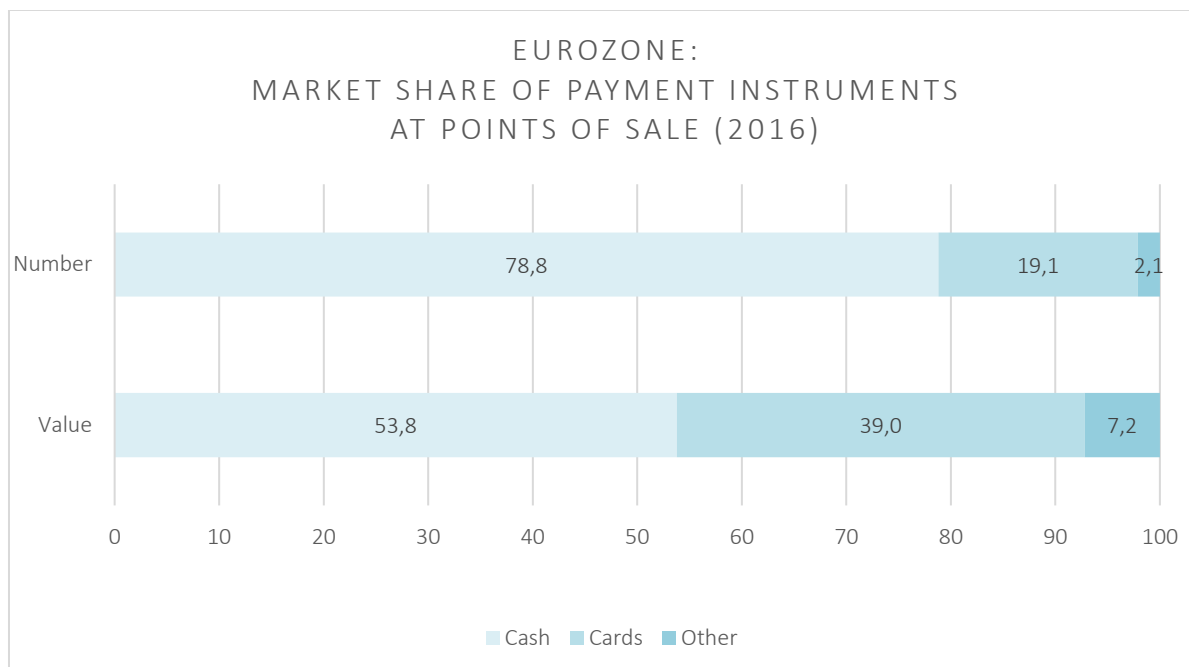
Kilde: European Central Bank: The use of cash by households in the euro area. Occasional Paper Series, November 2017.

Snittet for hele eurosonen er € 65. I 12 land er det vanlig å bære med seg mindre i lommeboken, mens det i syv land er vanlig å ha med seg mer. Ifølge undersøkelsen er det tyskerne som går rundt med mest kontanter i lommebøkene (€ 103), tett etterfulgt av

innbyggerne i Luxembourg (€ 102). I motsatt ende av skalaen finner vi at det er portugisere (€ 29) og franskmenn (€ 32) som bærer på minst kontanter til daglig.

Samlet så utgjør kontantandelen regnet i antall transaksjoner nesten 80 prosent for eurosonen samlet, mens kontantenes andel regnet i beløpsverdi ligger på i overkant av 50 prosent.

Tilsvarende utgjør andelen korttransaksjoner i eurosonen om lag 20 prosent, mens verdien av disse utgjør nærmere 40 prosent. Dette er illustrert i figuren nedenfor: ¹²



Kilde: European Central Bank, «The use of cash by households in the euro area», Occasional Paper Series, November 2017.

¹² European Central Bank: «The use of cash by households in the euro area». Occasional Paper Series, No 201/November 2017.

3 Utviklingstrekk globalt

Bruk av kontanter viser gjennomgående en svakt nedadgående trend regnet som prosentandel av betalingsmidlene i en rekke land. Trenden de siste tiårene går klart i retning av økende bruk av elektroniske betalingsmåter, blant annet som følge av en rivende teknologisk utvikling.

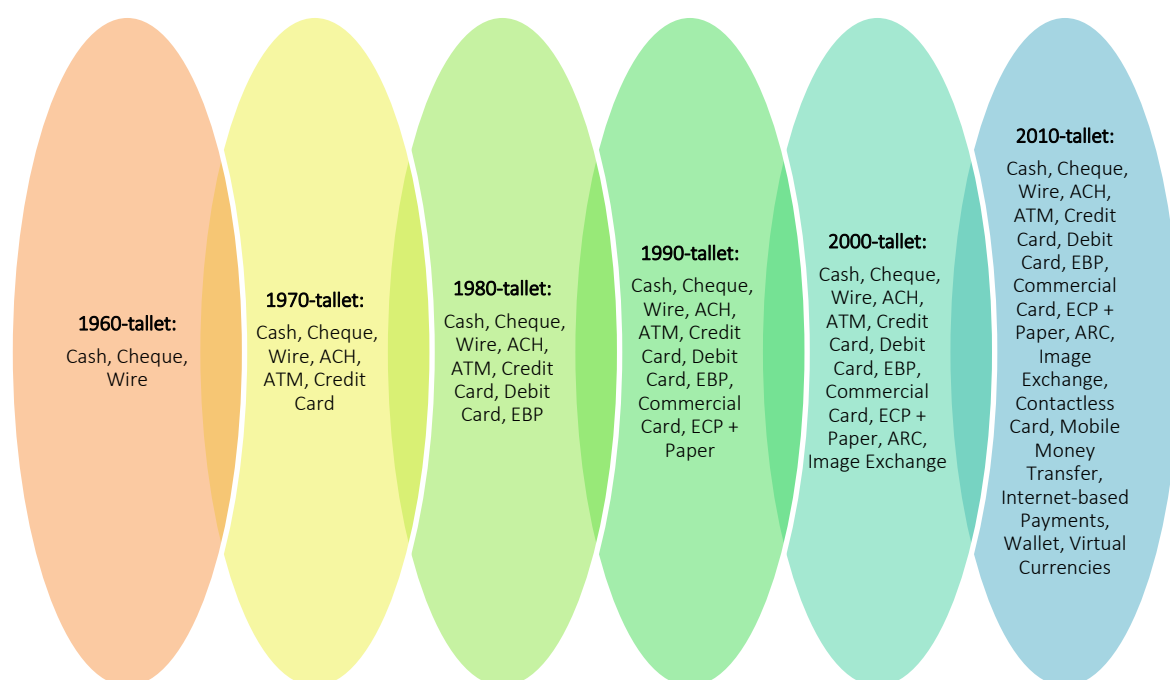
I et arbeidsnotat (working paper) utgitt på hjemmesiden til Federal Reserve Bank of Boston, USA, er dette beskrevet slik:

«During the past several decades, payment systems worldwide have become increasingly electronic, transformed by innovations in financial markets and information technology –

even in less-developed countries that rely heavily on mobile phones; (...)»¹³

Samtidig som det er etablert en rekke teknologiske nyvinninger og systemer de siste tiårene, er likevel bruk av kontanter fortsatt i bruk og svært utbredt i forbindelse med kjøp av varer og tjenester mange steder i verden.

Utviklingstrinnene knyttet til fremveksten av ulike alternativer innenfor betalingssystemer er beskrevet – pr. tiår – av Agis Consulting i rapporten «Cash Essentials, Beyond Payments» og er oppsummert i følgende figur:



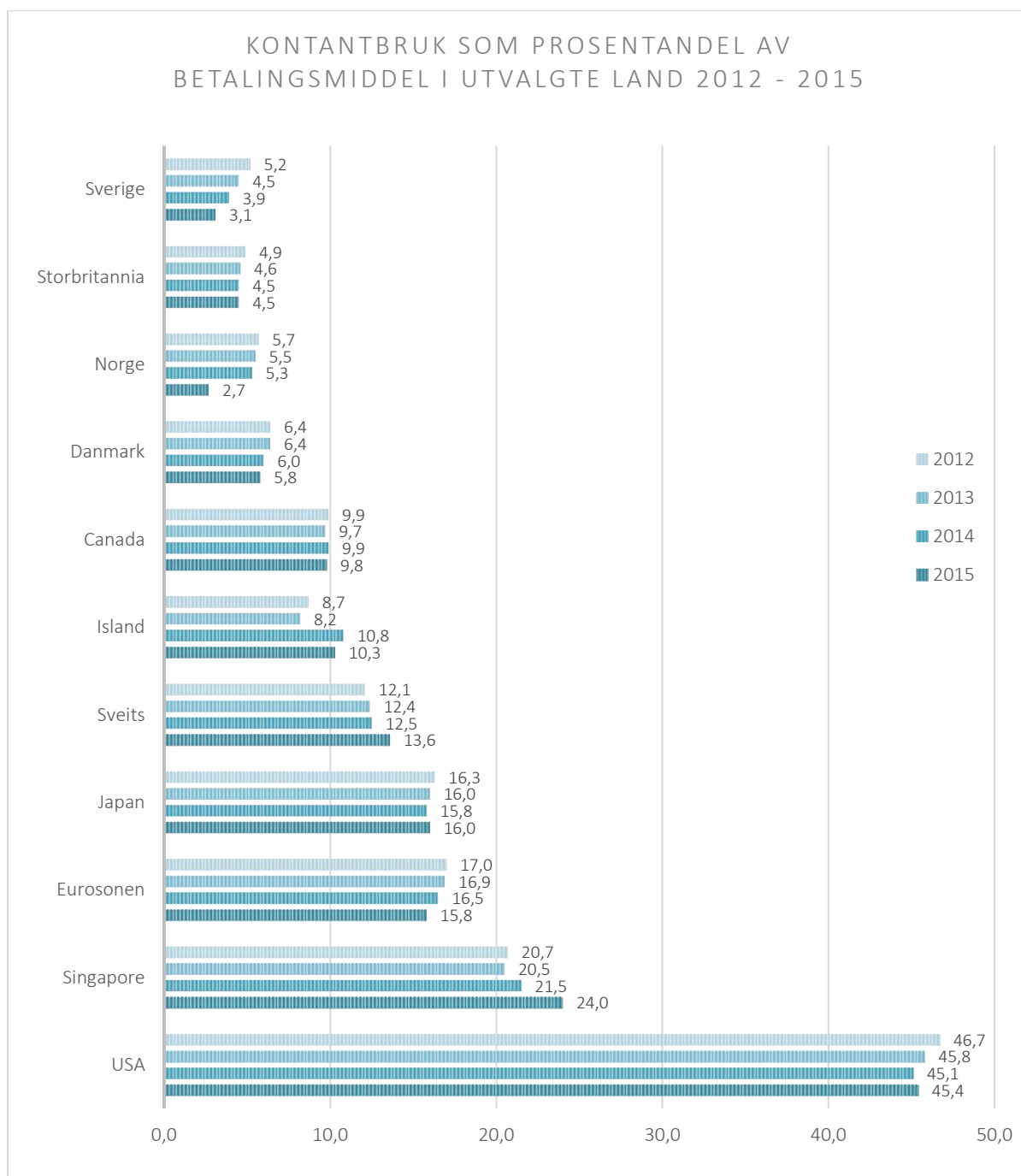
Kilde: Agis Consulting: «Cash Essentials, Beyond Payments», side 18.

¹³ Working Paper No. 14-4. Federal Reserve Bank of Boston. Consumer Payments Research Center.

3.1 Kontanter som betalingsmiddel i utvalgte land

Etterfølgende søylediagram viser utviklingen i kontantbruk som betalingsmiddel de siste årene for en del industrialiserte land i

henholdsvis Europa, Nord-Amerika og Øst-Asia for årene 2012, 2013, 2014 og 2015.¹⁴



Kilde: Norges Bank, memo om utviklingstrekk i kunderettet betalingsformidling (nr. 2/2017, nr. 1/2016, nr. 1/2015 og nr. 1/2014).

¹⁴ Ifølge Norges Bank ble definisjonen av M1 (det smale pengemengdebegrepet) i Norge endret i 2015, noe som førte til et brudd i statistikken sammenlignet med foregående år.

Tallene viser at kontantbruken i USA er høy sammenlignet med en del andre land.

Kontantbruken er betydelig lavere både i Europa, Japan, Singapore og Canada.

De nordiske landene (minus Finland, som har innført Euro) har alle lavere kontantbruk enn

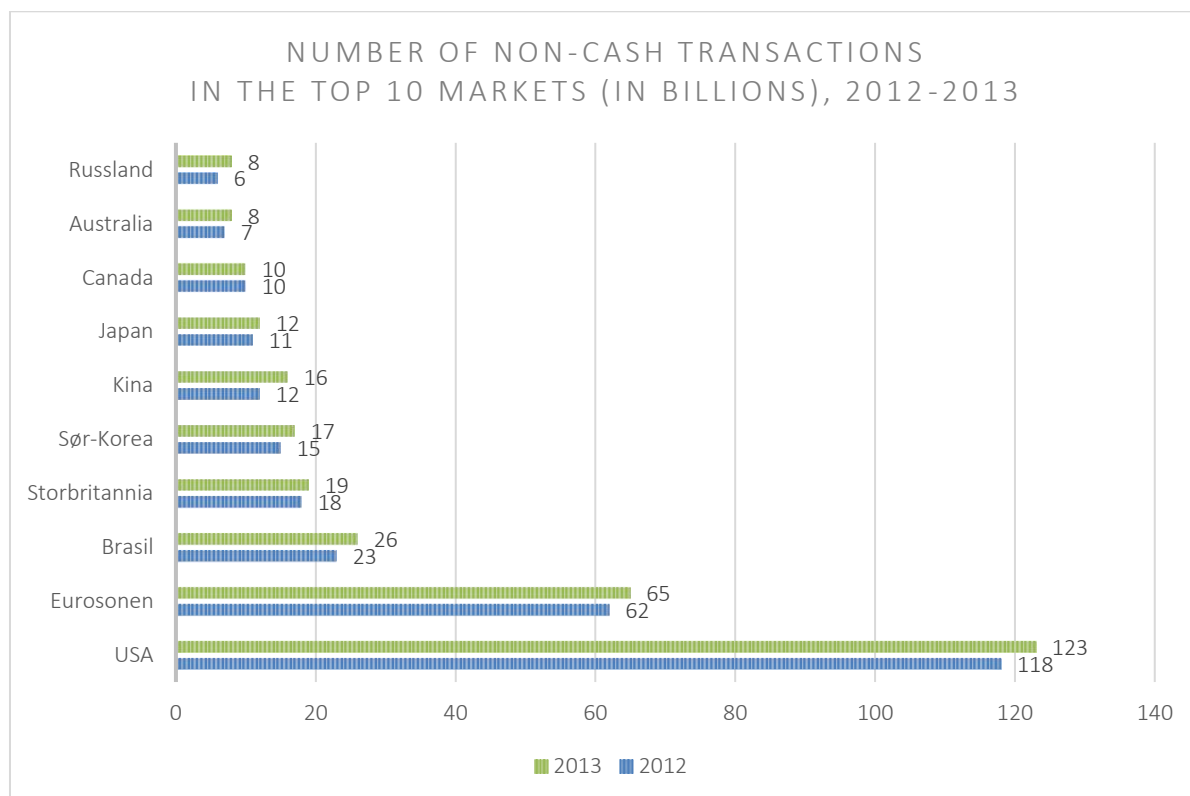
gjennomsnittet for eurosonen. Kontantbruken på Island er imidlertid noe høyere enn i de øvrige nordiske landene. Når det gjelder bruk av kontanter som betalingsmiddel i Storbritannia, så ligger dette omtrent på nivå med bruken i Skandinavia.

3.2 Global volumøkning for kontantfrie betalinger

Ifølge Royal Bank of Scotland og det franske konsultentselskapet CapGemini har det vært en betydelig økning når det gjelder bruk av kortbaserte betalinger globalt de siste årene. I fellesrapporten «World Payments Report 2015» fremgår det at volumøkningen i antall betalinger uten bruk av kontanter økte til 357,9 milliarder i 2013, en økning på 7,6

prosent sammenlignet med 2012. Veksten skjer både i modne og i fremvoksende markeder. I rapporten ble det beregnet at volumet ville nå 389,7 milliarder i 2014.¹⁵

Utviklingen fra 2012 til 2013 for de ti største markedene i verden er i rapporten fremstilt i form av et søylediagram:



Kilde: Royal Bank of Scotland og CapGemini. World Payments Report 2015.

¹⁵ Royal Bank of Scotland og CapGemini: World Payments Report 2015.

4 Utviklingstrekk i Europa og USA

Dette kapittelet fokuserer på utviklingen de siste årene knyttet til utbredelse av de to mest utbredte valutaene i verden, henholdsvis amerikanske dollar (valutakode: USD, symbol: \$) og euro (valutakode: EUR, symbol: €).

Ifølge Bank for International Settlements (BIS), ofte omtalt som sentralbankenes sentralbank, er amerikanske dollar den mest dominerende valutaen i verden, mens EU-valutaen euro kommer på annenplass.

I en undersøkelse gjennomført av BIS fremgår det at andelen valutahandler hvor amerikanske dollar enten ble solgt eller kjøpt i verdens valutamarkeder utgjorde hele 88 prosent i april 2016. For euro var andelen på samme tidspunkt 31 prosent.¹⁶

Tabellen nedenfor viser de femten mest omsatte valutaene i verden i april for årene 2001, 2004, 2007, 2010, 2013 og 2016. Merk at hovedtyngden av alle valutahandler i verden foregår elektronisk.

TURNOVER OF OTC FOREIGN EXCHANGE INSTRUMENTS BY CURRENCY												
Net-net basis, April 2001-2016 daily averages, in billions of US dollars and percentage share												
Currency	2001		2004		2007		2010		2013		2016	
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%
USD	1,114	90	1,702	88	2,845	86	3,371	85	4,662	87	4,438	88
EUR	470	38	724	37	1,231	37	1,551	39	1,790	33	1,591	31
JPY	292	24	403	21	573	17	754	19	1,235	23	1,096	22
GBP	162	13	319	16	494	15	512	13	633	12	649	13
AUD	54	4	116	6	220	7	301	8	463	9	348	7
CAD	56	4	81	4	143	4	210	5	244	5	260	5
CHF	74	6	117	6	227	7	250	6	276	5	243	5
CNY	0	0	2	0	15	0	34	1	120	2	202	4
SEK	31	2	42	2	90	3	87	2	94	2	112	2
NZD	7	1	21	1	63	2	63	2	105	2	104	2
MXN	10	1	21	1	44	1	50	1	135	3	97	2
SGD	13	1	18	1	39	1	56	1	75	1	91	2
HKD	28	2	34	2	90	3	94	2	77	1	88	2
NOK	18	1	27	1	70	2	52	1	77	1	85	2
KRW	10	1	22	1	38	1	60	2	64	1	84	2
Other currencies	141	9	220	10	467	13	501	12	662	10	644	10
Total	1,239	200	1,934	200	3,324	200	3,973	200	5,357	200	5,067	200

Kilde: Bank for International Settlements. https://www.bis.org/statistics/d11_3.pdf

NB: Alle kolonnene for prosent i tabellen ovenfor summerer seg til 200, ikke 100. Årsaken er at en valutatransaksjon alltid involverer to valutaer, ettersom salg av en

valuta nødvendigvis innebærer kjøp av en annen valuta. Av samme grunn summerer også totalene seg til halvparten i de respektive beløpskolonnene.

¹⁶ Bank for International Settlements: Press release. <https://www.bis.org/press/p160901a.htm>

4.1 Kontantmengden i eurosonen

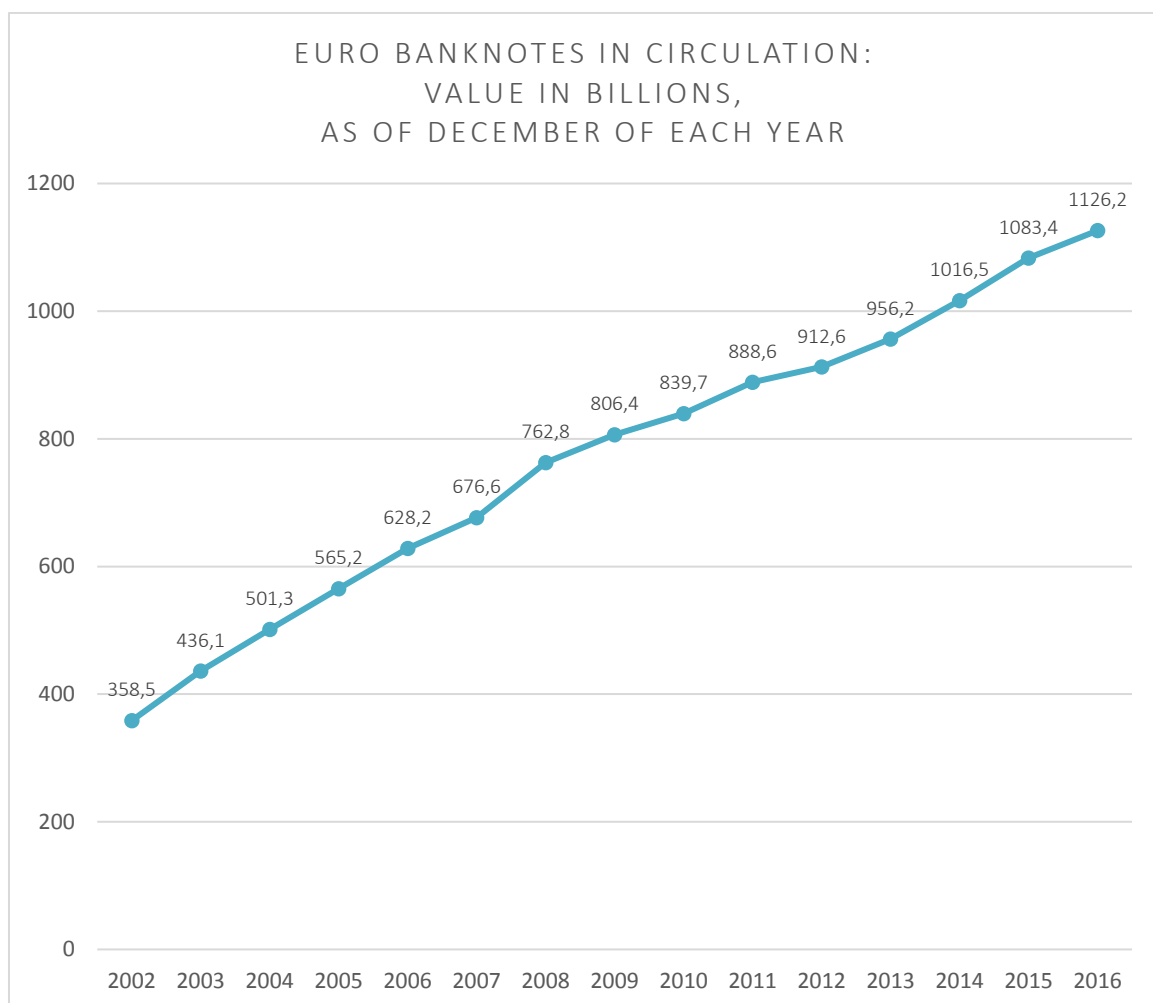
Euro ble introdusert som elektronisk valuta den 1. januar 1999, og deretter som en fysisk betalingsenhet den 1. januar 2002. Én euro = hundre cent.

Blant EUs 28 medlemsland er euro tatt i bruk som myntenhet av 19 land, og disse utgjør den såkalte eurosonen. I tillegg er euro tatt i bruk av fire mikrostater (Andorra, San Marino,

Monaco og Vatikanstaten) og av Montenegro og Kosovo. Enkelte oversjøiske territorier og områder benytter også euro.

Ifølge den europeiske sentralbanken har det funnet sted en markant økning av eurosedler i sirkulasjon siden introduksjonen i 2002.

Økningen har imidlertid avtatt svakt etter finanskrisen i 2008:



Kilde: European Central Bank. Eurosystem.

https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/banknotes+coins/circulation/html/index.en.html

4.2 Kontantmengden i USA

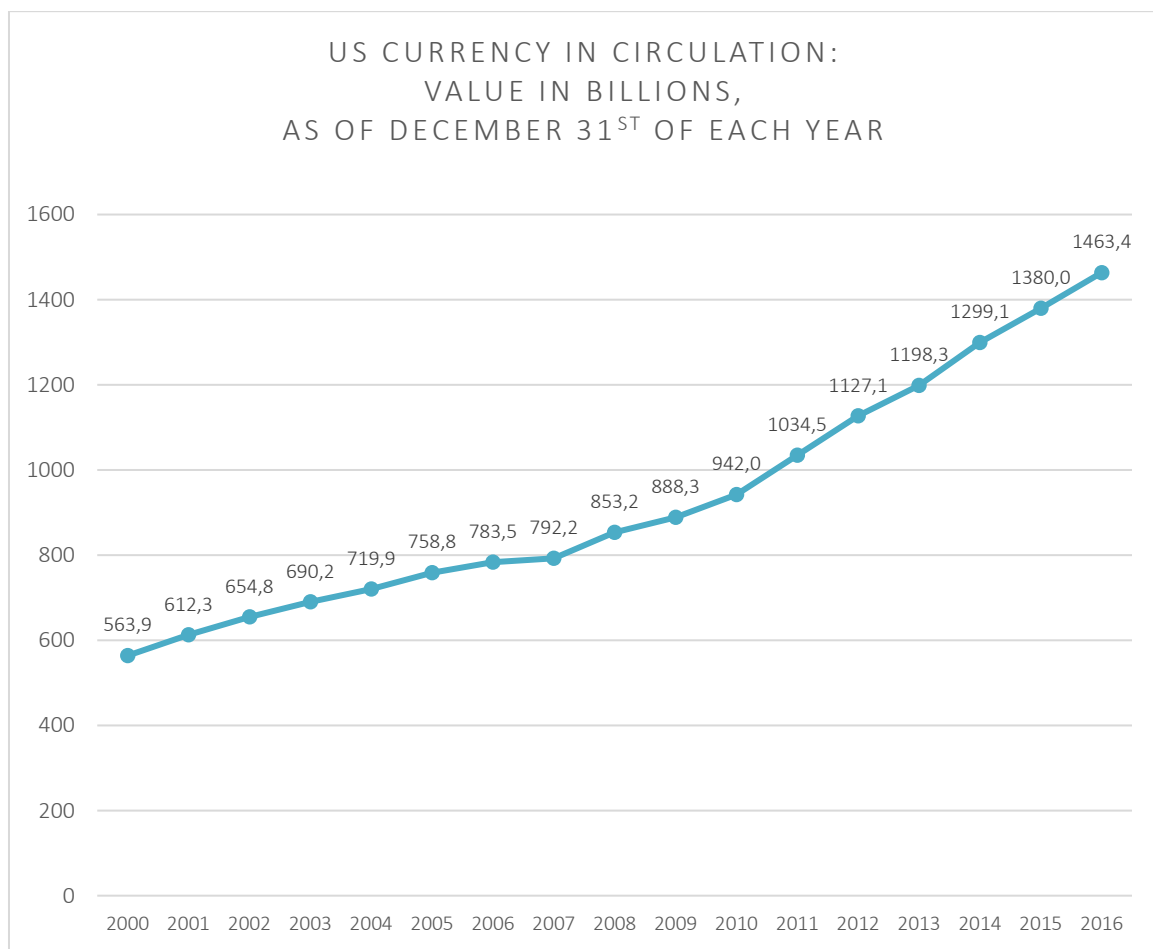
Den amerikanske økonomien er ifølge Verdensbanken verdens største målt i BNP.¹⁷

I USA har amerikanske dollar vært landets offisielle valuta siden 1792. Én dollar = hundre cent.

Amerikanske dollar er i tillegg også i utstrakt bruk som alternativ valuta utenfor USA, og da særlig i land der den lokale valutaen av ulike grunner er ustabil. Ifølge Store norske leksikon befinner imidlertid majoriteten av alle dollarsedlene seg utenfor USAs territoriale områder.¹⁸ I enkelte nasjonalstater har bruken

av amerikanske dollar blitt så utbredt at den de facto også har blitt landets valuta. Land som offisielt bruker USD omfatter blant annet Ecuador, El Salvador, Mikronesiaføderasjonen og Palau.

Ifølge den amerikanske sentralbanken, Federal Reserve, har kontantmengden i omløp økt betydelig i årene etter årtusenskiftet. Mens det var mindre enn 600 mrd. amerikanske dollar i omløp i år 2000, hadde dette økt til godt over 1400 mrd. i 2016. Økningen i seddelmengden har tiltatt noe etter finanskrisen i 2008.



Kilde: Federal Reserve. https://www.federalreserve.gov/paymentsystems/coin_currircvalue.htm

Includes Federal Reserve notes, U.S. notes, and currency no longer issued \$1-\$10,000.

¹⁷ Verdensbanken: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?year_high_desc=true

¹⁸ Store norske leksikon: <https://snl.no/dollar>

5 Utviklingstrekk i Norden

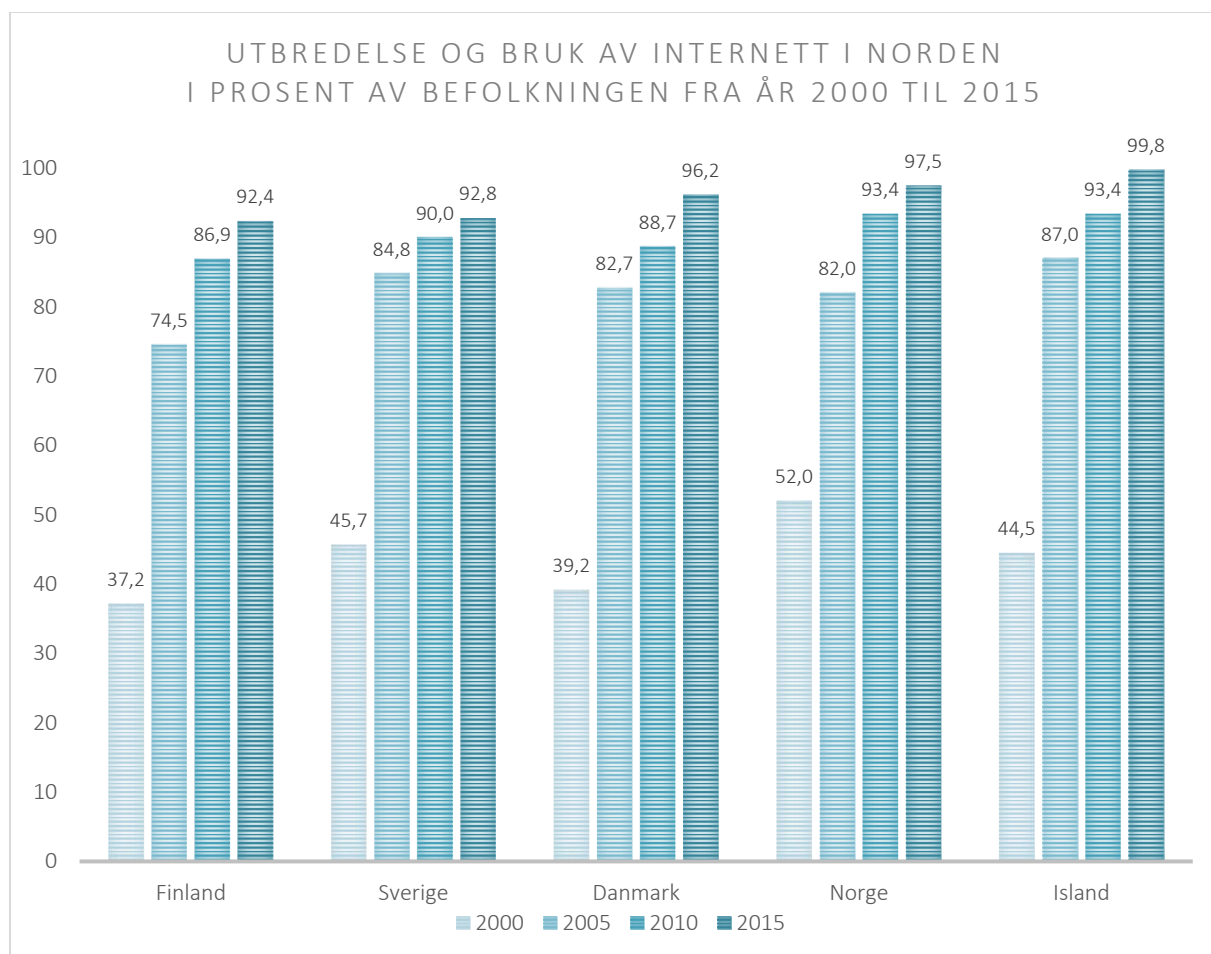
Norden er et geografisk område bestående av fem nasjonalstater og tre selvstyrte områder. De nordiske landene deler mye felles historie og til en viss grad også språk, og fremstår ofte som en hensiktsmessig enhet for sammenligninger innenfor ulike områder

ettersom landene i stor grad påvirker hverandre. I det etterfølgende ses det spesielt på utbredelse av digital teknologi, utvikling i kontantmengden (sedler og mynt) i de ulike landene samt tilgang til bankfilialer og minibanker i Norden.

5.1 Digital modenhet og bruk av ny teknologi

De fem nordiske landene er relativt like hva angår digital modenhet og utbredelse av internett, og alle har etablert velfungerende betalingssystemer og infrastruktur. Nedenstående stolpediagram viser utbredelse og bruk av internett i prosent blant

befolkningen i de fem nordiske landene fra år 2000 og frem til 2015. Diagrammet illustrerer utviklingen i femårssprang og viser tydelig at det fant sted et stort skifte i løpet av perioden 2000-2005 når det gjaldt utbredelse og bruk av internett i de nordiske landene:



Kilde: Internet Live Stats. <http://www.internetlivestats.com/internet-users-by-country/2015/>.

Som figuren viser er det i dagens samfunn svært få innbyggere som ikke har tilgang til eller benytter seg av digitale verktøy. Dette har også bidratt til at bruk av elektroniske betalingsløsninger er blitt svært utbredt i alle nordiske land.

Ifølge oversikten fra internetlvestats.com er Island det landet i verden hvor utbredelse og

bruk av internett er høyest, med Norge på annenplass.

Utbredelsen av internett er også svært høy på Færøyene hvor bruken er anslått til hele 97,3 prosent (2015). Dette plasserer den lille øygruppen med om lag 50.000 innbyggere som nummer tre i verden, mellom Norge og Danmark.

5.2 Omløp av sedler og mynt i nordiske land

Det har utvilsomt funnet sted en stor endring de siste årene når det gjelder hvordan betalinger gjennomføres i de nordiske landene.

Ifølge en rapport fra det danske Betalingsrådet (Danish Payment Council), utgitt i august 2016, gjennomføres det flere kortbetalinger og færre kontantbetalinger pr. innbygger i Skandinavia (Norge, Sverige og Danmark) sammenlignet med de fleste andre land.¹⁹

Antall transaksjoner og volum knyttet til digitale betalinger er stigende i Norge og i de øvrige nordiske landene, samtidig som kontantenes prosentvise andel av pengemengden har blitt redusert som følge av at verdien av bankinnskudd har økt.

Den samlede kontantmengden i omløp holder seg likevel på et relativt stabilt nivå i Norden, selv om det er enkelte forskjeller mellom landene.

I Norden har fire av fem land valgt å beholde sin egen valuta (Norge, Sverige, Danmark og Island), mens Finland har valgt å knytte seg til Euro. I den etterfølgende gjennomgangen av de øvrige nordiske landene er dermed Finland holdt utenfor.

I tillegg utsteder den danske sentralbanken også færøyske sedler som kun er gyldig betalingsmiddel på Færøyene, med vekslingskurs 1:1 mot danske kroner.

Hovedfunnet fra gjennomgangen, som presenteres på de etterfølgende sidene og som er basert på statistikk fra landenes sentralbanker, er at omløp av sedler og mynt i perioden 2012-2016 har vært økende både i Danmark og på Island, mens omløp av kontanter har vært synkende i Sverige. For Norges del har det vært et noe mer blandet og sammensatt bilde fordi mengden av sedler og mynt først sank noe fra 2012 til 2014 for så å øke svakt og deretter synke svakt.

I rapporten til Betalingsrådet i Danmark fra 2016 beskrives og oppsummeres utviklingen slik:²⁰

«In Norway, cash in circulation has stagnated, while it is falling considerably in Sweden. Relative to the size of the economy, cash in circulation is falling in both Norway and Sweden, while it is flat in Denmark.»

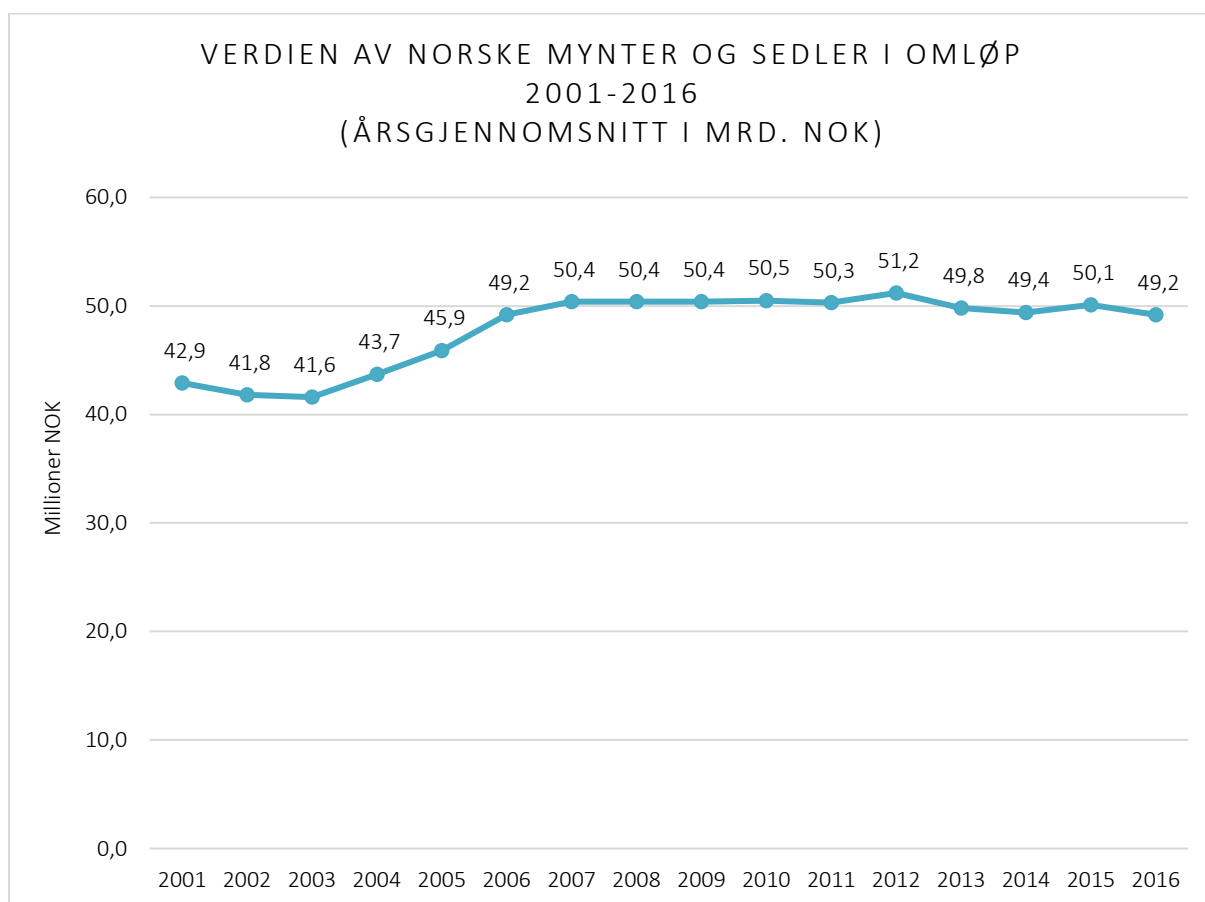
¹⁹ Danish Payments Council: «Report on the role of cash in society», august 2016 (side 5).

²⁰ Danish Payments Council: «Report on the role of cash in society», august 2016 (side 23).

5.3 Kontantmengden i Norge

Som det fremgår av figuren nedenfor så har verdien av sedler og mynt i omløp i Norge ligget relativt stabilt rundt 50 mrd. kroner fra 2007 og frem til i dag. Tar man utgangspunkt i situasjonen rundt årtusenskiftet så har imidlertid verdien av kontanter i omløp økt betydelig i perioden. Det fant sted et tydelig

skift oppover i verdien av mynter og sedler i omløp i årene 2005-2006, fra et tidligere nivå på rundt 41-43 mrd. kroner opp til et nivå på om lag 50 mrd. For Norges del er likevel den relative verdien av kontanter i forhold til total pengemengde fallende, selv om den totale verdien av kontanter holder seg stabil.



Kilde: Norges Bank.

Ifølge Norges Bank er etterspørselen etter kontanter som betalingsmiddel fortsatt stor, selv om etterspørselen faller relativt sett etter hvert som den totale pengemengden øker.

Kontanter utgjør fortsatt en høy andel av samlet pengebruk og sentralbanken vil legge til rette for at kontanter kan fungere som et effektivt betalingsmiddel i lang tid fremover.²¹

²¹ Kilde: Kronikk i Aftenposten den 25.01.2016 av Trond Eklund, direktør i Enhet for kontante betalingsmidler i Norges Bank.

<http://www.norges-bank.no/Publisert/Artikler-og-kronikker/Kronikk-25-januar-2016/>

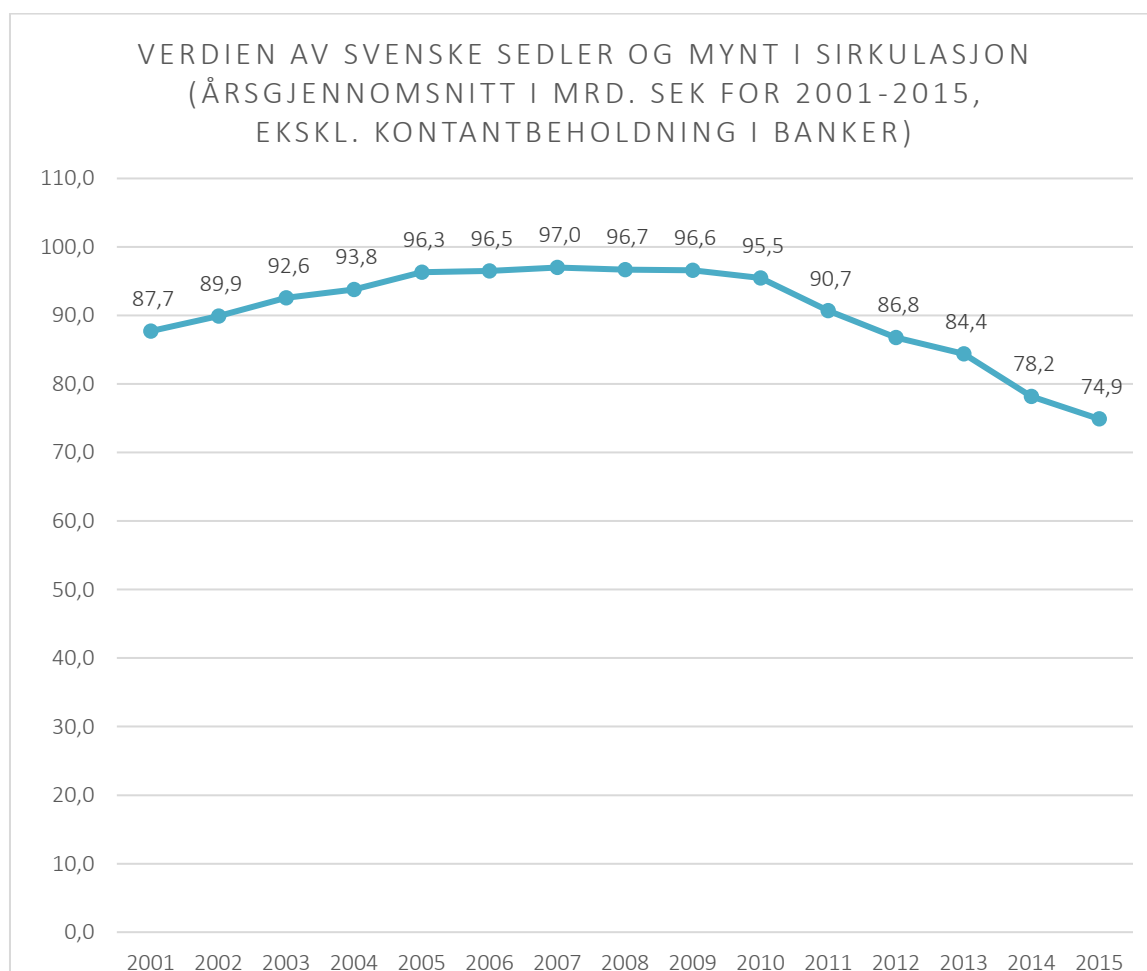
5.4 Kontantmengden i Sverige

I vårt naboland Sverige viser statistikk fra sentralbanken at verdien av kontanter i sirkulasjon har gått til dels betydelig ned siden toppnivået i 2007 og frem til i dag.

Ifølge sentralbanken er Sverige også ett av få land hvor den samlede verdien av sedler og mynt i omløp går ned. I perioden 2007 til 2015

har kontanter i sirkulasjon blitt redusert med 15 prosent.²² Nivået er nå lavere enn det var ved årtusenskiftet.

Det er spesielt gjennomsnittlig verdi på svenske sedler i sirkulasjon som viser nedgang mens gjennomsnittlig verdi på svenske mynter i sirkulasjon holder seg relativt stabilt:²³



Kilde: Sveriges Riksbank.

I årsrapporten for 2016 om det svenske finansmarkedet, oppgir Sveriges Riksbank at verdien på sedler og mynt i sirkulasjon økte hvert eneste år fra 1950 og frem til 2007. Etter

2007 har imidlertid verdien på sedler og mynt i sirkulasjon blitt mindre hvert eneste år:

²² Sveriges Riksbank: Den svenska finansmarknaden 2016 (s. 100).

²³ Sveriges Riksbank:
<http://www.riksbank.se/sv/Statistik/Sedel-och-myntstatistik/>

*«Mått som andel av BNP har kontanterna stadigt minskat från nästan 10 procent 1950 till mindre än 2 procent 2015. Värdet på sedlarna och mynten i cirkulation har dock ökat varje år från 1950 till 2007 där ett trendbrott tycks ha inträffat. Därefter har värdet minskat varje år.»*²⁴

Sveriges Riksbank forventer at kontantandelen vil gå ytterligere ned i årene fremover, men at kontanter fortsatt vil kunne spille en viktig rolle i samfunnet:

«Det bör dock betonas att även om kontantanvändningen förväntas minska ytterligare så används kontanter fortfarande i stor utsträckning. Kontanterna fyller fortfarande en viktig funktion i samhället och

*kommer förmodligen att göra det i åtskilliga år framöver.»*²⁵

Sentralbanken forklarer utviklingen med at Sverige blant annet er et tynt befolket land, noe som bidrar til høye kostnader for distribusjon av kontanter.

Infrastrukturen knyttet til telekommunikasjon og internett er også godt utbygget, og innbyggerne har både tilgang til og et ønske om å ta i bruk ny teknologi.

I tillegg har svenske banker samarbeidet om å utvikle velfungerende elektroniske betalingsløsninger som overfører penger i realtid. Sverige preges dessuten av at det i befolkningen er generelt høy tillit til betalingstjenesteleverandørene.

5.5 Kontantmengden i Danmark

Ifølge statistikk fra Danmarks Nationalbank har den samlede sirkulasjonen av sedler og mynt i landet vært svakt økende de siste årene, for begge kontanttyper.²⁶

Det danske Betalingsrådet (Danish Payments Council), som er nedsatt av Danmarks Nationalbank, publiserte en rapport i august 2016 hvor det fremgår at kontantvolumet har vært økende i Danmark de siste 25 årene, med unntak av årene rett etter finanskrisen. De siste årene har imidlertid volumet igjen fortsatt å øke. Kontanter i sirkulasjon i prosent av BNP har ligget relativt stabilt rundt 3,5 prosent siden tusenårsskiftet.²⁷

I rapporten fra Betalingsrådet blir det imidlertid poengtert at kontanternes rolle i økonomien er blitt mindre. Utviklingen

beskrives med at trenden i retning av færre kontantbetalinger for alvor startet på midten av 90-tallet, og at en viktig årsak til dette var introduksjonen av Dankort i 1984.

Kortbetalinger passerte kontantbetalinger tidlig på 2000-tallet, og digitale betalinger har siden vært dominerende i Danmark.

Betalingsrådet i Danmark påpeker i sin rapport fra 2016 at selv om trenden peker i retning av færre kontantbetalinger, er det lite som tyder på at bruk av kontanter vil forsvinne og at Danmark vil bli et kontantfritt samfunn:

«Although the trend points to fewer cash payments, there is nothing to indicate that they will disappear completely and that Denmark is becoming a cashless society. [...] While cash is used less frequently in retail stores, the value of

²⁴ Sveriges Riksbank: Den svenska finansmarknaden 2016 (s. 98).

²⁵ Sveriges Riksbank: Den svenska finansmarknaden 2016 (s. 103).

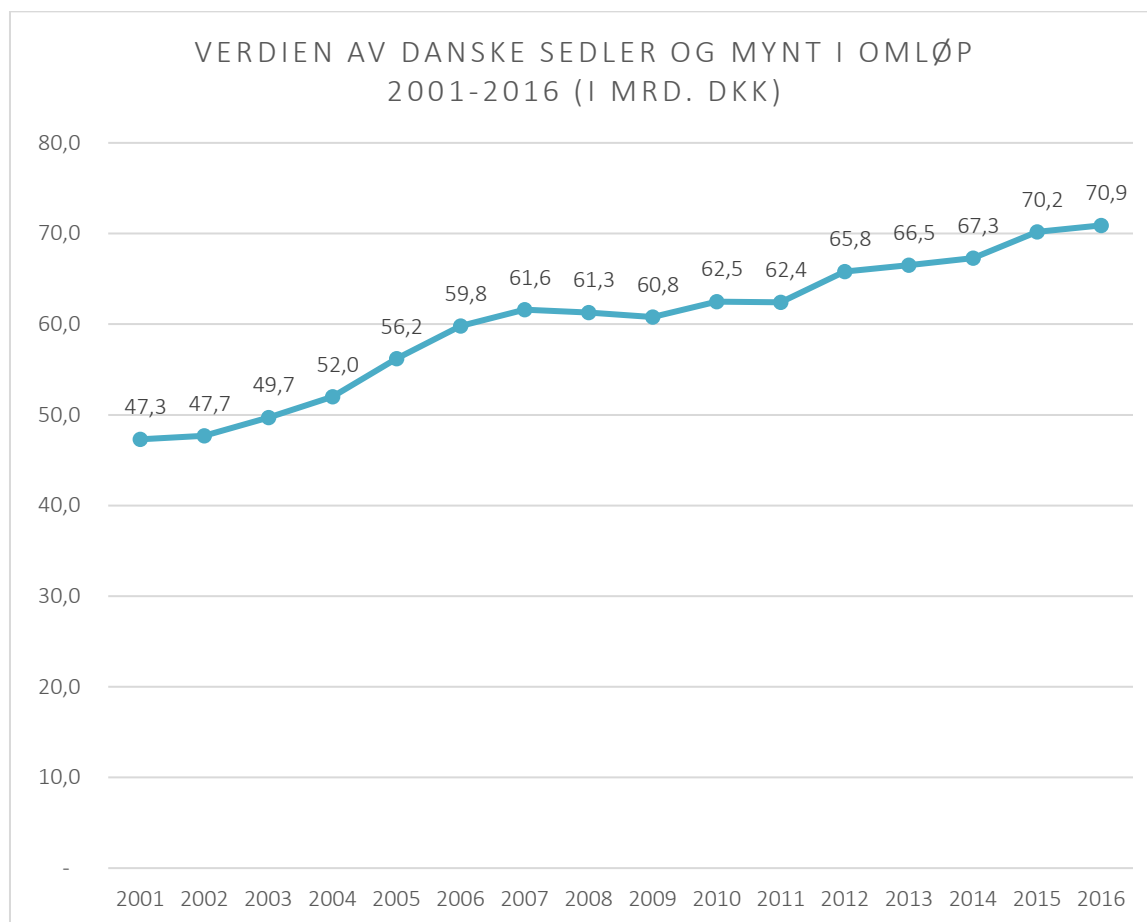
²⁶ Danmarks Nationalbank, Beretning og regnskab 2015 (s. 41). Danmarks Nationalbank, Beretning og regnskab 2013 (s. 41). Danmarks Nationalbank, Beretning og regnskab 2012 (s. 67).

²⁷ Danish Payments Council: Report on the role of cash in society, august 2016 (s. 20).

banknotes and coins in circulation has been at a stable, high level relative to the size of the economy for a number of years. The anonymity of banknotes and coins means that it is not possible to gain a comprehensive overview of what cash is used for. But there are indications

that cash is to a large extent used as a store of value.»

Siden 2001 har verdien av danske sedler og mynt i sirkulasjon vist følgende utvikling:



Kilde: Danmarks Nationalbank.

I tillegg til å utstede danske sedler så utsteder Danmarks Nationalbank også færøyske sedler. Ifølge «Lov om færøyske pengesedler» fra 1949 skal den danske sentralbanken fremstille færøyske pengesedler med færøysk tekst, og med samme verdier og i samme formater som danske sedler. I 2015 utgjorde den færøyske seddelmengden 406 mill. Færøyske pengesedler betraktes som utenlandsk valuta i

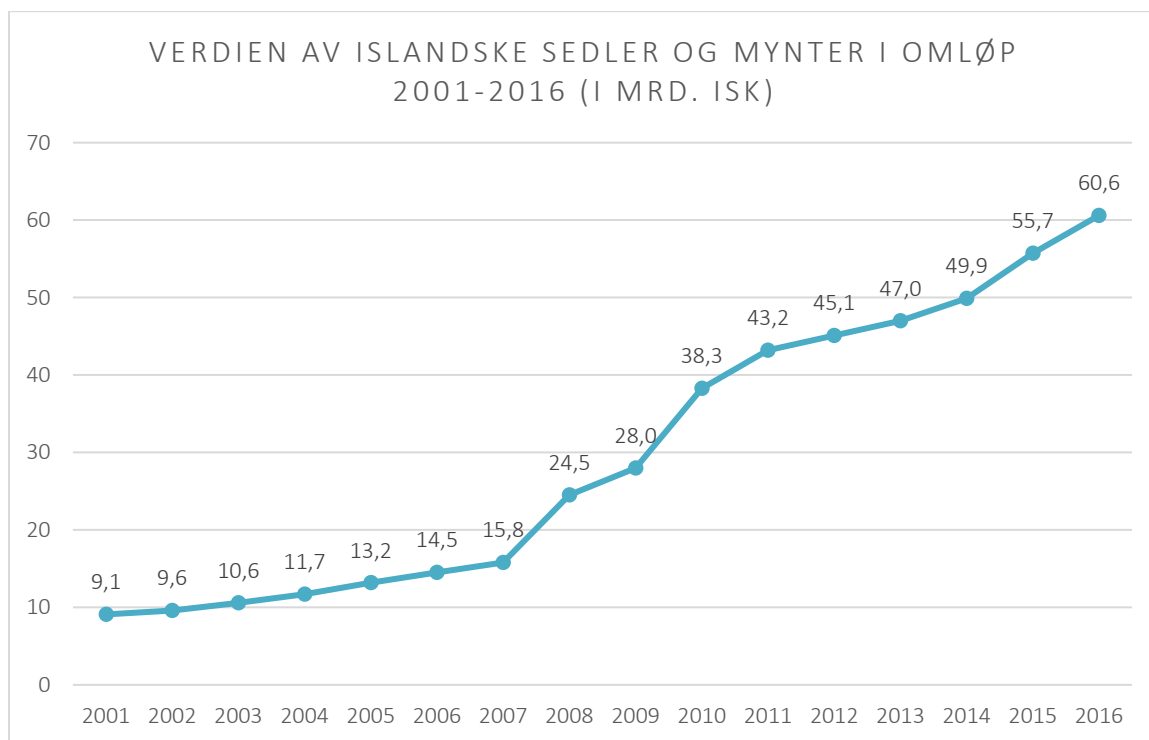
Danmark og er således ikke lovlig betalingsmiddel på fastlandet, på samme måte som danske sedler ikke er lovlig betalingsmiddel på Færøyene.²⁸ Veksling mellom færøyske og danske sedler skjer vederlagsfritt, og verdiforholdet mellom danske og færøyske pengesedler er 1:1. Myntene som er i bruk på Færøyene er de samme som i Danmark.

²⁸ Danmarks Nationalbank:
<http://www.nationalbanken.dk/da/sedlerogmoenter/faroerne/Sider/Default.aspx>

5.6 Kontantmengden på Island

På Island viser tallene fra landets sentralbank, Seðlabanki Íslands, at verdien av sedler og mynter i omløp har vært økende de siste årene. For perioden 2001 – 2016 viser den islandske sentralbankstatistikken, som er

gjengitt i årsrapportene, følgende utvikling for kontantmengden når det gjelder den samlede verdien av sedler og mynt i sirkulasjon (avrundede tall i mrd ISK):²⁹



Kilde: Seðlabanki Íslands (The Central Bank of Iceland).

Som det fremgår av illustrasjonen over har verdien av islandske kontanter i omløp økt betydelig de siste femten årene. Fra et nivå rundt årtusenskiftet på kun 9 mrd. ISK i omløp i 2001 er verdien av sedler og mynt i 2016 økt til over 60 mrd. ISK.

Det første store og markante skiftet fant sted fra 2007 til 2008, som i stor grad kan forklares med finanskrisen som rammet landet svært

hardt. Deretter skjedde det et nytt kraftig hopp fra 2009 til 2010, og så igjen etter 2014 og frem til i dag.³⁰

Det er nærliggende å anta at en ikke ubetydelig del av økningen i kontantmengden på Island kan tilskrives økt kontantetterspørsel og en viss grad av mistillit til bankene under og etter finanskrisen.

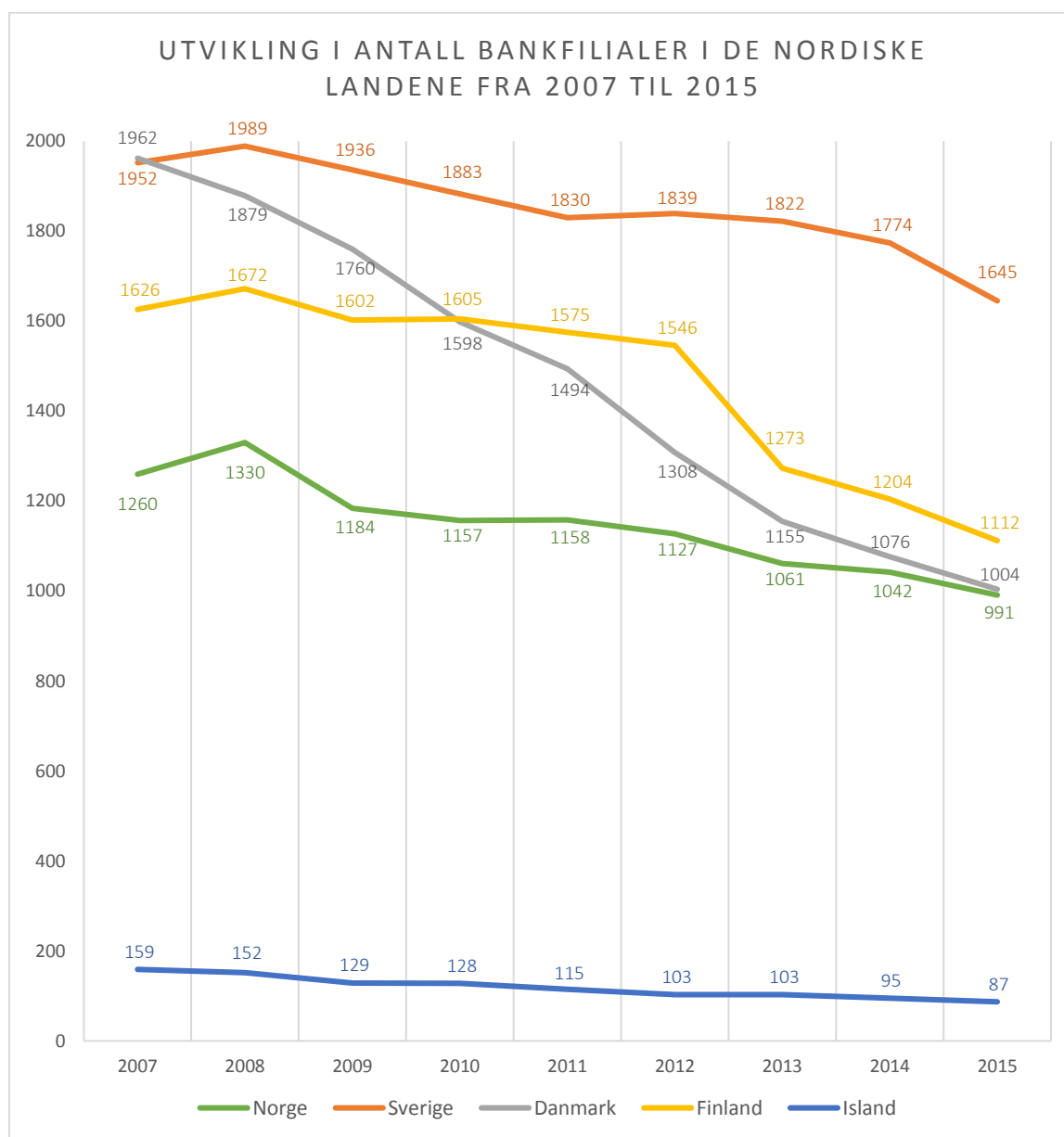
²⁹ Seðlabanki Íslands, Annual Report 2016 (side 98). http://www.cb.is/library/Skraarsafn---EN/Annual-Report/Annual_report_16.pdf

³⁰ Seðlabanki Íslands: Annual Report 2016 (s. 98), Annual Report 2012 (s. 86), Annual Report 2008 (s. 81), Annual Report 2005 (s. 75).

5.7 Bankfilialer og minibanker i Norden

Uttak av kontanter skjer i dag i mindre grad over skranke i bankfilialer sammenlignet med noen år tilbake. En åpenbar årsak er at kontantenes betydning som betalingsmiddel er blitt redusert som følge av at stadig flere benytter seg av digitale betalingsløsninger. En annen medvirkende årsak kan være at gebyrer for kontantuttak over skranke i bank er økt,

samtidig som antallet bankfilialer er redusert. Kundene er i økende grad blitt oppfordret til å ta ut kontanter enten gjennom minibanker eller gjennom uttak over disk i butikk. De siste årene har antallet bankfilialer i de fem nordiske landene blitt markant redusert. Utviklingen 2007-2015 fremgår av figuren under:



Kilder: Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Svenska Bankföreningen, Finans Norge, Federation of Finnish Financial Services.

Kurvene i figuren foran viser en fallende tendens i alle de nordiske landene. Det er imidlertid den danske kurven som er den mest dramatiske. I 2007 hadde Danmark flest bankfilialer i Norden, så vidt flere enn Sverige, med i underkant av 2000 filialer. I 2015 finnes det imidlertid bare 1000 bankfilialer igjen i Danmark, noe som er på nivå med antallet i Norge. I løpet av ti år er dermed antallet bankfilialer i Danmark nesten halvert.³¹

Ifølge en rapport fra det danske Betalingsrådet/Danish Payment Council fra

august 2016 om kontantenes rolle i samfunnet, er det også en del forskjeller innenfor Norden når det gjelder minibanker, både hva angår utbredelse og nærhet til befolkningen.³² I rapporten er dette beskrevet slik:

«Denmark's geographical layout differs substantially from those of Norway and Sweden, and the average Dane is far closer to an ATM than citizens in the other Nordic countries (...).»

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Antall minibanker	2.530	1.637	2.133	3.230
Minibanker pr. 1.000 innbyggere	0,5	0,3	0,4	0,3
Minibanker pr. km ²	0,060	0,005	0,006	0,007
Gjennomsnittlig avstand til minibank i kilometer	4,1	14,4	13,4	11,8

Kilde: Danish Payments Council, 2016.

Som det fremgår av tabellen over skiller særlig Danmark seg ut fra øvrige nordiske land når det gjelder nærhet til minibanker. Dette kan i stor grad forklares ut i fra geografiske forskjeller. Danmark er mindre enn de øvrige nordiske landene regnet i flateinnhold, og også

tettere befolket pr kvadratkilometer. Tall for Island er ikke tatt med i den danske rapporten.

Ifølge statistikkdatabasen til Knoema, som leverer en rekke statistiske data om alle verdens land, så var tettheten av minibanker i de fem nordiske landene i 2015 som følger:

	Island	Danmark	Norge	Sverige	Finland
Minibanker pr. 100.000 voksne innbyggere	68,3	52,9	45,8	40,5	33,3

Kilde: Knoema. ATMs. Number per 100,000 adults. <https://knoema.com>.

NB: Merk at mens tallene fra det danske Betalingsrådet oppgir antall minibanker pr.

1.000 innbyggere, så oppgir Knoema antall minibanker pr. 100.000 voksne innbyggere.

³¹ Finanssektorens Arbejdsgiverforening (Nordic Bank Statistics 2014 og 2015), Svenska Bankföreningen (Bank- och finansstatistik 2000-2015), Finans Norge (antall ekspedisjonssteder), Federation of Finnish Financial Services (Finnish banking in 2007-2015).

³² Danish Payments Council: Report on the role of cash in society, august 2016 (side 20).

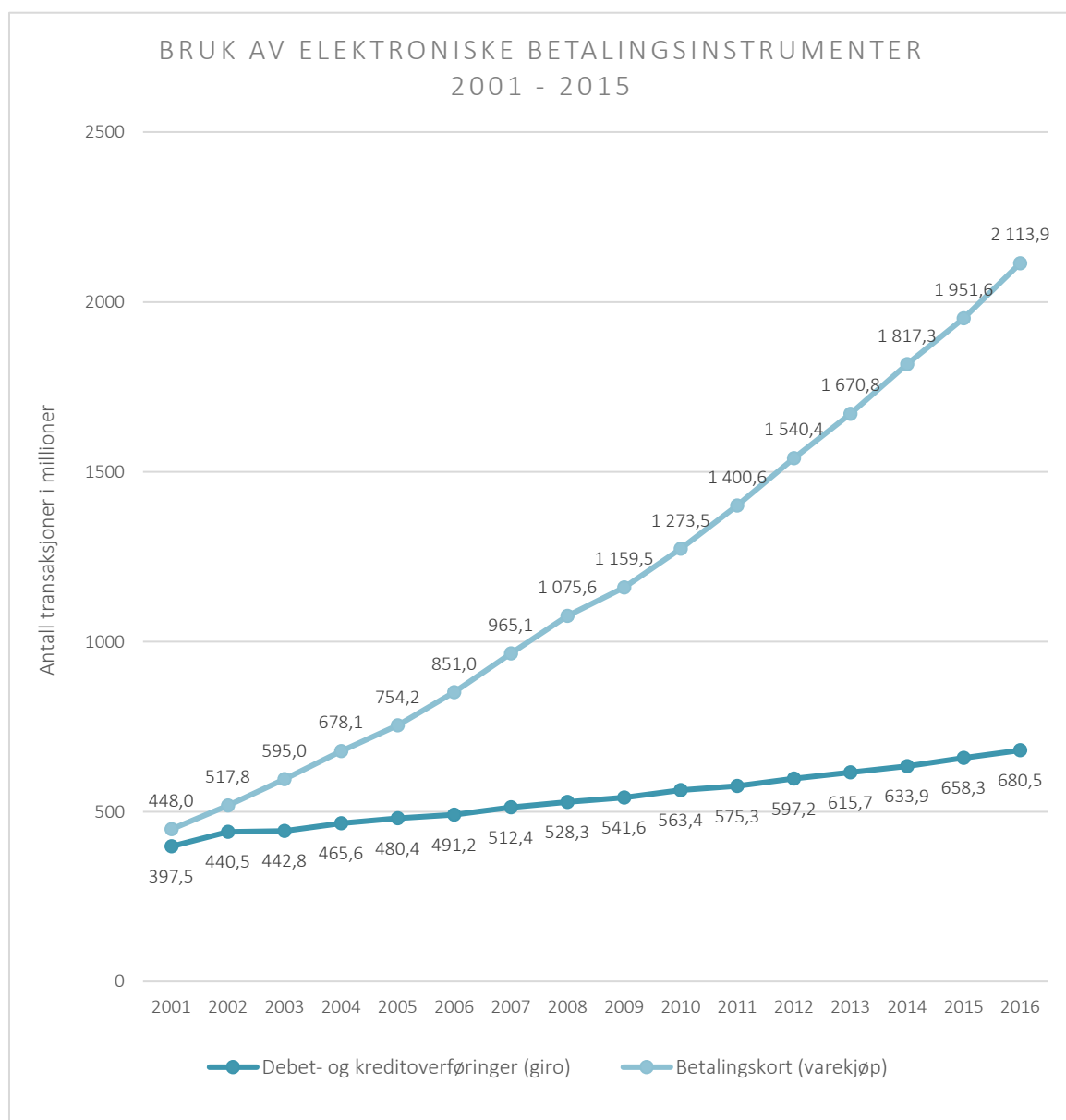
6 Utviklingstrekk i Norge

Parallelt med at kontantbruken har gått ned i Norge de siste årene har det funnet sted en økning i antall betalinger som skjer ved bruk av elektroniske betalingssystemer, enten ved bruk av betalingskort eller i form av nettbankbetalinger.

Betaling med mobiltelefon i Norge har i all hovedsak betalingskort som underliggende

betalingsinstrument. Siden årtusenskiftet har bruken av elektroniske betalingsmidler økt fra 845,5 millioner i 2001 til 2609,9 millioner slike transaksjoner i 2015.

Figuren nedenfor illustrerer utviklingen i Norge de siste femten årene:



Kilder: Norges Bank. Memo nr. 2/2017 (Utviklingstrekk i kunderetta betalingsformidling – 2016), figur 1, side 4. Memo nr. 1/2016 (Utviklingstrekk i kunderetta betalingsformidling – 2015), figur 1, side 4.

Det er særlig økningen i bruken av betalingskort som har vært mest markant i perioden. Samtidig er verdien av en typisk girobetaling mye større enn en typisk kortbetaling.

Ifølge Norges Bank utgjorde en gjennomsnittlig girobetaling 23 441 kroner i 2016, mens en

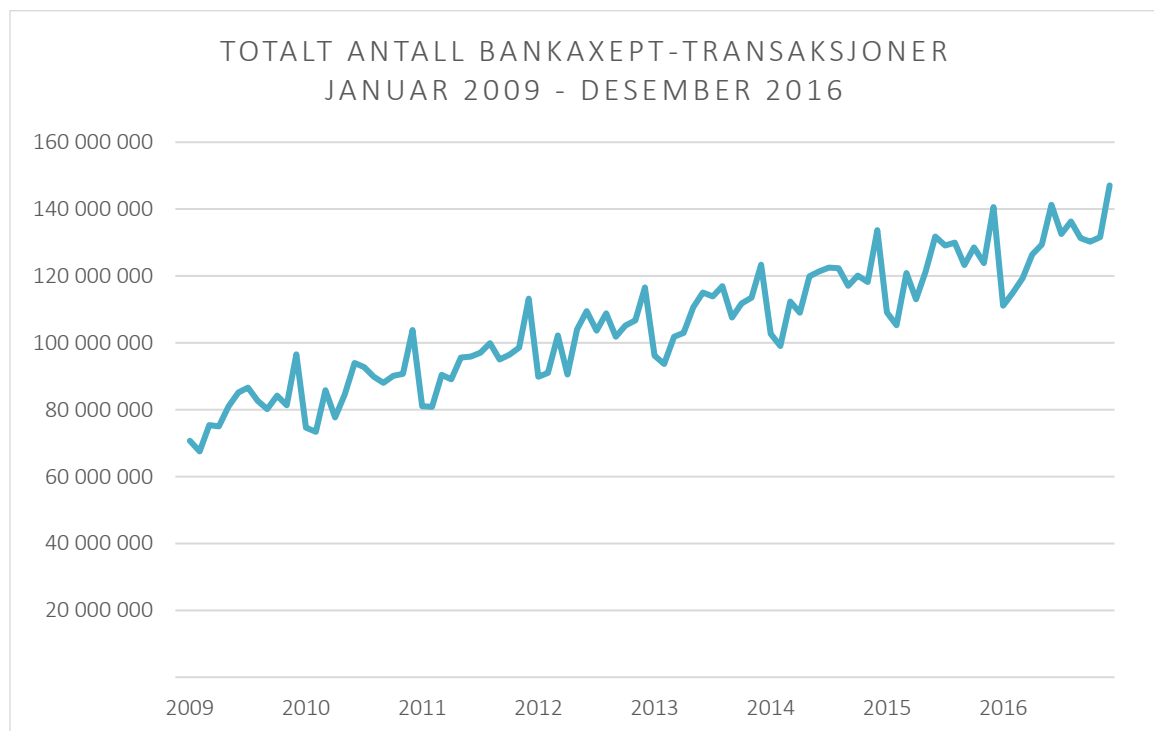
gjennomsnittlig kortbetaling til sammenligning kun var 364 kroner. Verdien av kortbetalinger utgjorde 770 milliarder kroner i 2016, mens verdien av debet- og kreditoverføringene til sammenligning summerte seg til 15 952 milliarder kroner.

6.1 BankAxept

BankAxept er et norsk betalingssystem etablert i 1991. Systemet er basert på bruk av debetkort, som innebærer at penger fortløpende trekkes fra konto etter hvert som det foretas betalinger. Systemet er svært utbredt, er størst i Norge, og omtales som selve limet i det norske kortbetalingssystemet. De aller fleste butikker med betalingsterminal er knyttet opp mot BankAxept. Sammenlignet med enkelte internasjonale betalingssystemer

er også BankAxept gjennomgående en rimeligere tjeneste for brukersteder. Innehavere av BankAxept-kort kan også ta ut kontanter i minibanker og butikker.

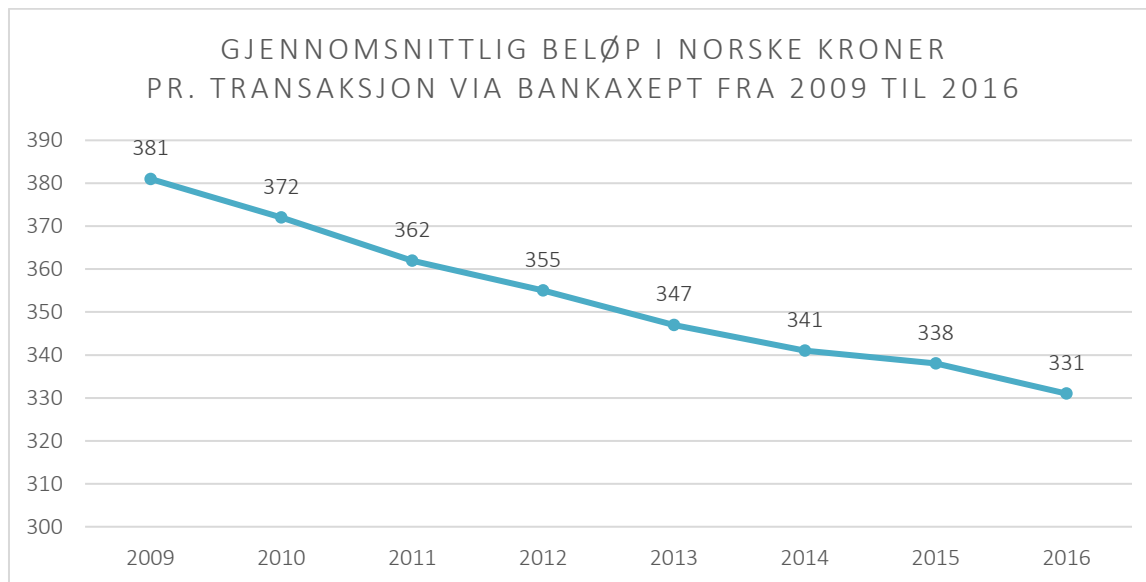
Ifølge statistikk som er tilgjengelig på hjemmesiden til BankAxept, har antallet transaksjoner utviklet seg slik i perioden januar 2009 til desember 2016:



Kilde: BankAxept. Månedssrapporter.

Ifølge tilgjengelig statistikk fra BankAxept har det også vært en gradvis nedgang de siste

årene når det gjelder gjennomsnittlig beløp pr transaksjon:



Kilde: BankAxept. Månedssrapport BankAxept.

Utviklingen i figuren over viser tydelig at bankkort hentes frem fra lommebøkene og brukes til betalinger for stadig mindre beløp,

og innebærer at kortbruk fortrenger bruk av kontanter som betalingsmiddel i stadig flere kjøpsituasjoner.

6.2 E-handelsmarkedet i Norge

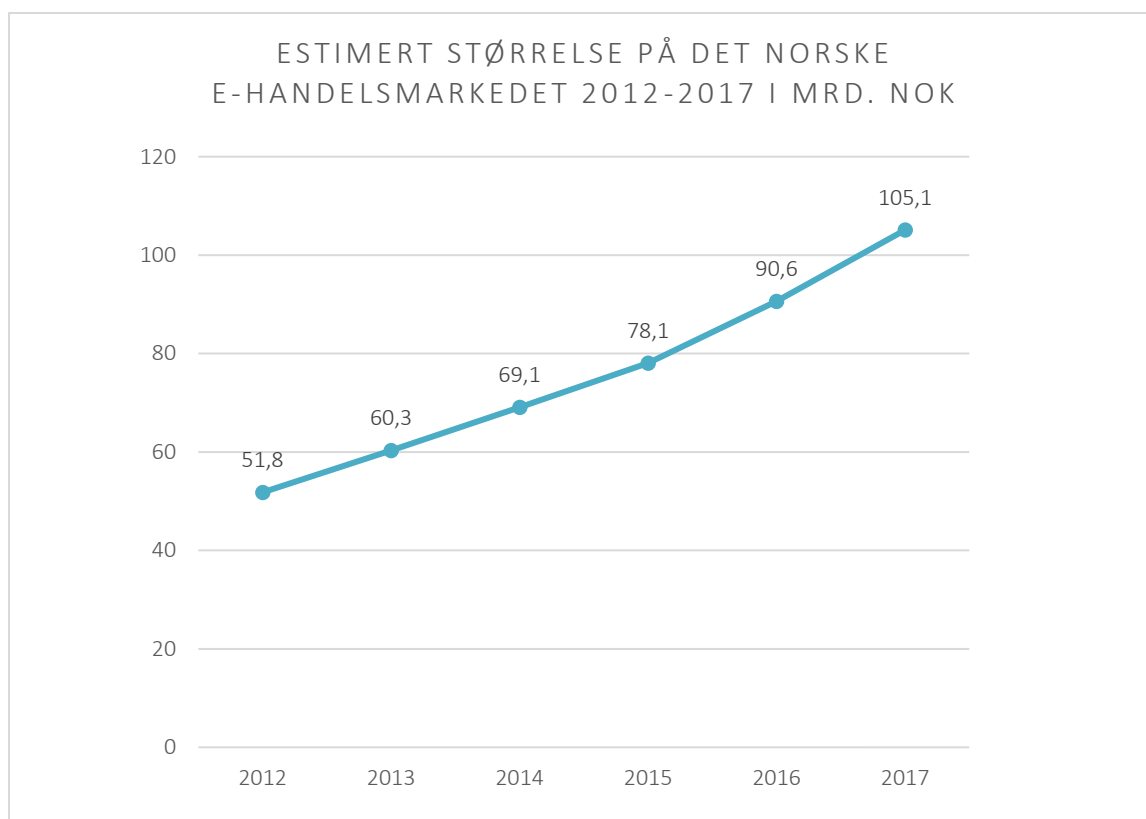
Det norske markedet for handel med varer og tjenester på nett har hatt en svært markant vekst de siste årene.

Ifølge DIBS, som nå er en del av Nets, ble det omsatt varer og tjenester for 105,1 mrd. kroner i 2017. Dette tilsvarer en økning på 14,5

mrd. sammenlignet med året før, og over 50 mrd. sammenlignet med nivået i 2012.

I løpet av de siste fem årene har e-handel i Norge hatt en økning som tilsvarer over 100 prosent.³³

³³ DIBS: Norsk e-handel 2016 og Norsk e-handel 2017.



Kilde: DIBS.

Den sterke veksten innenfor netthandel bidrar til å forsterke trenden i retning av at stadig flere betalinger foretas elektronisk. En del

varekjøp som tidligere ville blitt betalt med kontanter fysisk i butikk skjer nå isteden ved bruk av kort i nettbutikker.

6.3 Tolkninger av rettsstilstand om kontanter som tvungent betalingsmiddel

Ifølge sentralbankloven § 14 er norske sedler og mynter tvungne betalingsmidler i Norge. Videre fremgår det av finansavtaleloven § 38 blant annet at en forbruker har rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler hos betalingsmottakeren og at betalingsmåten ikke skal medføre vesentlig merutgift eller ulempe for betaleren. Til tross for dette har det de siste årene vært en rekke eksempler på at bruk av kontanter som betalingsmiddel enten er blitt nektet tatt imot eller blitt vesentlig innskrenket.

6.3.1 Generelt om kontantbetalinger

Forbrukerrådet ba i mai 2012 om en avklaring fra lovavdelingen i Justisdepartementet om hvor langt prinsippet om rett til betaling med tvungne betalingsmidler går. I sin tolkningsuttalelse i april 2013 redegjør lovavdelingen for sine vurderinger. Tolkningen kan kortfattet oppsummeres slik (utdrag):³⁴

- Betaleren har som utgangspunkt rett til å betale med kontanter, og mottakeren kan kreve betaling med kontanter.

³⁴ Justis- og beredskapsdepartementet: Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen av den 12.04.2013.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-38---sporsmal-om-tvungne-betalingsmidle/id722001/>

- Hensiktsmessigheten av kontant oppgjør kan imidlertid variere, og i praksis skjer derfor oppgjør av pengeforpliktelser svært ofte, og i stadig økende grad, på andre måter enn ved kontant betaling.
- Etter finansavtaleloven § 38 annet ledd kan mottakeren av betalingen gi nærmere anvisning om betalingsmåten, med mindre den betalingsmåten det gis anvisning på vil medføre vesentlig merutgift eller ulempe for betaleren.
- Etter finansavtaleloven § 38 tredje ledd har en forbruker rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler hos betalingsmottakeren, men i hvilken utstrekning en forbruker kan kreve å betale med kontanter, må vurderes i det enkelte tilfellet.
- Finansavtaleloven § 38 kan ikke fravikes ved avtale til skade for en forbruker, jf. § 2 første ledd. Forbrukere har rett til å betale med kontanter, men retten kan være begrenset til å gjelde oppgjør «hos betalingsmottakeren». Oppgjørsstedet kan videre forstås som forretningsstedet (hovedkontoret) til betalingsmottakeren.
- Det må gis adgang til kontant betaling på betalingsmottakerens forretningssted, men tredje ledd krever ikke at det må gis adgang til kontant betaling på ethvert sted der en tjeneste ytes.

I praksis innebærer dette for eksempel at en forbruker ikke kan kreve å få betale kontant for en bussbillett på bussen, men at forbruker derimot vil kunne kreve å betale kontant for en slik billett på busselskapets hovedkontor.

6.3.2 Helsetjenester

Når det gjelder betalinger for helsetjenester ved legekontor og sykehus har Forbrukerrådet bedt Helse- og omsorgsdepartementet vurdere lovligheten av å ikke akseptere kontante betalinger. Bakgrunnen er at mange pasienter flere steder har mottatt fakturaer med høye gebyrer, noe som for mange betalere innebærer vesentlig merutgift og ulempe, og i strid med finansavtaleloven § 38 annet ledd.

Helse- og omsorgsdepartementet legger i sitt svarbrev til Forbrukerrådet av den 07.02.2017 til grunn at alle virksomheter som yter helsehjelp og som krever betaling fra pasienter plikter å ta imot kontant betaling.

Departementet opplyste i brevet til Forbrukerrådet at de ville tilskrive alle landets regionale helseforetak, fylkeskommuner og KS om dette.

6.3.3 Hvitvasking og terrorfinansiering

I lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. ble det fra og med den 1. juli 2017 lagt til en bestemmelse om forbud for forhandlere av fysiske gjenstander (varer) mot å motta kr. 40 000 eller mer i kontanter (§ 4 a).³⁵

Formålet er å forhindre og redusere risikoen for hvitvasking ved kontantkjøp, forhindre at forhandlere kan misbrukes til hvitvaskings- og terrorformål, samt motvirke svart økonomi og skattesvik. Kontantforbudet og beløpsgrensen kan ikke omgås ved at oppjøret skjer i flere delbetalinger.

Kontantforbudet gjelder alle næringsbransjer som selger varer. Salg mellom privatpersoner rammes imidlertid ikke.

³⁵ Skatteetaten:
<http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Uttalelse>

r/Prinsipputtalelser/endringer-i-hvitvaskingsloven--veiledning-om-kontantforbudet/

7 Beredskap og sikkerhet

Nye digitale betalingsformer har bidratt til at betalings- og oppgjørssystemet er i kontinuerlig og rask utvikling. De fleste nye betalingsløsninger forutsetter imidlertid at kritisk samfunnsinfrastruktur som telefoni, nettilgang og strømforsyning fungerer. I en krisesituasjon der det elektroniske betalingssystemet ikke fungerer som det skal eller svikter helt, vil behovet for og tilgangen til kontanter som betalingsmiddel kunne være avgjørende for at folk skal kunne utføre helt nødvendige transaksjoner. Det er derfor viktig at norske banker har etablert løsninger som sikrer at kundene kan disponere egne innskuddsmidler i krisesituasjoner.

I finansforetaksloven § 16-4 er bankenes plikt til å tilby kontanttjenester til sine kunder tydeliggjort:

«Banker skal i samsvar med kundenes forventninger og behov, motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter.»

Finanstilsynet og Norges Bank har lagt til grunn at det i en beredskapssituasjon påligger bankene en særlig forpliktelse å tilby kontanttjenester til sine kunder, slik at disse skal kunne disponere sine innskudd. I forbindelse med at Finanstilsynet og Norges Bank utførte felles tilsyn av beredskapen i norske banker i 2013, fremkom det at ingen av de undersøkte bankene hadde tilfredsstillende beredskap for distribusjon av kontanter i en krisesituasjon.³⁶

Eksempler på krisesituasjoner som kan føre til økt etterspørsel etter kontanter over kortere eller lengre tid kan blant annet være:

- Sammenbrudd i elektrisitetsforsyningen
- Svikt i betalings- og oppgjørssystemer
- Brudd i mobil- og telenettet
- Naturkatastrofer eller langvarig kraftig uvær
- Manglende tillit til finansielle institusjoner og banker («bank runs»)
- Streiker og/eller konkurser i bank- og finanssektoren
- Terroranslag og andre uønskede hendelser som rammer kritisk infrastruktur
- Hacking og uautorisert tilgang til elektroniske betalingssystemer
- Pandemier og større katastrofer eller ulykker

Finanstilsynet og Norges Bank har gitt tydelig uttrykk for at betalinger med kontanter er den mest aktuelle betalingsmåten dersom det elektroniske betalingssystemet ikke fungerer i en krisesituasjon. Dette er det blant annet redegjort for i et fellesbrev til Finansdepartementet i september 2016.

I rapporten «Finansiell infrastruktur 2016» skriver sentralbanksjefen i Norges Bank følgende:³⁷

«Bankene sin beredskap for distribusjon av kontantar kan bli mangelfull i en krisesituasjon. Det er ikkje dokumentert at elektroniske løysingar kan ta over rolla til kontantar i ei krise. Finanstilsynet og Noregs Bank vil følgje opp beredskapen i betalingssystemet.»

Visesentralbanksjefen i Norges Bank uttalte følgende i en tale i april 2017 (utdrag):

«Ny teknologi og nye betalingsformer reiser noen grunnleggende spørsmål knyttet til

³⁶ Finanstilsynet og Norges Bank: Felles høringsnotat av den 30.11.2016 om «Beredskapsansvaret for kontanter».

³⁷ Norges Bank: [http://static.norges-bank.no/pages/105074/Finansiell Infrastruktur 2016.pdf?v=24052016084554&ft=.pdf](http://static.norges-bank.no/pages/105074/Finansiell%20Infrastruktur%202016.pdf?v=24052016084554&ft=.pdf) (s. 4).

sikkerheten i betalingssystemet. Såkalt cyber-kriminalitet er på rask frammarsj. Angrepene blir stadig mer avanserte og organiserte. [...] Vi trenger beredskap for å kunne håndtere en situasjon der betalingssystemet – eller deler av det – må stenges i kortere eller lengre tid. Beredskapen skal verne oss mot en lang rekke hendelser – ikke bare cyberangrep. I hovedsak består beredskapen av flere reserveløsninger i våre elektroniske systemer. I tillegg har vi i siste instans beredskap gjennom kontantene våre. Denne delen av beredskapen må styrkes.»³⁸

7.1 Eksempler på økt kontantetterspørsel

Behovet for kontanter har vært stort i forbindelse med en rekke naturkatastrofer i nyere tid. Eksempler på dette er orkanen Katrina som rammet USA i 2005, jordskjelvet og tsunamien i Japan i 2011, og tyfonen Bopha som rammet Filippinene i 2012. Ifølge Verdensbanken kan ingen land fullt ut unngå å bli berørt dersom en katastrofesituasjon oppstår. Verdensbanken er også tydelige på at alvorlige værrelaterte hendelser som følge av global oppvarming trolig vil føre til flere beredskapssituasjoner i fremtiden.⁴¹

I USA har Federal Emergency Management Agency (FEMA) gått ut med en anbefaling til amerikanske husholdninger om å inkludere kontanter som en del av sin nødforsyning, og som alle bør oppbevare i hjemmet.⁴²

Også i Norge vil kontanter kunne spille en viktig rolle i en beredskapssituasjon som følge av svikt i betalingssystemer. I sin høringsuttalelse til Finansdepartementet om

Den 31.01.2017 sendte Finansdepartementet ut en egen høring om beredskap for distribusjon av kontanter.³⁹

Forbrukerrådet har i sitt høringssvar av den 02.05.2017 støttet forslaget om innføring av en forskrift som pålegger bankene å ha beredskap for distribusjon av kontanter.⁴⁰

beredskap for kontantdistribusjon skriver Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) blant annet følgende:

«DSB ser behov for tiltak som kan sikre at befolkningen får tilgang til nødvendige betalingsmidler i en situasjon der de elektroniske løsningene ikke fungerer. Betalingsmidler er en forutsetning for forbrukerhandel. Svikt i tilgangen til betalingsmidler vil kunne få betydelige konsekvenser for den enkeltes tilgang til mat, drivstoff og andre viktige varer. DSB vil vise til scenarioet cyberangrep mot ekom-infrastrukturen beskrevet i Nasjonalt risikobilde 2014 og slutter seg til digitalt sårbarhetsutvalgs påpekning om at aktørene i finanssektoren må være forberedt på de sjeldne, men store hendelsene. DSB er opptatt av at befolkningen har tilgang til et alternativt betalingsmiddel hvis de elektroniske løsningene svikter, men vi tar ikke stilling til hvilket som er best egnet. Det som imidlertid kan være et

³⁸ Tale ved visesentralbanksjef Jon Nicolaisen den 25.04.2017. <http://www.norges-bank.no/Publisert/Foredrag-og-taler/2017/2017-04-25-dnva/>

³⁹ Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---beredskap-for-kontantdistribusjon/id2537040/>

⁴⁰ Forbrukerrådet: Høringssvar av den 02.05.2017 om beredskap for kontantdistribusjon.

<https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2017/05/horing-om-beredskap-for-kontantdistribusjon.pdf>

⁴¹ The World Bank: GFDRR, 2012. The Sendai Report.

⁴² FEMA: Emergency Supply List. https://www.fema.gov/media-library-data/1390846764394-dc08e309debe561d866b05ac84daf1ee/checklist_2014.pdf

*argument for kontanter er det digitale sårbarhetsutvalgets påpekning om at full overgang til digitale løsninger per i dag vil gi økt sårbarhet.»*⁴³

Agis Consulting fremhever kontantenes betydning i beredskapssammenheng slik:

«Cash also plays an essential contingency role; many consumers carry some banknotes in case other payment instruments are not accepted or equipment is out of service. At a national level, in the event of natural or man-made disasters, cash is often the only available form of money and ensures that the economy can continue to operate.»

Økt etterspørsel etter kontanter kan skyldes svikt i selve det elektroniske betalingssystemet, men kan også skyldes sammenbrudd i strømforsyningen, telenettet eller annen sentral infrastruktur som gjør at betalingssystemet ikke fungerer. I 1999 økte etterspørselen etter kontanter i flere land fordi mange fryktet at banksystemer kunne bli påvirket av overgangen til et nytt årtusen. Økt kontantetterspørsel kan også oppstå som følge av kriser, streiker eller konkurser i

7.1.1 Case 1: USA

Ifølge Federal Reserve Bank of Boston, USA, fant det sted en betydelig reduksjon i bruken av kredittkort og debetkort i USA i etterkant av finanskrisen i 2008, hvor blant annet en rekke banker i USA gikk over ende.

Undersøkelser i regi av den amerikanske sentralbankens avdeling i Boston viser at antallet kontantbetalinger økte, mens bruk av kredittkort og debetkort gikk ned.⁴⁵

⁴³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (SSB): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---beredskap-for-kontantdistribusjon/id2537040/?uid=a5e510b9-f4f2-4a58-9f98-5193aa6de647>

finanssektoren. Slike finansielle kriser kan i noen tilfeller også føre til såkalte «bank runs», hvor innskytere søker å sikre seg mot tap ved å tømme egne bankkonti.

Bankkriser er heller ingen sjeldenhet. Ifølge en rapport fra det internasjonale pengefondet, IMF, har det funnet sted i alt 147 bankkriser og 218 valutakriser i løpet av perioden 1970-2011.⁴⁴

I Norge er imidlertid de fleste bankinnskudd sikret gjennom Bankenes sikringsfond, ved at fondet garanterer opp til to millioner kroner for hver innskyter i hver enkelt medlemsbank. Dette innebærer at innskudd for de fleste innskytere vil være sikret. Alle norske banker er medlemmer i Bankenes sikringsfond, mens det for filialer av utenlandske banker er valgfritt å være medlem.

Det finnes en rekke eksempler, også fra nyere tid, på at etterspørselen etter kontanter i et land kan øke raskt som følge av ulike typer kriser eller hendelser. Etterfølgende eksempler er hentet fra USA, Island og Australia i 2008, og fra New Zealand i 2011.

Tallene fra USA tyder på at bruk av kontanter øker i situasjoner hvor tilliten til bankene generelt er lav.

Type of payment	Percentage change 2008-2009
Cash	+ 26.9
Debit card	- 10.0
Credit card	- 21.9
Cheque	- 14.0
Other	- 6.4
Total	- 4.2

Kilde: Federal Reserve Bank of Boston, USA.

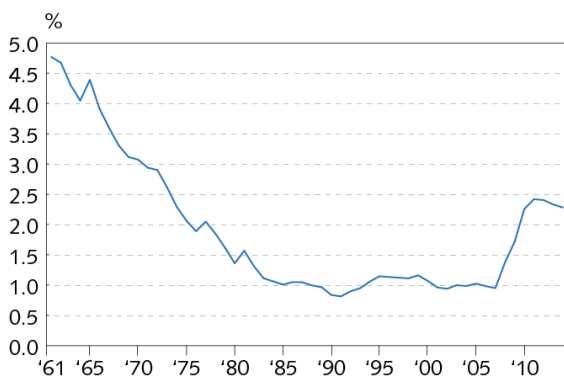
⁴⁴ International Monetary Fund (IMF). Working paper: «Systemic Banking Crises Database: An update». WP/12/163. June 2012.

⁴⁵ Federal Reserve Bank of Boston: Discussion paper No. 11-1, «The 2009 Survey of Consumer Payment Choice», april 2011 (s. 15-18).

7.1.2 Case 2: Island

I etterkant av finanskrisen høsten 2008, hvor Islands daværende tre største banker Landsbanki, Kaupthing og Glitnir gikk over ende, økte kontantenes andel i prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) fra et nivå på rundt 1 prosent til et nivå på over 2 prosent i løpet av kort tid. Etterfølgende figur hentet fra hjemmesiden til Seðlabanki Islands, viser sedler og mynt i sirkulasjon i prosent av BNP (GDP = Gross Domestic Product):

Notes and coin in circulation % of GDP
1961-2014



Source: Central Bank of Iceland.

7.1.3 Case 3: Australia

Den australske sentralbanken, Reserve Bank of Australia, beskriver i en rapport fra 2015 hvordan etterspørselen etter kontanter (og særlig høye seddelvalører) økte dramatisk i siste halvdel av 2008. Innen utgangen av året ble det trykket opp \$5 milliarder australske dollar (AUD) ekstra for å møte den økte etterspørselen, hvorav \$3¼ milliarder skyldtes etterspørsel utenfor banksektoren. Den australske sentralbanken antar at etterspørselen kan forklares med frykt for at finansielle institusjoner skulle gå overende.

Det er nærliggende å anta at noe av forklaringen skyldes lav eller manglende tillit til banker og verdien av inntestående kontopenger.

Ifølge Seðlabanki Islands økte mengden islandske pengesedler i sirkulasjon mye fra 2007 til 2008, og særlig for de høyeste seddelvalørene (5.000 kr og 2.000 kr):⁴⁶

Seddelvalør	År 2007	År 2008
5.000 ISK	9.597.500	18.000.000
2.000 ISK	398.000	617.000
1.000 ISK	2.669.000	2.696.500
500 ISK	989.500	952.750

Kilde: Seðlabanki Islands.

Det er grunn til å tro at den økte etterspørselen etter høye seddelvalører skyldtes at mange islendinger valgte å sikre og oppbevare verdier i form av kontanter.

Ifølge nettstedet www.treasurytoday.com har likevel bruk av kort til betalinger igjen vært økende på Island, etter en periode med høy andel kontantbetalinger etter finanskrisen.⁴⁷

Et noe særegent trekk ved situasjonen i Australia høsten 2008 var imidlertid at parallelt med at det fant sted en stor økning i etterspørselen etter kontanter så økte også bankinnskuddene i samme periode. Dette har sannsynligvis sammenheng med at sentralbanken i Australia innførte en forsterket innskuddsgaranti.

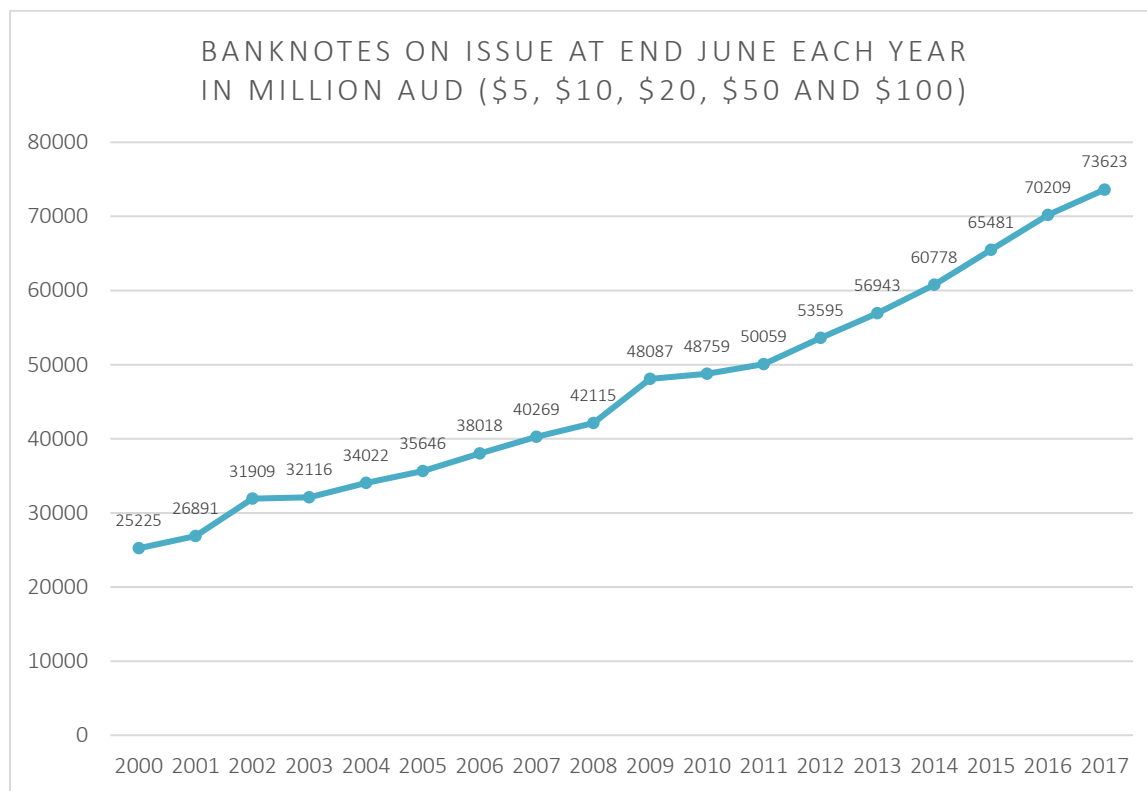
Ifølge Reserve Bank of Australia er det krevende å øke produksjonen av sedler på kort varsel, og en viktig lærdom er at beholdningen av kontanter må være tilstrekkelig stor for å

⁴⁶ Seðlabanki Islands: Annual Report 2008, Table 4 - Notes and coins in circulation by denomination, side 81.

⁴⁷ Treasurytoday: <http://treasurytoday.com/handbook/cmnbt-2015/section-04/iceland>

kunne møte sterkt økende behov og etterspørsel i befolkningen på kort varsel.⁴⁸

Utviklingen i den totale mengden pengesedler i sirkulasjon i Australia i perioden 2000-2017 fremgår av diagrammet nedenfor:



Kilde: Reserve Bank of Australia.

Reserve Bank of Australia beskriver perioden rundt finanskrisen på følgende måte i sin årsrapport for 2012:

«Following sharp growth in demand for banknotes immediately after the global

*financial crisis, and subdued growth in the ensuing two years, growth in banknote demand over the past year has returned to levels consistent with that experienced in the years leading up to the financial crisis.»*⁴⁹

7.1.4 Case 4: New Zealand

I 2010 og 2011 ble New Zealand rammet av en serie med kraftige jordskjelv. Ett av skjelvene hadde en styrke på 6,3 på Richters skala, var den største naturkatastrofen i landet på 80 år og førte til betydelige materielle ødeleggelser og tap av menneskeliv.

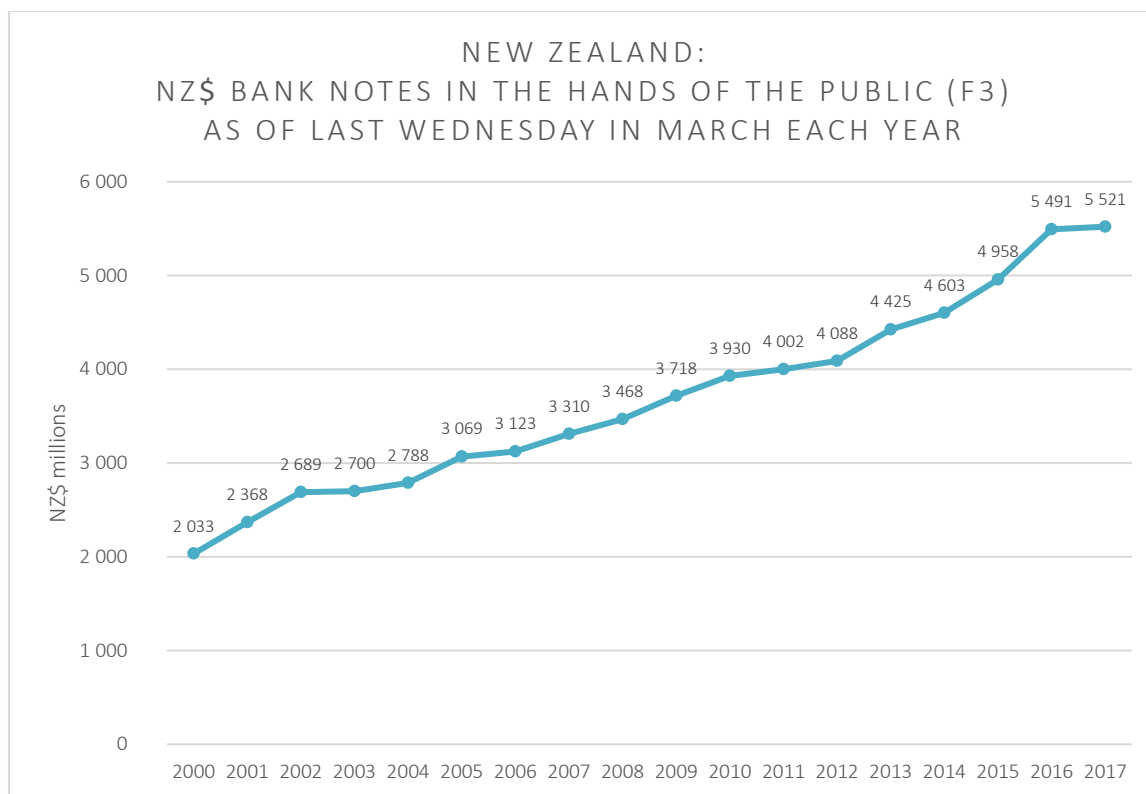
Sentralbanken i New Zealand har pekt på de utfordringene som oppstod i kjølvannet av naturkatastrofene. Etterspørselen etter kontanter lokalt i jordskjelvrammede områder økte blant annet mye som følge av svikt i det elektroniske betalingssystemet:

⁴⁸ Reserve Bank of Australia: «Currency Demand during the Global Financial Crisis: Evidence from Australia» (januar 2013), side 13.

⁴⁹ Reserve Bank of Australia.
<https://www.rba.gov.au/publications/annual-reports/rba/2012/currency.html>.

«The Reserve Bank received, and satisfied, several large orders for cash immediately after the quake. It demonstrated that meeting the demand for cash is an immediate priority after a disaster of this nature and magnitude.»⁵⁰

Den totale mengden pengesedler i sirkulasjon i New Zealand siden tusenårsskiftet fremgår av diagrammet nedenfor.⁵¹



Kilde: Reserve Bank of New Zealand.

7.2 Alternativer til kort og kontanter

Finanstilsynet og Norges Bank konkluderer i brev til finansdepartementet høsten 2016 med at kontanter vil være det mest hensiktsmessige og aktuelle betalingsmiddelet dersom det elektroniske betalingssystemet skulle svikte. Det finnes enkelte alternativer til kort og kontanter, men felles for disse er at de bare i begrenset grad er kjent eller i bruk i Norge.

Ifølge Finanstilsynet og Norges Bank vil for eksempel bruk av sjekk ikke være aktuelt som et alternativt betalingsinstrument i en krise. Norske bankkunder har i dag liten eller ingen erfaring med sjekkbruk, og for å kunne fungere tilfredsstillende i en krisesituasjon må slike betalingsinstrumenter være etablert på

⁵⁰ Reserve Bank of New Zealand: Bulletin, Vol. 74, No. 3, September 2011.

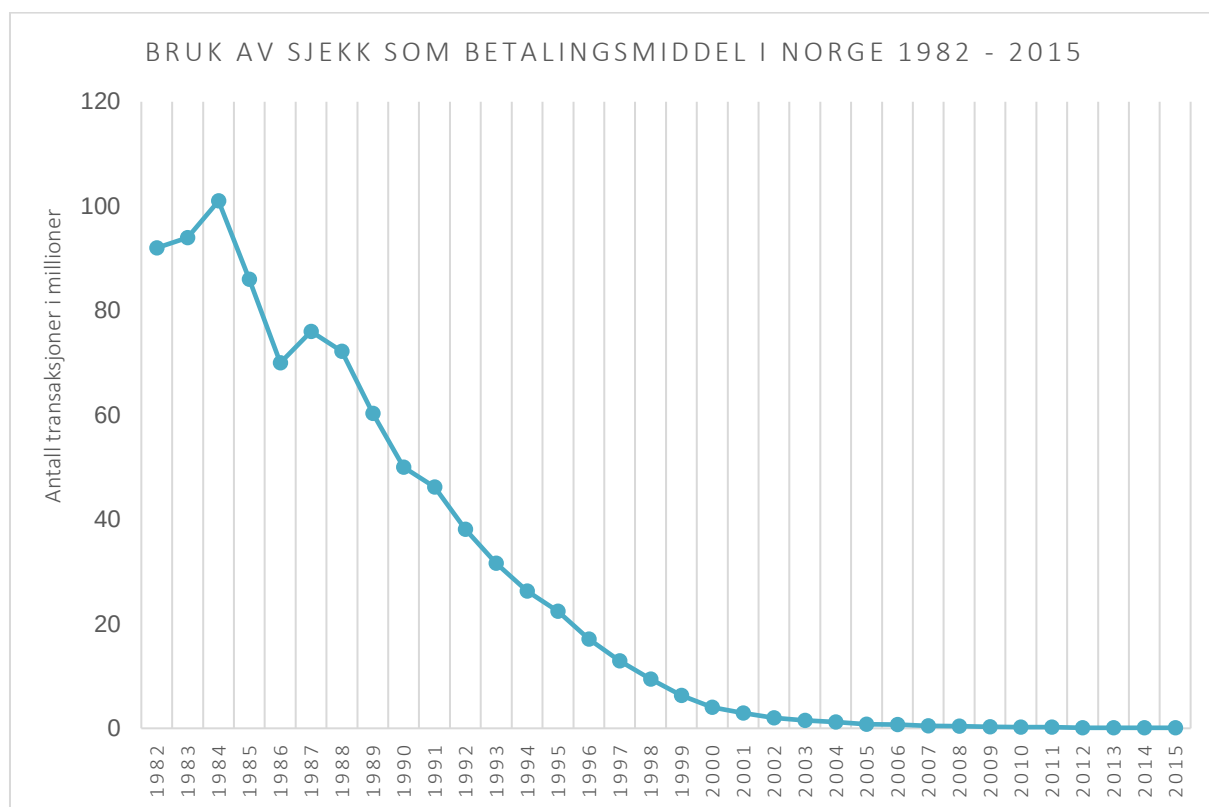
⁵¹ Reserve Bank of New Zealand: Bank notes in the hands of the public – F3. <https://www.rbnz.govt.nz/statistics/f3>.

forhånd både hos bankene, hos kundene og hos brukerstedene (betalingsmottakerne).⁵²

Ifølge betalingsstatistikken til Norges Bank er antallet transaksjoner med sjekk i Norge forsvinnende liten i dag sammenlignet med nivået for slike betalinger på 80-tallet og tidlig på 90-tallet.

Mens det i 1984 ble registrert hele 101 millioner transaksjoner med sjekk som betalingsmiddel i Norge, har bruken vært helt marginal i årene etter tusenårsskiftet.

I 2015 ble det ifølge Norges Bank kun registrert 0,1 millioner slike transaksjoner i Norge:⁵³



Kilde: Norges Banks betalingsstatistikk.

Andre typer betalingsinstrumenter, som for eksempel vekslar og bankremitter, er også enten svært lite utbredt eller i mindre grad i bruk sammenlignet med tidligere. Få bankkunder vet hvordan slike instrumenter brukes, og enda færre benytter seg av dem til daglig.

De siste årene har det også vokst frem såkalte digitale valutaer. Bitcoin er den mest kjente av

disse, og bruker en distribuert database spredt ut over noder i et peer-to-peer nettverk for å loggføre transaksjoner. Verdiene lagres digitalt i såkalte wallet-filer på egen datamaskin eller hos tredjeparts wallet-tjenester. Bitcoin tillater dessuten anonymt eierskap og anonym overføring av verdier. Utbredelsen av digitale valutaer som betalingsmiddel er foreløpig marginal i Norge.

⁵² Høringsnotat av den 30.11.2016 fra Finanstilsynet og Norges Bank: «Beredskapsansvaret for kontanter».

⁵³ Norges Bank: <http://www.norges-bank.no/Statistikk/betalingsstatistikk/>

Forbrukerrådet mener:

Bankenes plikt til å tilby kontanter må gjelde også i ekstraordinære krisesituasjoner. Det innebærer at myndighetene må pålegge bankene å ta beredskapsmessig høyde for å håndtere behov for kontantdistribusjon i forbindelse med uønskede og uventede hendelser som kan tenkes å øke etterspørselen etter kontanter.

8 Personvern

Vi lever i økende grad liv som preges av at vi i hverdagen etterlater oss en stor mengde elektroniske spor, ikke minst gjennom bruk av ulike betalingskort. Bruk av kontanter til kjøp av varer og tjenester er i utgangspunktet ikke mulig å spore og sikrer dermed anonymitet på en bedre måte.

En helt sentral bekymring ved overgang til et kontantfritt samfunn er derfor de muligheter dette gir for myndigheter og kommersielle aktører til å overvåke ethvert kjøp som blir foretatt, uavhengig av om beløpet er lite eller stort. Slik informasjon om folks betalingsmønstre kan misbrukes, havne på avveie eller videreselges til tredjeparter. Det har vokst frem en hel industri som lever av å finne og selge personopplysninger. Det er derfor viktig at betalingsløsningene er sikre, og at informasjon om kjøperne ikke havner i hendene på uvedkommende.

Forbrukerrådet mener det må være mulig for forbrukere å kunne gjennomføre en handel uten å risikere at (nett-)butikken etterpå skal kunne benytte eller videreselge personinformasjon. Bruk av personopplysninger i ettertid, etter handelen, må baseres på aktivt samtykke fra den enkelte forbruker.

Personvern hensyn må veie tungt ved kjøp av varer og tjenester hvor registrering av personopplysninger om kjøper ikke er strengt nødvendig eller påkrevet. Betalingssystemene må åpne for at det i enkelte sammenhenger kan velges betalingsløsninger uten at all informasjon om identiteten til kjøper blir registrert.⁵⁴

⁵⁴ Forbrukerrådet: Banktjenester konkurrerer på forbruker- og personvern (<https://www.forbrukerradet.no/kjernesak/finans/10188-2/>)

⁵⁵ Datatilsynet: Høringsuttalelse til Finansdepartementet om beredskap for kontantdistribusjon. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--->

Dette er et standpunkt som også Datatilsynet vektlegger:⁵⁵

«Valgfrihet er en sentral verdi for et godt personvern. Kontanter gjør det mulig å handle anonymt for den alminnelige nordmann. Sett fra et personvernståsted, er det ikke kontanter som sådan som er det viktige, men muligheten til å handle uten å legge igjen elektroniske spor. I overskuelig fremtid er kontanter det eneste middelet som både er enkelt og allment tilgjengelig, som muliggjør denne valgfriheten.»

Bruk av kontanter innebærer anonymitet og beskyttelse av folks privatliv, i motsetning til bruk av elektroniske betalingskort. I tillegg bidrar muligheten til å benytte kontanter til at betalinger for varer og tjenester ikke skjer på uregulerte måter. Bruk av kontanter krever heller ikke i seg selv teknologisk infrastruktur for å fungere.

Dersom alle betalinger og bevegelser registreres, foreligger det en risiko for at kommersielle aktører kan utnytte informasjonen på en måte som forbrukerne ikke er tjent med. Samtidig kan det føre til at enkelte transaksjoner og betalingsoppgjør flyttes over i uønskede og uregulerte sfærer.⁵⁶

Personvern er en viktig forutsetning for å kunne leve som frie individer. Vern om eget privatliv er også en rettighet som er tydelig nedfelt i artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.⁵⁷

I mai 2018 innføres EUs personvernforordning (GDPR)⁵⁸ i Norge. Dette innebærer nye rettigheter for alle borgere, men også at

[beredskap-for-kontantdistribusjon/id2537040/?uid=7fbb6e98-a6c3-414d-b7f4-9bbbc466d6ac](https://www.beredskap-for-kontantdistribusjon/id2537040/?uid=7fbb6e98-a6c3-414d-b7f4-9bbbc466d6ac)

⁵⁶ Agis Consulting: «Cash Essentials. Beyond Payments», s. 44.

⁵⁷ Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, artikkel 8: Retten til respekt for privatliv og familieliv.

⁵⁸ GDPR: General Data Protection Regulation (EU-forordning 2016/679).

bedrifter og virksomheter får et større ansvar for å sørge for informasjonssikkerhet og sikker behandling av personopplysninger. Med ny

personvernlovgivning blir det også innført en plikt om å bygge inn personvern i nye IT-løsninger og applikasjoner.

Forbrukerrådet mener:

Det er viktig å synliggjøre forbrukernes personvern og sikkerhet i den teknologiske utviklingen. En betalingsløsning som er god på personvern, er en løsning som ikke samler inn mer informasjon om forbrukerne enn det som er nødvendig for å få betalingene gjennomført.

Myndighetene har et ansvar for å sikre folks personvern gjennom bruk av regulatoriske virkemidler, og gjennom å stille tydelige krav til hvordan ulike finansinstitusjoner håndterer sensitive personopplysninger. Lov- og regelverk må holde tritt med den teknologiske utviklingen.

Nødvendig informasjon og beslutningsgrunnlag må tilkomme forbrukerne på riktig måte i en digitalisert bankhverdag. Folk må ha eierskap til opplysninger om seg selv.

8.1 Personvernundersøkelsen 2013 (Datatilsynet)

I forbindelse med personvernundersøkelsen «Retten til å være anonym» i 2013 peker Datatilsynet på at retten til anonymitet står sentralt i personvernlovgivningen.

Hver enkelt av oss har krav på at det minst personverninnngripende tiltaket brukes for å oppnå et bestemt formål. Det innebærer at den enkelte har rett til å være anonym, med mindre det ikke er helt nødvendig å registrere identifiserende opplysninger.⁵⁹

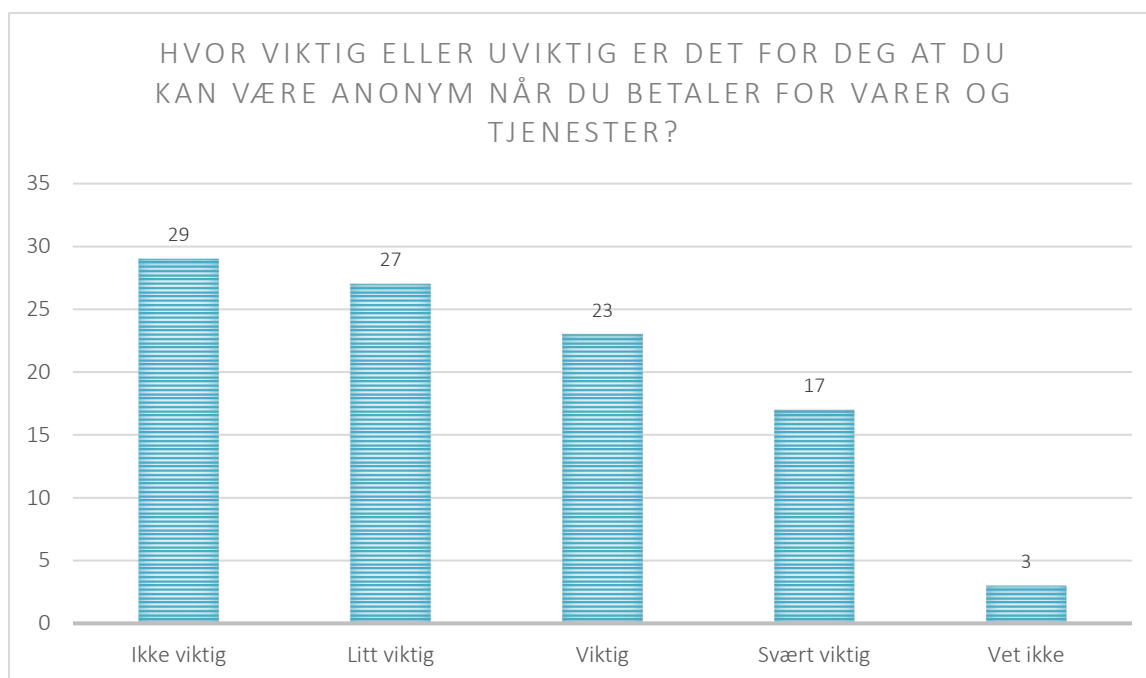
I forbindelse med undersøkelsen stilte Datatilsynet blant annet dette spørsmålet:

Hvor viktig eller uviktig er det for deg at du kan være anonym (at du ikke legger igjen elektroniske spor som forteller hva du har gjort eller hvor du har vært) når du betaler for varer og tjenester?

Resultatene fra undersøkelsen fremgår av diagrammet nedenfor:

⁵⁹ Datatilsynet: Delrapport 5 fra personvernundersøkelsen 2013, «Retten til å være anonym». Mai 2014 (side 3). [https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/om-](https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/om-personvern/planer-strategier/personvernundersokelsen/samlerapport-personvernundersokelsen.pdf)

[personvern/planer-strategier/personvernundersokelsen/samlerapport-personvernundersokelsen.pdf](https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/om-personvern/planer-strategier/personvernundersokelsen/samlerapport-personvernundersokelsen.pdf)



Kilde: Datatilsynet. Personvernundersøkelsen 2013.

Ifølge personvernundersøkelsen 2013 mener fire av ti respondenter at det enten er viktig eller svært viktig å kunne betale anonymt for

varer og tjenester. I underkant av en tredjedel mener det ikke er viktig, mens i overkant av en fjerdedel mener det er litt viktig.

8.2 Forbrukerne selger seg billig

Forbrukerrådet utarbeidet i 2014 en egen rapport om betalingsløsninger og personvern.⁶⁰ I rapporten rettes det blant annet søkelys på at lav oppmerksomhet om eget personvern blant mange forbrukere gjør at det hviler et desto større ansvar på de kommersielle aktørene i verdikjeden.

I takt med at vi endrer måten vi betaler på, samt at nye betalingsløsninger er konstruert for å samle inn mest mulig informasjon om forbruker, kreves det nytenkning hva gjelder innhold i, presentasjon av og samtykke til salgsbetingelsene.

Innenfor varehandelen må brukerne tydelig informeres om hvordan kommersielle aktører vil benytte personopplysninger, og bruk av slik informasjon må i større grad enn i dag baseres på aktivt samtykke.

Ivaretagelse av personvern må sikres i så vel nye som eksisterende betalingsløsninger. Det må være mulig for forbrukere å gjennomføre en handel uten at butikken nødvendigvis skal benytte personinformasjonen etter at butikken har gjennomført sine forpliktelser overfor forbruker.

I Norge er det strenge krav til bruk av personopplysninger, men det byr på

⁶⁰ Forbrukerrådet: «Du selger deg billig». En rapport om betalingsløsninger og personvern. 2014.

utfordringer at flere utenlandske selskaper som satser i det norske markedet ikke tar personvern hensyn.

Privatpersoner kan i dag reservere seg mot telefonsalg, og man kan også reservere seg mot uadressert reklame i postkassen.

Forbrukerrådet mener at forbrukere også skal kunne reservere seg mot å bli sporet på nett.

Forbrukerrådet mener:

Forbrukerne må sikres kontroll og eierskap over egne opplysninger. Forbrukerne må derfor informeres tydelig om hvem som får tilgang til informasjon om en selv, og alle må få mulighet til å reservere seg mot videreformidling og bruk av slik personinformasjon.

Alle forbrukere har rett til å bli «glemt», dersom de ønsker det.

9 Betalingskostnader for samfunn, forbrukere og banker

Et effektivt betalingssystem kjennetegnes blant annet ved at betalinger gjennomføres sikkert og raskt, at brukernes behov dekkes på en god måte og at kostnadene holdes på et lavt nivå.

I dette kapittelet er det spesielt kostnadssiden totalt sett, kostnader fordelt på typer av betalingstjenester og bankenes gebyrinntekter som blir gjennomgått.

Norges Bank har de siste årene gjennomført en rekke undersøkelser for å kartlegge kostnadseffektiviteten i det norske betalingssystemet. På 2000-tallet har slike

undersøkelser blitt gjennomført i henholdsvis 2001, 2007 og 2014. I det etterfølgende vil særlig funnene i rapporten fra 2014 bli presentert, men med noen tilbakeblikk på 2007.

Sentralbanken understreker imidlertid innledningsvis i rapporten at det er heftet noe usikkerhet ved tallmaterialet og metodikken for beregningene i undersøkelsen, og at resultatene derfor er å betrakte som punkttestimat med usikkerhet.

9.1 Samfunnsøkonomiske kostnader

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved betalinger i Norge utgjorde ifølge Norges Bank 14,5 milliarder kroner (NOK) i 2013. Til sammenligning utgjorde kostnadene 11,2 milliarder i 2007.⁶¹ Samtidig har antall transaksjoner økt betydelig i samme tidsrom.

Norges Bank påpeker at behandlingen av betalinger i bankene i stor grad er automatisert

samtidig som det har vært mulig å dra nytte av stordriftsfordeler. Kostnadene har derfor økt forholdsmessig mindre enn antallet betalinger. Prisen pr. betalingstransaksjon har med andre ord gått ned.

Fordelt på ulike betalingstjenester gir dette følgende oversikt over samfunnsøkonomiske totalkostnader:

Hovedgrupper betalingstjenester	Mrd. kr. (NOK) 2013	Mrd. kr. (NOK) 2007	Endring 2007-2013
Kontantbetalinger	3,0	3,5	- 0,5
Kortbetalinger	6,2	5,4	+ 0,8
Girobetalinger	5,3	2,3	+ 3,0
Sum	14,5	11,2	+ 3,3

Kilde: Norges Bank.

Norges Bank har også beregnet kostnadene som andel av bruttonasjonalprodukt, og har kommet frem til at kostnadene har gått ned

både for kontantbetalinger og kortbetalinger, mens det har vært en økning knyttet til girobetalinger.

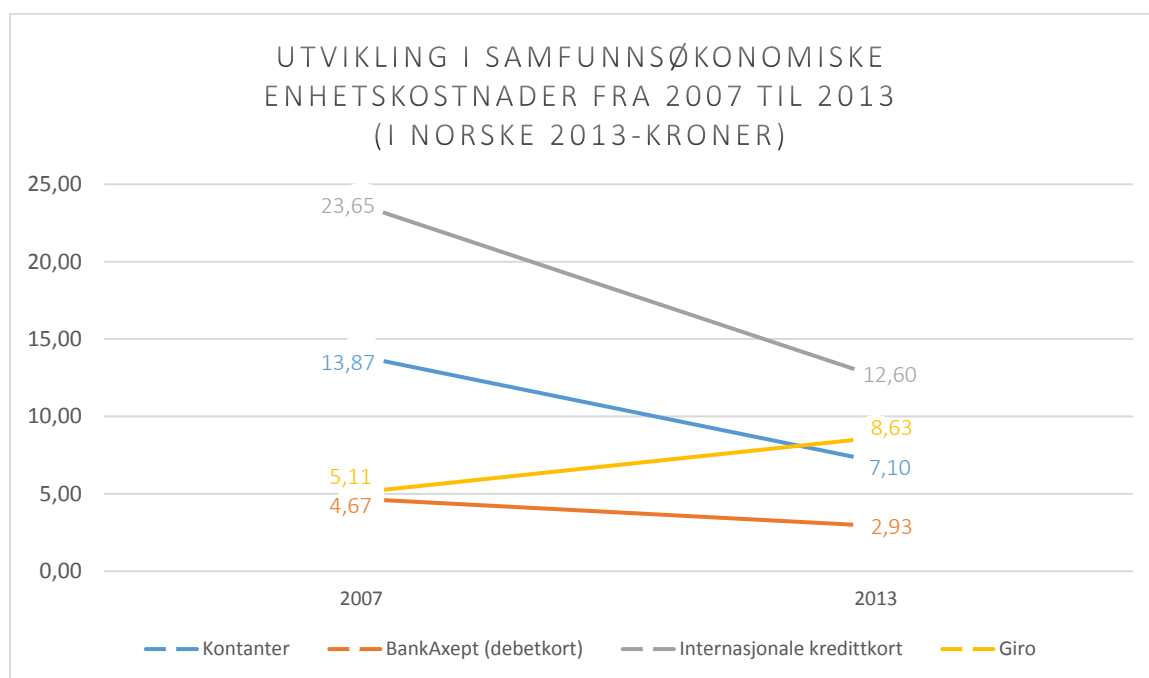
⁶¹ Norges Bank. Kostnader i det norske betalingssystemet. Memo nr. 5/2014.

9.2 Enhetskostnader

Den gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske enhetskostnaden for alle typer betalinger var 5,75 kroner i 2013, mens den var 6,90 kroner i 2007 (omregnet til 2013-kroner).

Enhetskostnaden har derfor blitt redusert for de fleste typer betalinger, med unntak av girobetalinger. Det finnes imidlertid til dels betydelige forskjeller mellom ulike typer betalingstjenester og ikke minst også mellom ulike korttyper. Mens betalinger via det norske nasjonale debetkortsystemet (BankAxept) har en svært lav samfunnsøkonomisk

enhetskostnad, så har betalinger med internasjonale kredittkort en svært høy samfunnsøkonomisk enhetskostnad. For kontantbetalinger har enhetskostnaden gått nedover og den samfunnsøkonomiske enhetskostnaden ligger på et nivå mellom debetkort og kredittkort, mens når det gjelder girobetalinger så viser kurven at enhetskostnaden er økende. Utviklingen i enhetskostnader fra 2007 til 2013 for ulike betalingstjenester er illustrert i figuren nedenfor:

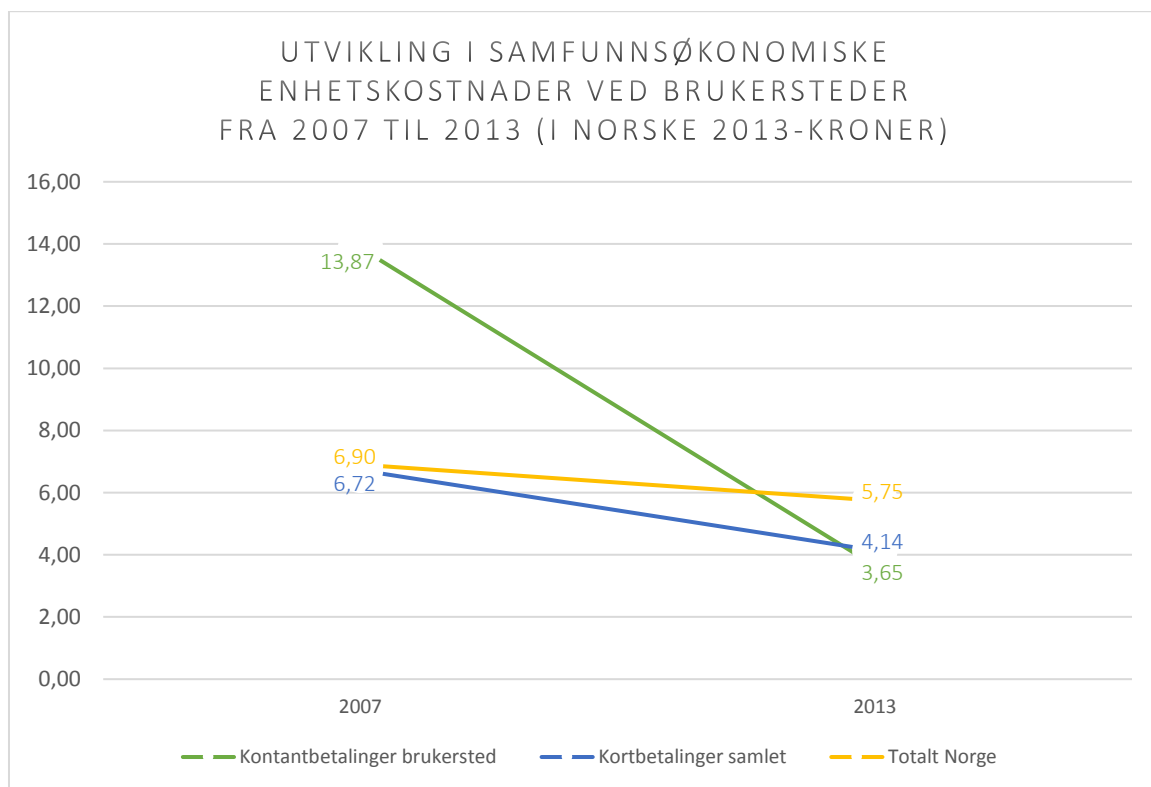


Kilde: Norges Bank.

Som det fremgår av figuren over har enhetskostnaden vært synkende for alle betalingstyper, med unntak for girobetalinger.

Norges Bank har også sammenlignet kontantbetalinger ved brukersteder opp imot gjennomsnittet for kortbetalinger og for Norge samlet. Ifølge tallmaterialet fra sentralbanken

er det kontantbetalinger ved brukersted som har hatt den største kostnadsnedgangen, og som antas å komme ut med lavest samfunnsøkonomisk enhetskostnad. Utviklingen i samfunnsøkonomiske enhetskostnader ved brukersteder fra 2007 til 2013 i norske kroner er illustrert i figuren under:



Kilde: Norges Bank.

Beregningene for kontantbruk ved brukerstedene og kostnadsestimatene knyttet til disse er ifølge Norges Bank beheftet med en viss usikkerhet. Sammenligninger som er gjort i Sverige og Danmark viser imidlertid det samme bildet som i Norge, at enhetskostnadene for betalinger med internasjonale kredittkort ligger betydelig høyere enn for

kontantbetalinger og betalinger med debetkort.

Samtidig er enhetskostnadene i det norske betalingssystemet en del lavere enn i Danmark og Sverige, slik det fremgår av tabellen nedenfor hvor enhetskostnader er omregnet fra lokale valutaer til euro (€):

	Sverige 2009	Danmark 2009	Norge 2013
Enhetskostnad kontanter	€ 0,78	€ 0,99	€ 0,82
Enhetskostnad debetkort	€ 0,42	€ 0,49	€ 0,37
Enhetskostnad kredittkort	€ 1,15	€ 2,85	€ 1,81
Kostnader i prosent av BNP	0,68 %	1,00 %	0,48 %

Kilde: Norges Bank.

Tallene i tabellen ovenfor er imidlertid ikke helt sammenlignbare. Dette skyldes både enkelte avvik mellom landene når det gjelder hvilke

elementer som inngår i beregningsgrunnlaget, men også at den svenske undersøkelsen for eksempel ikke dekker husholdningenes

kostnader (mens dette er med både i den danske og den norske undersøkelsen).

Videre er tallene for Danmark og Sverige basert på innhenting av data for 2009, mens tallene for Norge er basert på situasjonen fire år senere, i 2013. Tallene gir uansett en relativt god indikasjon på kostnadsbildet i de tre

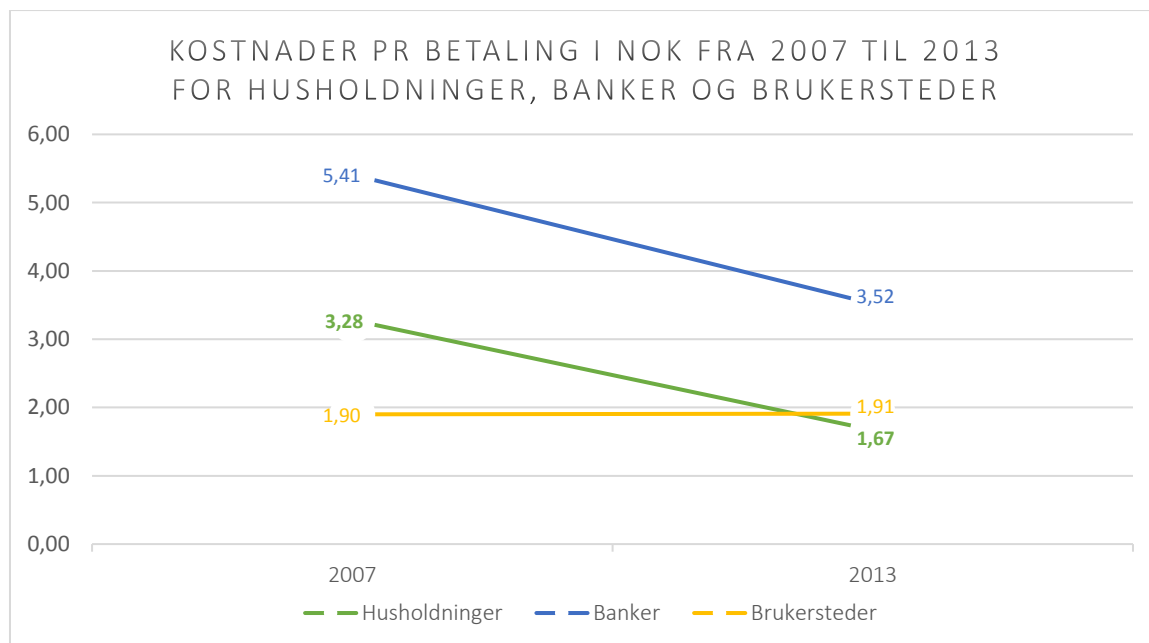
nordiske landene: Enhetskostnaden ved bruk av debetkort til betalinger er gjennomgående billigst, mens bruk av kredittkort er dyrest.

Når det gjelder bruk av kontanter havner dette kostnadmessig i en mellomposisjon mellom kredittkort og debetkort.

9.3 Kostnadsfordeling

Norges Bank anslår at husholdningenes samlede kostnader ved betalinger i 2013 utgjorde 6,2 mrd. kroner. Hovedtyngden av disse kostnadene skyldes tidsbruk samt gebyrutgifter. Når det gjelder kostnader til betalingsformål for banker og kortinnløpere så utgjorde dette 8,5 mrd. kroner i 2013, som er summen av egne produksjonskostnader tilsvarende 5,9 mrd. kroner og betalte gebyrer på 2,6 mrd. kroner. Anslaget for brukerstedenes kostnader er beregnet til 4,3 mrd. kroner i 2013.

Når det gjelder kostnader pr betaling kan dette oppsummeres slik: Fra 2007 til 2013 ble husholdningenes kostnader pr betaling redusert fra 3,28 kroner til 1,67 kroner, mens bankenes kostnader pr betaling ble redusert fra 5,41 kroner til 3,52 kroner. Når det gjelder brukerstedenes kostnader pr betaling er disse estimert å ha økt fra 1,90 kroner til 1,91 kroner. Utviklingen i kostnader pr betaling for henholdsvis husholdninger, banker og brukersteder er illustrert i figuren nedenfor:



Kilde: Norges Bank.

Basert på anslagene fra sentralbanken kan det være grunn til å anta at mens bankene har effektivisert sin betalingsformidling, redusert kostnader og økt inntekter, så har ikke dette skjedd i like stor grad hos brukerstedene.

Norges Bank antyder også at selv om tidsbruken pr betaling er blitt mindre, så har den samlede tidskostnaden pr. betaling blitt holdt oppe som følge av lønnsveksten i samme periode.

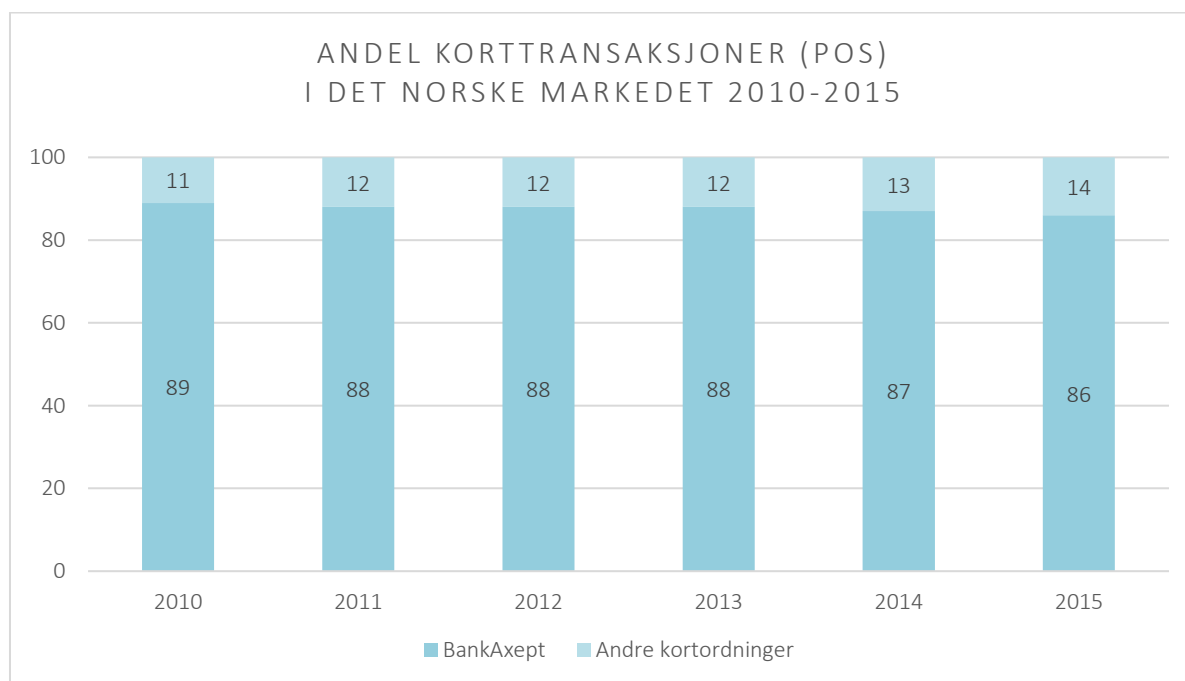
9.4 Bankenes gebyrinntekter

Ifølge statistikk fra Statistisk Sentralbyrå (SSB), gjengitt av Norges Bank, mottok bankene gebyrer fra sine kunder på 6,4 mrd. kroner i 2013 som følge av betalingsformidling. Dette fordeler seg med 3,3 mrd. for brukersteder og 3,1 mrd. for husholdninger.

Bankenes netto bedriftsøkonomiske kostnad utgjorde ca. 2,0 mrd. kroner. Fra 2007 til 2013 har bankenes kostnadsdekning økt fra 71 prosent til 76 prosent.

BankAxept er det mest utbredte kortsystemet i Norge og er et debetkortsystem der betalingene utføres med kort utstedt av norsk bank og hvor beløp belastes norsk bankkonto. BankAxept AS eies av alle norske banker.⁶²

I kolonnediagrammet nedenfor er andelen korttransaksjoner gjennom BankAxept ved *point-of-sale* (POS) for perioden 2010-2015 illustrert. Selv om andelen betalinger gjennom BankAxept har gått noe ned er løsningen fortsatt den dominerende i Norge.



Kilde: BankAxept (POS-transaksjoner ekskl. minibank/kontantuttak).

⁶² BankAxept. Årsberetning 2016.

Forbrukerrådet mener:

Det er rimelig at bankene får dekket sine kostnader gjennom ulike brukergebyrer, men størrelsen på gebyrene må gjenspeile bankenes faktiske utgifter med tjenestene.

Enhetskostnadene knyttet til bruk av kontanter til betalinger har gått ned de siste årene, noe som også bør gjenspeiles i bankenes gebyrstruktur.

Bruk av krysssubsidiering ⁶³ kan gi et skjevt bilde av bankenes egentlige kostnader, og bør i størst mulig utstrekning unngås.

⁶³ Krysssubsidiering kan beskrives som adferd der inntekt fra salg av en tjeneste eller et produkt brukes til å subsidiere salget av en annen tjeneste eller produkt på en måte som gjør at prisen for det ene produktet/tjenesten settes over sin gjennomsnittlige kostnad, mens prisen på det andre produktet/tjenesten settes under sin gjennomsnittlige kostnad.

10 Økonomisk kriminalitet og «svart» økonomi

Det vi i dagligtale omtaler som «svart» økonomi er et stort samfunnsproblem. Respekten for lover og regler undergraves, og staten går glipp av store skatteinntekter, noe som innebærer mindre velferd. I tillegg bidrar skjulte og illegale pengestrømmer til at konkurranseforholdet mellom ulike næringsvirksomheter blir forskjøvet; til fordel for dem som driver «svart» og til ulempe for dem som driver «hvitt».

Ettersom kontantbetalinger er en anonym betalingsform, er bruk av kontanter også foretrukket av enkelte kriminelle og illegale miljøer. Dette var også noe av bakgrunnen for den nye bestemmelsen i Norge som ble inntatt i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (§ 4 a) den 1. juli 2017. Bestemmelsen innebærer forbud for forhandlere av gjenstander (varer) mot å motta kr. 40 000 eller mer i kontanter, og gjelder også der oppgjøret gjennomføres i flere operasjoner. Forbudet gjelder imidlertid ikke

salg mellom privatpersoner, kun for næringsdrivende.⁶⁴

Det er likevel situasjoner hvor det er uhensiktsmessig for kriminelle å benytte kontanter, og særlig når det er snakk om store beløp. Ifølge rapporten «CashEssentials» veier en million US dollar i \$100-dollarsedler ca. 10 kg.⁶⁵ I slike tilfeller vil digitale overføringer ofte være både enklere og mer praktisk.

Restriksjoner på bruk av kontanter i Norge antas å kunne redusere noe kriminalitet, men kan også innebære at kriminelle isteden går over til å bruke andre valutaer som dollar eller euro i forbindelse med overføringer og kontantoppgjør seg imellom. Bruk av virtuelle valutaer som ikke kan spores vil også kunne være et alternativ, og rene byttehandler likeså. En rekke banker og finansielle aktører som opererer i skatteparadiser bidrar også til å skjule både konti og reelle eierskap, godt hjulpet av enkelte advokat- og revisjonsfirmaer.

10.1 «Svart» betaling

I 2004 ble det gjennomført en omfattende europeisk undersøkelse for å avdekke omfanget av «svarte» betalinger.⁶⁶ I alt 34.000 europeere i 17 land besvarte spørsmål om hvorvidt de har betalt svart for varer eller tjenester for å unngå skatt og merverdiavgift.

Ifølge resultatene i European Social Survey, offentliggjort i Norge av Norsk Senter for Forskningsdata i 2006, så er svart betaling mer utbredt i Norden enn i en del andre europeiske land.

Danmark topper statistikken med 36 prosent som svarer at de har betalt for arbeid uten å få kvittering for å slippe å betale skatt. Sverige havner på en femteplass med 30 prosent, mens Norge og Finland deler sjetteplassen med 28 prosent. En rekke andre land nord i Europa ligger også høyt på listen.

For Norges del viser tallene at 10 prosent har betalt svart for varer eller tjenester en gang, mens 18 prosent har gjort det flere ganger, til sammen 28 prosent.

⁶⁴ Skatteetaten:
<http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Uttalelser/Prinsipputtalelser/endringer-i-hvitvaskingsloven--veiledning-om-kontantforbudet/>

⁶⁵ Agis Consulting: Rapporten «CashEssentials. Beyond Payments», side 43.

⁶⁶ European Social Survey, 2004. Norsk Senter for Forskningsdata, NSD-nytt 1/2006.
<http://www.nsd.uib.no/nsd/nsdnytt/06-1/1.html>

Noen av de norske hovedfunnene er listet opp i kulepunktene nedenfor:

- Bosted: Tilbøyeligheten til å betale svart er minst i Nord-Norge med 15 prosent, mens andelen er mer enn dobbelt så høy i innlandsfylkene Hedmark og Oppland og sørøst i landet.
- Kjønn: Menn betaler svart i langt større utstrekning enn kvinner.
- Alder: Innbyggere mellom 30 og 45 år betaler svart i større grad enn innbyggere som er under 30 år eller over 60 år.

- Utdanning: Andelen som har betalt svart er 33 prosent blant dem med universitets- eller høgskoleutdanning, mens andelen er 21 prosent blant dem som har ungdomsskole som høyeste utdanning.
- Partipreferanse: Velgere som stemmer Høyre og Sp er mest villige til å betale svart, mens KrF-velgere er minst villige til å betale kontant uten kvittering.

Resultatene for landene som var med i European Social Survey i 2004 fremgår av kolonnediagrammet nedenfor:

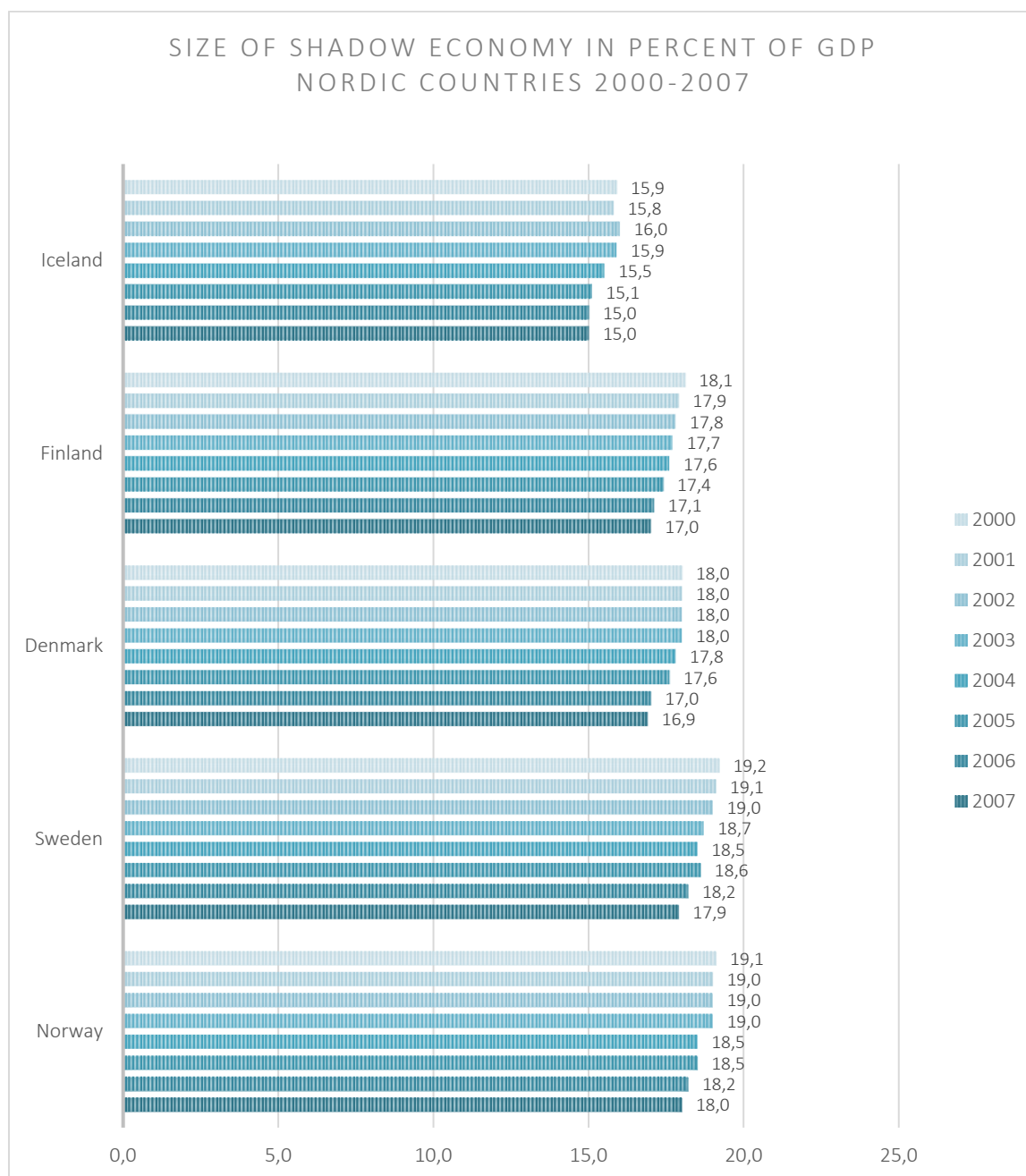


Kilde: European Social Survey, 2004.

10.2 Skyggeøkonomien i Norden og i Europa

I en rapport utgitt av Verdensbanken i 2010 er det gjort estimater av størrelsen på skyggeøkonomien i 162 land for perioden fra 1999 og frem til 2007.⁶⁷ For de nordiske landene har utviklingen siden tusenårsskiftet

vært svakt positiv, målt ved at anslagene for skyggeøkonomiens andel av den totale økonomien har gått ned. I diagrammet nedenfor er tallene for 2000-2007 tatt med:



Kilde: The World Bank.

⁶⁷ The World Bank. Policy Research Working Paper 5356: «Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162

Countries from 1999 to 2007». Authors: Friedrich Schneider, Andreas Buehn, Claudio E. Montenegro.

Som det fremgår av tallene i rapporten ovenfor, utgitt av Verdensbanken, så varierte skyggeøkonomiens andel av bruttonasjonalprodukt i de fem nordiske landene mellom 15 og 18 prosent i 2007. Island hadde den laveste andelen, mens Norge hadde den høyeste.

I en mer nylig undersøkelse, gjengitt i rapporten «The Shadow Economy in Europe 2013» (utgitt av VISA Europe), så viser tallene at skyggeøkonomiens andel av økonomien har gått ytterligere ned blant de nordiske landene. Mens andelen i Sverige og Norge lå på 14 prosent i 2013, så var den 13 prosent i Danmark og Finland.

Samtidig utgjør skyggeøkonomien fortsatt betydelige beløp på vårt kontinent:

*«The size of the shadow economy in Europe reached a 10-year low in 2013, and is now estimated at €2.15 trillion. On average across Europe, the shadow economy is as large as 18.5 percent of economic activity.»*⁶⁸

Dette tilsvarer ca. 16,8 billioner norske kroner (NOK), gitt en gjennomsnittlig vekslingskurs på 1:7,8.⁶⁹ NB: På engelsk har tallordene fra billion og oppover en annen betydning enn på norsk. Det vi kaller en milliard på norsk, kalles billion på engelsk. Det vi kaller en billion på norsk, kalles trillion på engelsk.⁷⁰

For Norges del anslår rapporten at den svarte økonomien utgjorde 420 milliarder kroner i 2013, tilsvarende 14 prosent av den totale økonomien. Ifølge Visa Europe er også de nordiske landene tilnærmet like hva angår de

respektive skyggeøkonomienes andel i prosent av BNP.

Ifølge rapporten så er skyggeøkonomien størst i de store økonomiene, men regnet som andel av BNP er den lavere blant land vest i Europa sammenlignet med land som ligger i øst:

«Almost two-thirds of the shadow economy is concentrated in Europe's five largest economic powers – Germany, France, Italy, Spain and the United Kingdom. However, in Eastern Europe the shadow economy is much larger in relation to the size of the official economy than in Western Europe.»

Særlig øst og sør i Europa anslås det at skyggeøkonomiens andel av økonomien er stor, mens den er mindre i Vest-Europa, i Norden og i enkelte sentraleuropeiske land.

Rapporten estimerer at skyggeøkonomiens andel av den økonomiske aktiviteten i Europa utgjør 18,5 prosent totalt sett, men at det eksisterer store variasjoner mellom ulike land.

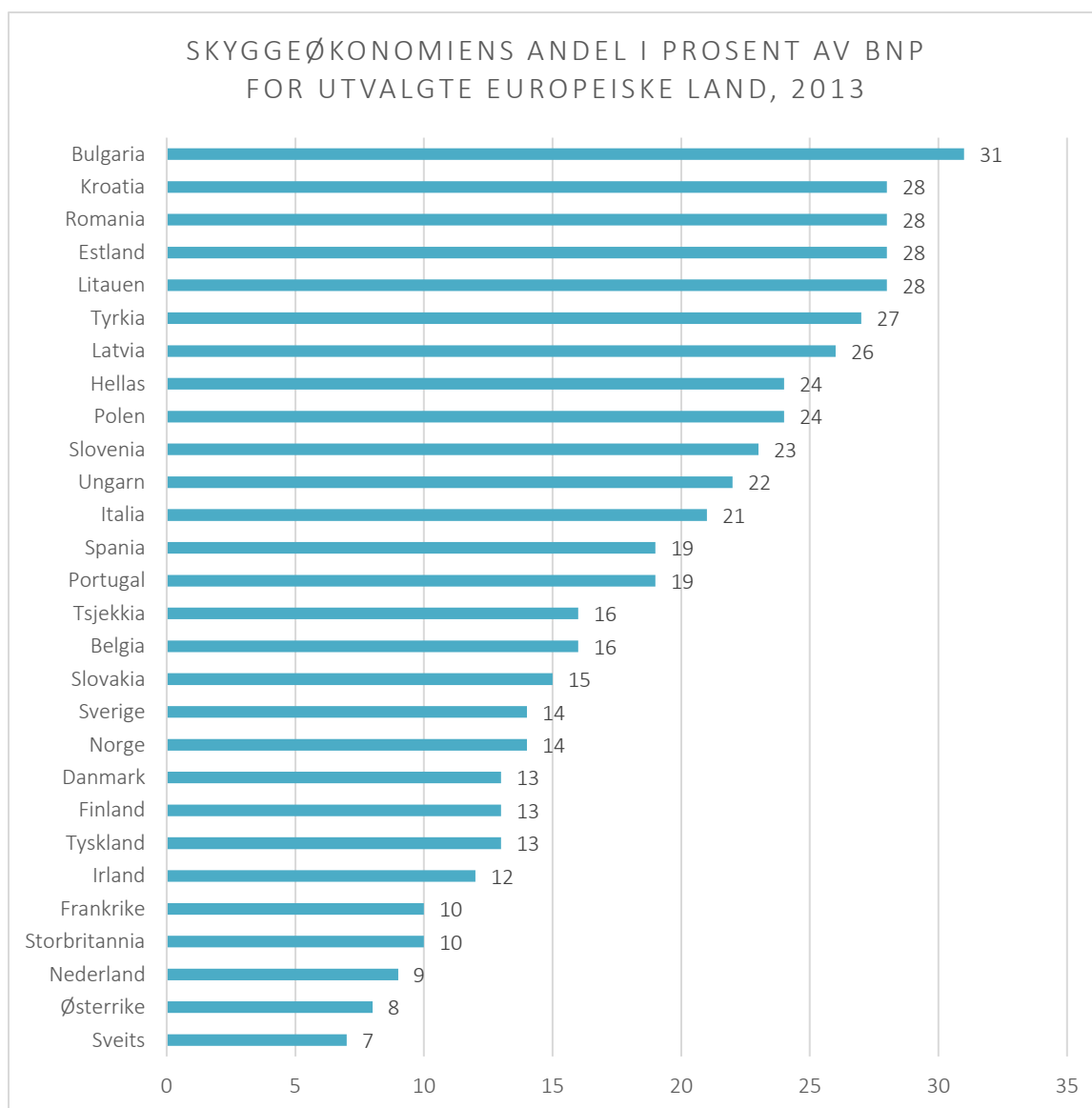
Det anslås videre at en økning i elektroniske betalinger med gjennomsnittlig 10 prosent årlig i fire år vil kunne redusere skyggeøkonomiens andel av den totale økonomien med opptil 5 prosent.

VISA-rapporten konkluderer – ikke overraskende – med at et viktig bidrag for å redusere svart økonomi i Europa vil være å øke andelen elektroniske betalinger. At VISA sannsynligvis vil tjene på en slik omlegging kommenteres imidlertid ikke.

⁶⁸ VISA Europe: «The Shadow Economy in Europe, 2013». Rapporten er utarbeidet for VISA Europe av hhv. det globale konsultantselskapet ATKearney og Friedrich Schneider, PhD, University of Linz, Austria.

⁶⁹ Norges Bank: Årsgjennomsnitt EUR-NOK i 2013: 1:7,8087. <http://www.norges-bank.no/Statistikk/Valutakurser/>

⁷⁰ Store norske leksikon https://snl.no/Tabell_over_store_tall



Kilde: VISA Europe, 2013.

10.3 Økonomisk kriminalitet er også digital

Fra flere hold argumenteres det med at kontanter bidrar til skatteunndragelser og økonomisk kriminalitet. Men økonomisk kriminalitet kan også være digital. Ifølge World Development Report 2016, publisert av Verdensbanken, blir digital teknologi i stor grad brukt til å fasilitere illegale kapitalstrømmer.⁷¹

Ifølge en rapport fra Global Financial Integrity, utgjør verdien av illegale finansielle strømmer ut av utviklingsland og fremvoksende markeder betydelige beløp hvert år:

«The study finds that during this ten-year period, the developing world as a whole lost US\$7.8 trillion. In real terms, these flows

⁷¹ The World Bank: World Development Report 2016. Background paper. «Do Digital Technologies Facilitate Illicit

Financial Flows?». Tatiana Tropina, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law.

*increased at 6.5 percent per annum. After a slowdown during the global financial crisis, illicit outflows have been rising, topping US\$1 trillion since 2011 and reaching a new peak of US\$1.1 trillion in 2013.»*⁷²

Omregnet betyr dette at illegale pengestrømmer utgjør over 1 billion amerikanske dollar hvert år (trillion på engelsk tilsvarer billion på norsk). En betydelig andel av dette blir overført digitalt, og er knyttet til overføring av midler til og fra ulike stiftelser og skallselskaper i skatteparadiser.

Slike illegale pengeoverføringer er dessverre også blitt tilrettelagt av nordiske banker. Våren 2017 ble det kjent at store nordiske banker er trukket inn i en omfattende sak om grenseoverskridende kriminalitet og hvitvasking av ca. 20 mrd. US dollar, med forbindelser til to banker i henholdsvis Latvia og Moldova. Ifølge myndighetene i de to landene har både Trasta Komercbanka i Latvia og banken Moldindcon i Moldova tilrettelagt for overføring av penger som stammer fra illegal virksomhet. Hvitvaskingen ble igangsatt via en rekke europeiske banker, herunder også banker med hovedkontor i Norden. Flere av de impliserte bankene har innrømmet at kontrollrutinene ikke har vært gode nok.⁷³

I 2015 gjennomførte det danske finanstilsynet tilsyn med Nordea og Danske Bank for å undersøke risikoen for at bankene kan bli involvert i hvitvasking og illegale pengestrømmer. Ifølge tilsynet hadde begge bankene utfordringer på dette området:

Danske Bank:

- «*Omfanget af transaktioner, herunder grænseoverskridende pengeoverførsler, er*

*betydeligt. [...] Det er på baggrund af virksomhedens omfang og karakter Finanstilsynets vurdering, at Danske Banks iboende risiko for at blive misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme er høj vurderet i forhold til gennemsnittet af finansielle virksomheder i Danmark.»*⁷⁴

Nordea:

- «*Banken har betydelige aktiviteter inden for værdipapirhandel, herunder engroshandel og private banking, og banken har et omfattende antal grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser. De pågældende områder betragtes af Financial Action Task Force (FATF) som områder forbundet med høj risiko for hvidvask og finansiering af terrorisme. Det er på baggrund heraf Finanstilsynets vurdering, at bankens iboende risiko for at blive misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme er høj vurderet i forhold til gennemsnittet af finansielle virksomheder i Danmark.»*⁷⁵

De siste årene har det også vært flere tilfeller hvor store globale finansaktører er blitt straffeforfulgt som følge av at de har lagt til rette for illegale digitale pengestrømmer. To slike eksempler er Liberty Reserve og HSBC.

10.3.1 Case 1: Liberty Reserve

Ifølge det amerikanske justisdepartementet (US Department of Justice) i januar 2016, tilsto grunnleggeren av selskapet Liberty Reserve (med base i Costa Rica) å ha tilrettelagt for hvitvasking av over \$250 millioner (US dollar) gjennom digitale pengeoverføringer.⁷⁶ Det

⁷² Global Financial Integrity: Rapporten «Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013». Desember 2015.

⁷³ E24: <http://e24.no/lov-og-rett/bank/hvitvaskede-milliarder-fosset-gjennom-nordiske-banker/23953975>

⁷⁴ Finanstilsynet i Danmark:
<https://www.finanstilsynet.dk/da/Tilsyn/Vurderinger-af-finansielle-virksomheder/Vurdering-af-finansielle->

[virksomheder-2016/Redegorelse_Danske-Bank_hvidvaskomraadet_210316](https://www.finanstilsynet.dk/da/Tilsyn/Vurderinger-af-finansielle-virksomheder/Vurdering-af-finansielle-)

⁷⁵ Finanstilsynet i Danmark:

[https://www.finanstilsynet.dk/da/Tilsyn/Vurderinger-af-finansielle-virksomheder-2016/Nordea_hvidvask_170616](https://www.finanstilsynet.dk/da/Tilsyn/Vurderinger-af-finansielle-virksomheder/Vurdering-af-finansielle-virksomheder-2016/Nordea_hvidvask_170616)

⁷⁶ The United States Department of Justice, Office of Public Affairs: Pressemelding datert 29.01.2016.

amerikanske justisdepartementet omtaler saken i en pressemelding i januar 2016 (utdrag):

«Liberty Reserve became one of the principal money-transmitting services used by cybercriminals around the world to amass, distribute, store and launder the proceeds of their illegal activity, including proceeds of investment fraud, credit card fraud, identity theft and computer hacking. Before the U.S. government shut down Liberty Reserve in May 2013, it had more than 5 million user accounts worldwide, including more than 600,000 accounts associated with users in the United States, and had processed millions of transactions.»

10.3.2 Case 2: HSBC

Et annet eksempel er storbanken HSBC, som gjennom en årrekke la til rette for hvitvasking

av narkotikapenger i størrelsesorden \$881 millioner. I tillegg fant det sted en rekke brudd på amerikansk sanksjonsregelverk⁷⁷ som følge av at det ble utført transaksjoner for kunder hjemmehørende i regimer som Iran, Libya, Sudan, Cuba og Burma (Myanmar). Regelverk som ble brutt omfattet blant annet *Bank Secrecy Act (BSA)*, *International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*, og *Trading with the Enemy Act (TWEA)*.

United States Department of Justice omtaler saken mot HSBC slik i en pressemelding i desember 2012 (utdrag):⁷⁸

«HSBC's blatant failure to implement proper anti-money laundering controls facilitated the laundering of at least \$881 million in drug proceeds through the U.S. financial system. HSBC's willful flouting of U.S. sanctions laws and regulations resulted in the processing of hundreds of millions of dollars in OFAC-prohibited⁷⁹ transactions.»

Forbrukerrådet mener:

Restriksjoner på bruk av kontanter kan i visse sammenhenger bidra til å redusere økonomisk kriminalitet, men vil ikke alene være tilstrekkelig for å motvirke ulovlig kapitalflyt, hvitvasking og svart økonomi. Økonomisk kriminalitet er også digital. En rekke kriminelle nettverk benytter seg av digital teknologi i forbindelse med illegale pengeoverføringer.

Økonomisk kriminalitet må bekjempes nasjonalt og internasjonalt ved å ta i bruk et bredt sett av tiltak og virkemidler, herunder regulatoriske.

Ulovlige kapitalstrømmer ut av utviklingsland er et betydelig problem, og for mange land representerer dette større summer enn bistand og utenlandsinvesteringer. Omfanget er økende, og det er fattige land som rammes hardest. I store deler av verden underminerer

dette økonomisk fremgang og utvikling. I en rapport fra 2011 mener Tax Justice Network å ha belegg for at globale skatteunndragelser summerer seg til beløp i størrelsesorden \$3,100 milliarder (USD):⁸⁰

<https://www.justice.gov/opa/pr/founder-liberty-reserve-pleads-guilty-laundering-more-250-million-through-his-digital>

⁷⁷ The Bank Secrecy Act (BSA), the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), Trading with the Enemy Act (TWEA).

⁷⁸ The United States Department of Justice, Office of Public Affairs: Pressemelding datert 11.12.2012.

<https://www.justice.gov/opa/pr/hsbc-holdings-plc-and-hsbc-bank-usa-na-admit-anti-money-laundering-and-sanctions-violations>

⁷⁹ OFAC: Office of Foreign Assets Control.

⁸⁰ Tax Justice Network: «The Cost of Tax Abuse». A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. November 2011, side 2 (Summary).

«The scale of estimated tax evasion that the research suggests takes place is staggering in both its value and its likely impact. The data used for this research covered 98.2 % of world GDP and 92.4 % of the world's population. It estimates that total tax evasion of in excess of US\$3.1 trillion, or about 5.1 % of world GDP, occurs as a result of the operation of the shadow economies found in every state in the world. Part, but not all of this, will relate to tax haven activity.»

Det er gjort få studier på flernasjonale selskaper og skatt i Norge, og anslag over hva tapt skatteproveny beløper seg til. Det er likevel grunn til å anta at flernasjonale selskaper har incentiver til å drive skattemotivert overskuddsflytting, som innebærer at overskudd flyttes ut av Norge til lavskatteland gjennom manipulering med internpriser. I heftet «Skjult» om skatteparadiser, kapitalflukt og hemmelighold utgitt av Tax Justice Network Norge og Changemaker blir skattetapet for Norge anslått til ca. 7,5 mrd. kroner. I kapittelet

*«Overskuddsflytting inn og ut av Norge» er anslaget begrunnet slik (utdrag):*⁸¹

«Hvis vi antar at de estimerte forskjellene i profittmargin mellom norske nasjonale og flernasjonale selskaper skyldes manipulering av internpriser, kan vi bruke estimatene våre til å gjøre en kontrafaktisk analyse og gi et grovt anslag for hva skatteprovenyet kunne blitt med skattemessig korrekte internpriser. Vår beste gjetning er at omkring 40 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale selskaper i Norge går tapt som følge av overskuddsflytting. For de selskapene som er med i vårt utvalg dreier dette seg om ca. 7,5 mrd. kroner per år. Utvalget representerer omkring 90 prosent av omsetningen til alle utenlandskeide aksjeselskap i Norge utenfor oljeutvinning og bergverksdrift.»

En annen hvitvaskingsteknikk er bruk av Trade-Based Money Laundering (TBML), som innebærer at eksportører og importører bevisst feilrapporterer verdien av kommersielle transaksjoner (trade misinvoicing).

10.4 Cyberkriminalitet og hacking av kundekonti

De siste årene er cyberangrep bl.a. i form av hacking blitt stadig vanligere. Det er imidlertid ikke bare konti til privatpersoner og mindre bedrifter som utsettes for slike angrep.

10.4.1 Sentralbanken i Bangladesh

I februar 2016 ble \$81 millioner US dollar stjålet fra sentralbanken i Bangladesh. Dette skjedde etter at hackere først brøt seg inn i sentralbankens datasystemer, for så å sende falske betalingsinstruksjoner via SWIFT-

systemet (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*). SWIFT-systemet brukes av over 11.000 finansinstitusjoner over hele verden.

Hackingen førte til at Federal Reserve Bank of New York godkjente utbetalinger tilsvarende \$101 millioner for utbetaling fra kontoen til sentralbanken i Bangladesh til ulike konti i henholdsvis Sri Lanka (\$20 millioner) og Filippinene (\$81 millioner).

Pengeoverførselen til Sri Lanka ble stanset ved en tilfældighet, mens pengeoverføringene til

⁸¹ Heftet «Skjult». Kapittel om «Overskuddsflytting inn og ut av Norge», ført i pennen av doktorgradsstipendiat Julia T. Bakke og professor Jarle Møen ved Norges Handelshøyskole.

Filippinene ble gjennomført. Midlene som ble dirigert via den filippinske banken RCBC ble enten videresendt via kasinoselskaper eller tatt ut fra aktuelle konti, og er i det alt vesentlige ikke kommet til rette.

Nyhetsbyrået Reuters omtalte saken slik (utdrag):⁸²

«The heist revealed that the New York Fed lacked a system for spotting potential fraud in real time – even though such systems are used elsewhere – instead relying at times on checking payments after they were made, usually for problems such as violating U.S. sanctions. [...]

Bangladesh Bank is now preparing a legal case to seek compensation for what it says were failures by the Fed, according to a source close to the Asian bank. It also claims that errors by SWIFT, a messaging system used to make international bank transfers, made the bank vulnerable to hackers. [...]

The Fed relied almost entirely on the SWIFT messaging system with, in this case, little backup for emergencies. Miscommunications and clunky payment processes meant that most of the stolen money disappeared without trace before it could be recovered.»

10.4.2 Equifax Inc.

Våren og sommeren 2017 utnyttet kriminelle en sårbarhet i en bestemt webapplikasjon for å bryte seg inn i systemene til Equifax Inc., som er et av de største kredittrapporteringsbyråene i USA. Basert på selskapets undersøkelser hadde uautoriserte hackere fått tilgang til filer som inneholdt personlig informasjon til 143 millioner amerikanske forbrukere over en

periode på to og en halv måned, fra midten av mai til slutten av juli.

Angrepet mot Equifax Inc. er blitt betegnet som tidenes datainnbrudd i USA. I en redegjørelse som ble publisert på selskapets egne tilpassede hjemmesider om saken den 15. september 2017 er omfanget av datainnbruddet beskrevet slik:

«The incident potentially impacts personal information relating to 143 million U.S. consumers – primarily names, Social Security numbers, birth dates, addresses and, in some instances, driver's license numbers. In addition, credit card numbers for approximately 209,000 U.S. consumers, and certain dispute documents with personal identifying information for approximately 182,000 U.S. consumers, were accessed. Equifax also identified unauthorized access to limited personal information for certain U.K. and Canadian residents and is working with regulators in those countries.»⁸³

Ifølge den amerikanske senatoren Mark Warner (D) representerer datainnbruddet mot Equifax Inc. en reell trussel mot millioner av amerikanske forbrukere og deres økonomiske sikkerhet.⁸⁴

10.4.3 Norge og Norden

Ifølge det norske Finanstilsynets risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for 2016, er de norske betalingssystemene vurdert som stabile og solide. Tilsynet peker likevel på at det er behov for forbedringer, og at det i flere finansforetak blant annet er observert mangler ved kapasitetsovervåkning, kapasitetsstyring og kriseløsninger. Det er også behov for bedre sikring mot ulike typer av cyberangrep.⁸⁵

⁸² <http://www.reuters.com/investigates/special-report/cyber-heist-federal/>

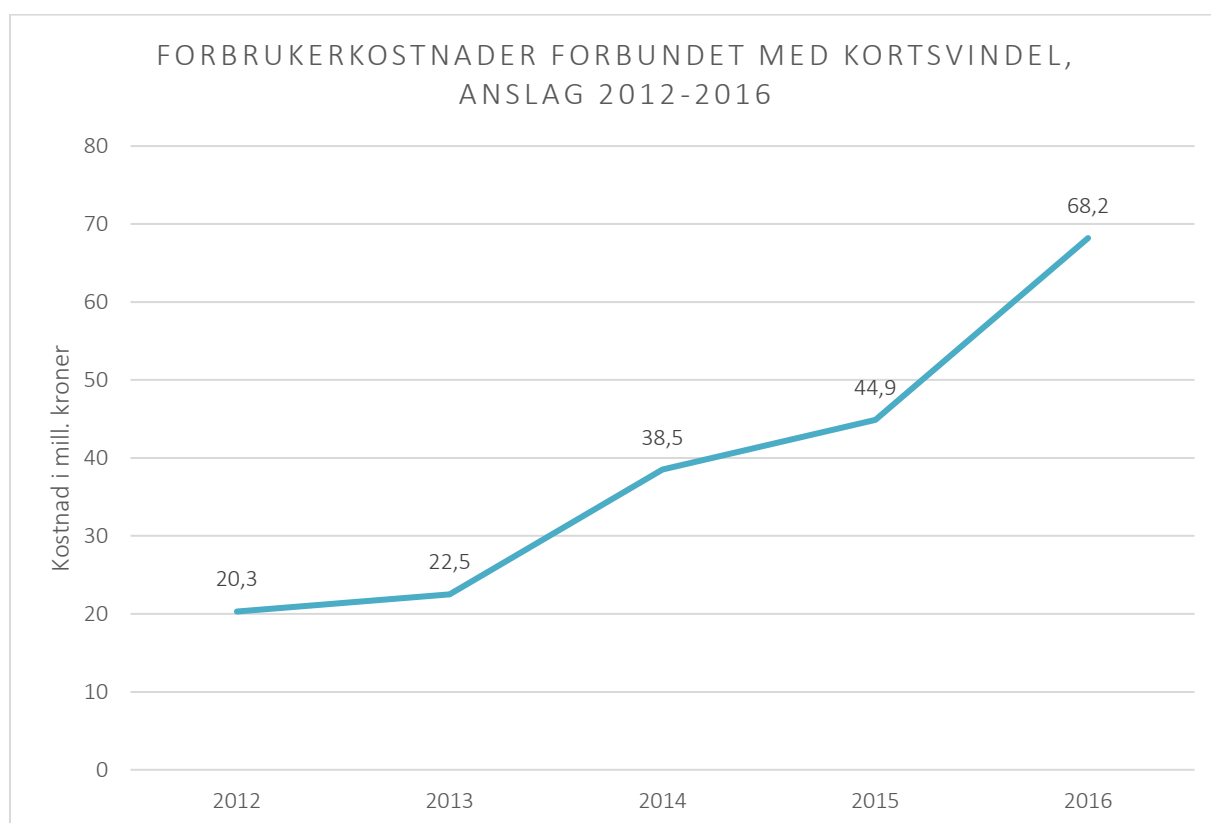
⁸³ <https://www.equifaxsecurity2017.com/>

⁸⁴ <https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/pressreleases?id=3365A352-ACCC-43D9-848D-17040ED3E09B>

⁸⁵ Finanstilsynet: Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) 2016, utgitt april 2017. <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/63187295c2b345f895523e54ee408783/risiko-og-sarbarhetsanalyse-2016.pdf>

Ifølge ROS-analysen til Finanstilsynet økte de beregnede samlede kostnader knyttet til kortsvindel i Norge med 28 prosent i 2016, til 428 mill. kroner, hvorav direkte tap utgjorde 206 mill. kroner. Når det gjelder tap knyttet til svindel mot nettbank økte med 48 prosent til 18,6 mill. kroner. Tilsvarende så har

forbrukernes kostnader forbundet med ulike former for svindel også økt kraftig de seneste årene. Finanstilsynet har beregnet utviklingen i antatte forbrukerkostnader forbundet med kortsvindel (1.000 kroner pr kort) for årene 2012 til 2016:



Kilde: Finanstilsynet. Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), april 2017, side 16.

Anslagene til Finanstilsynet underbygger behovet for at finansforetak kontinuerlig arbeider med å forbedre sikkerheten knyttet til digitale betalingsløsninger.

Forbrukerrådet mener det må stilles strengere krav til tjenestetilbyderne om å sørge for sikkerhet og trygghet for forbrukerne når man bruker elektroniske betalingsløsninger.

Innenfor bankområdet vurderer Finanstilsynet at risikoen for digitale angrep er tiltakende, og at arbeidet med IKT-sikkerhet bør intensiveres.

Tilsynet peker også på at manglende etterlevelse av retningslinjer for sikkerhet knyttet til nettbetalinger hos betalingstjenesteytere reduserer forbrukernes muligheter til å beskytte seg mot svindel.

I følge det danske Finansrådet blir stadig flere bankkunder utsatt for cyberangrep i form av phishing eller nettbankinnbrudd. I løpet av første kvartal 2016 forsøkte IT-kriminelle å stjele 5,5 millioner DKK fra danske nettbankkunder.⁸⁶

⁸⁶ Finansrådet:

<http://www.finansraadet.dk/Presse/Pages/pressemeddelelser/2016/Nye-tal-for-phishing-Bankerne-stopper-de-flest-tab.aspx>

I april 2017 ble det inngått et bredt samarbeid (Nordic Financial CERT) blant nordiske finansforetak i Norge, Sverige, Danmark og Finland med formål å sikre seg bedre mot cyberkriminalitet og hacking av kundekonti. Finans Norge skriver i en nyhetssak på sine hjemmesider i april 2017 at Nordic Financial CERT skal bidra til å sikre det finansielle systemet i Norden og trygge alle kundene mot angrep. I saken påpekes det blant annet at moderne kriminalitet er digital, og at finansnæringen har et viktig ansvar for å bekjempe cyberkriminalitet.⁸⁷

10.4.4 Cyberkriminalitet i Storbritannia

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) gjengir i en mediebrief av den 27. februar 2017 at cyberangrep mot britiske finansinstitusjoner kostet kundene ca. 8 milliarder britiske pund i 2016. Bakgrunnen for briefen til NSM var en artikkel i *The Telegraph*, som i sin tur baserte sin sak på offentlig tilgjengelig statistikk fra det britiske *Office for National Statistics*.⁸⁸

Følgende former for cyberkriminalitet er de mest utbredte i Storbritannia, med beløpsstørrelser vist i britiske pund (£, GBP):

Nr.	Type svindel og beløp	Eksempler
1.	Bank account fraud: £2.356.000	Phishing (emails containing harmful links or attachments), malware
2.	Non-investment fraud: £1.028.000	Ponzi schemes, fraud using new members' money to pay older ones before collapsing
3.	Computer virus: £1.340.000	Unauthorized software damages/takes control, ransomware demanding payment to restore access
4.	Hacking: £681.000	Security weaknesses exploited to illegally access other machines or networks
5.	Advance fee fraud: £117.000	Victim promised access to money in return for a smaller upfront payment

⁸⁷ Finans Norge:
<https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2017/04/nordisk-finansnaring-etablerer-digitalt-forsvarssenter-i-oslo/>

⁸⁸ The Telegraph:
<http://www.telegraph.co.uk/technology/2017/02/27/cyber-attacks-against-financial-services-cost-consumers-8bn/>

10.5 Høye seddelvalører

Fra flere hold argumenteres det med at høye seddelvalører, og da særlig knyttet til utbredte valutaer som amerikanske dollar og euro, blir brukt av kriminelle for å gjemme unna store verdier.

En talsperson for dette synet er blant annet Kenneth S. Rogoff, som er professor i økonomi ved universitetet Harvard i Massachusetts, USA. I sin bok «*The Curse of Cash*» argumenterer Rogoff med at USA bør kvitte seg med dollarsedler pålydende \$50 og \$100, mens mindre seddelvalører kan beholdes.⁸⁹ Tankegangen er at hvis de store sedlene fases ut, blir det også mer tungvint for kriminelle å skaffe til veie, oppbevare og bruke kontanter.

Den amerikanske sentralbanken opplyser på sine nettsider at det for tiden utgis dollarsedler pålydende henholdsvis \$1, \$2, \$5, \$10, \$20, \$50 og \$100. Utgivelse av amerikanske dollarsedler pålydende \$500, \$1,000, \$5,000 og \$10,000 ble avsluttet i 1969. Men selv om dollarsedler med høye valører ikke lenger trykkes, er de fortsatt å anse som gyldige betalingsmidler.⁹⁰

Det finnes flere eksempler fra de siste årene på at store økonomier i verden enten har tatt ut høye seddelvalører fra produksjon, eller at de har erklært store mengder sedler for ugyldige.

I mai 2016 offentliggjorde den europeiske sentralbanken (ECB) sin beslutning om at

produksjon av eurosedler pålydende €500 ville opphøre. Bakgrunnen for beslutningen var frykt for at slike sedler ville kunne brukes til å finansiere illegale aktiviteter. Samtidig ble det slått fast at eksisterende eurosedler pålydende €500 fortsatt ville være gyldige som betalingsmiddel i fremtiden.⁹¹

I november 2016 besluttet myndighetene i India å erklære landets gamle pengesedler pålydende Rs 500 og Rs 1.000 (Rs = indiske rupi) ugyldige som betalingsmidler. De gamle sedlene skulle erstattes av nye sedler pålydende henholdsvis Rs 500 og Rs 2.000.⁹²

I en overgangsperiode på noen uker kunne gamle indiske sedler veksles inn i nye pengesedler, men de gamle sedlene kunne ikke lenger brukes som vanlig betalingsmiddel.

Den indiske beslutningen var begrunnet i et forsøk på å redusere svart arbeid, korrupsjon og hvitvasking. Kritikerne hevder imidlertid at ettersom India for en stor del er en kontantøkonomi, og det stort sett er rike og velstående indiere som har bankkonti, så er det i første rekke de fattige innbyggerne i landet som er blitt rammet av dette tiltaket.

India har også tidligere fjernet store mengder med pengesedler fra sirkulasjon på samme måte, både i 1946 og i 1978. Den gang var også det uttalte målet å komme den svarte økonomien i landet til livs.

⁸⁹ Rogoff, Kenneth S.: *The Curse of Cash*, Princeton University Press, juli/august 2016.

⁹⁰ Federal Reserve: On July 14, 1969, the Federal Reserve and the Department of the Treasury announced that banknotes in denominations of \$500, \$1,000, \$5,000, and \$10,000 would be discontinued due to lack of use. Although they were issued until 1969, they were last printed in 1945. All U.S. currency remains legal tender, regardless of when it was issued.

https://www.federalreserve.gov/faqs/currency_12600.htm.

⁹¹ European Central Bank (ECB).

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.en.html>

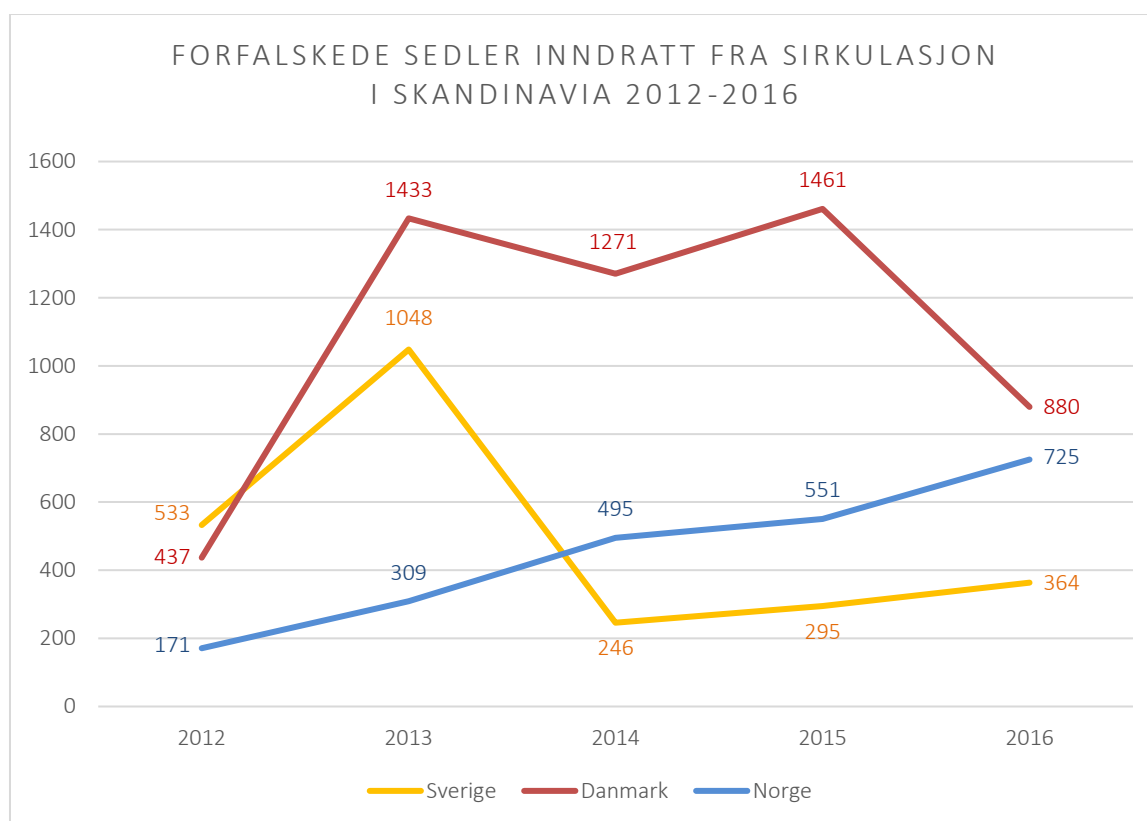
⁹² Reserve Bank of India:

https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=38520

10.6 Forfalskninger av pengesedler

Forfalskninger av pengesedler er en utfordring flere steder i verden, selv om det er blitt vanskeligere å lage gode etterligninger. Moderne pengesedler er i stor grad utrustet med sikkerhetselementer som skal gjøre det enklere å oppdage forfalskninger.

De skandinaviske sentralbankene fører årlig statistikk over forfalskede sedler som er inndratt fra sirkulasjon, og utviklingen i henholdsvis Sverige, Danmark og Norge for de siste fem årene er fremstilt i figuren nedenfor:



Kilder: Tilgjengelig statistikk fra sentralbankene i Norge, Sverige og Danmark.

Som det fremgår av figuren over så ligger antallet forfalskede pengesedler inndratt fra sirkulasjon i Skandinavia på under 1.000 i alle de tre landene. I Sverige er antallet redusert i forhold til nivået i 2013, i Danmark har antallet gått ned sammenlignet med nivået i 2015, mens kurven for Norges del har vært svakt stigende gjennom femårsperioden.

I årsrapporten til Norges Bank for sentralbankvirksomheten i 2016 er antallet forfalskninger omtalt slik (s. 44):

«I 2016 ble det beslaglagt 725 sedler, noe som tilsvarer knapt 6 falske sedler per million sedler i omløp. Selv om det er en økning fra førre år, er nivået svært lavt sammenlignet med andre land. Tilsvarende tall for euro-landene er om lag 35. Kvaliteten på de fleste forfalskningene er dårlige, og de er dermed enkle å avdekke ved å bruke sikkerhetselementene beregnet for publikum.»

For å øke sikkerheten og redusere antallet forfalskninger har Norges Bank besluttet å fase

inn en ny seddelserie som starter med nye 100- og 200-sedler fra mai måned i 2017, nye 50- og 500-sedler i løpet av 2018 og nye 1000-sedler innen utgangen av 2019.

På hjemmesiden til selskapet Loomis, som håndterer og distribuerer kontanter i ca. 20 land, er behovet for innfasingen av den nye norske seddelserien omtalt slik: ⁹³

«Det er ikke enkelt å forfalske norske sedler, men som i alle andre tilfeller, kriminalitet utvikler seg, derfor må også kontantene periodevis øke sikkerheten mot forfalskninger, justeringer som er viktige for å unngå kriminalitet også de nærmeste ti-årene. Sedlene skal også være tilpasset mulighet for at svaksynte skal kunne skille mellom de ulike sedlene. Selv om Norge Bank har sørget for en kontinuerlig oppgradering av sikkerheten på sedlene, har man nå kommet til et punkt hvor sedlene rett og slett er blitt umoderne og derfor er det gjort et valg om å bytte de ut.»

Forbrukerrådet mener:

Kontanter som betalingsmiddel har en lavere sårbarhetsrisiko enn digitale betalingsløsninger.

Moderne pengesedler inneholder en rekke sikkerhetselementer som gjør dem vanskelige å forfalske.

Det er ikke nødvendigvis belegg for å hevde at avvikling av kontanter som gyldig betalingsmiddel vil ha en vesentlig kriminalitetsforebyggende eller kriminalitetsbekjempende effekt.

⁹³ Loomis. <http://loomis.no/ny-seddelserie/>

11 Økonomisk oversikt og kontroll

Kontanter kan ha betydning for den enkelte forbruker ved at mynter og sedler i lommeboken gir en klarere og mer håndgripelig oversikt over egen økonomi. Uten kontanter vil penger kun være tall på en skjerm, og for mange kan dette innebære at man fristes til økt forbruk eller opptak av gjeld.

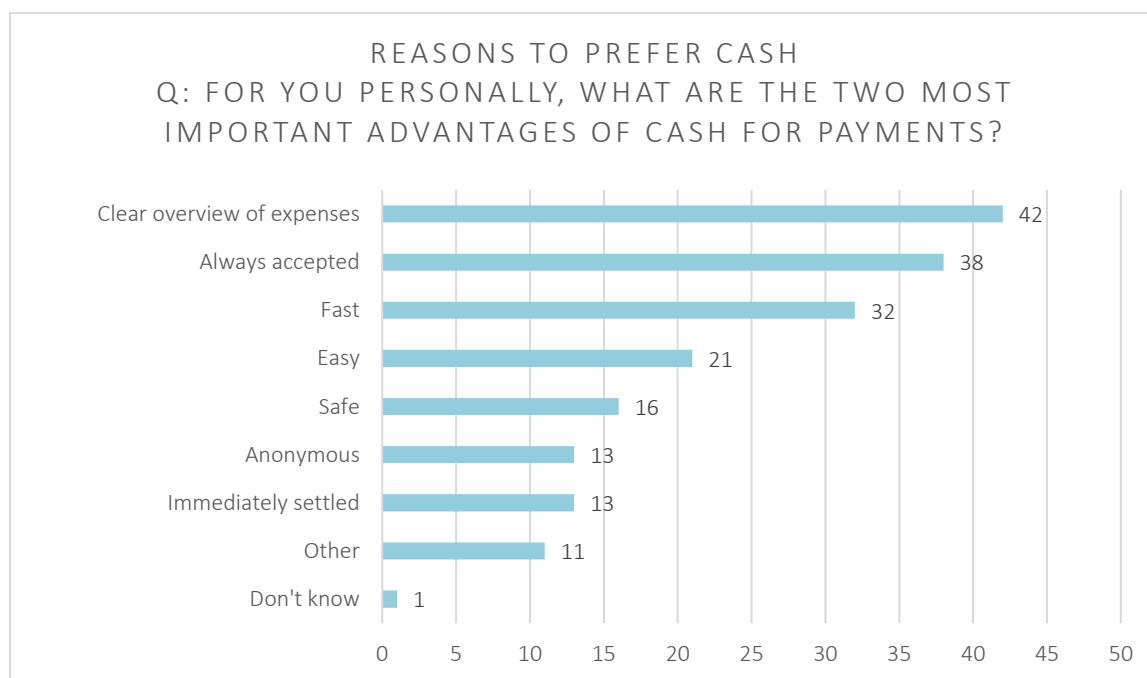
For barn og unge i læringssituasjoner vil også fysiske kontanter være mer intuitivt som betalingsmiddel enn digitale tallstørrelser.

11.1 Forbrukeres valg av betalingsløsning

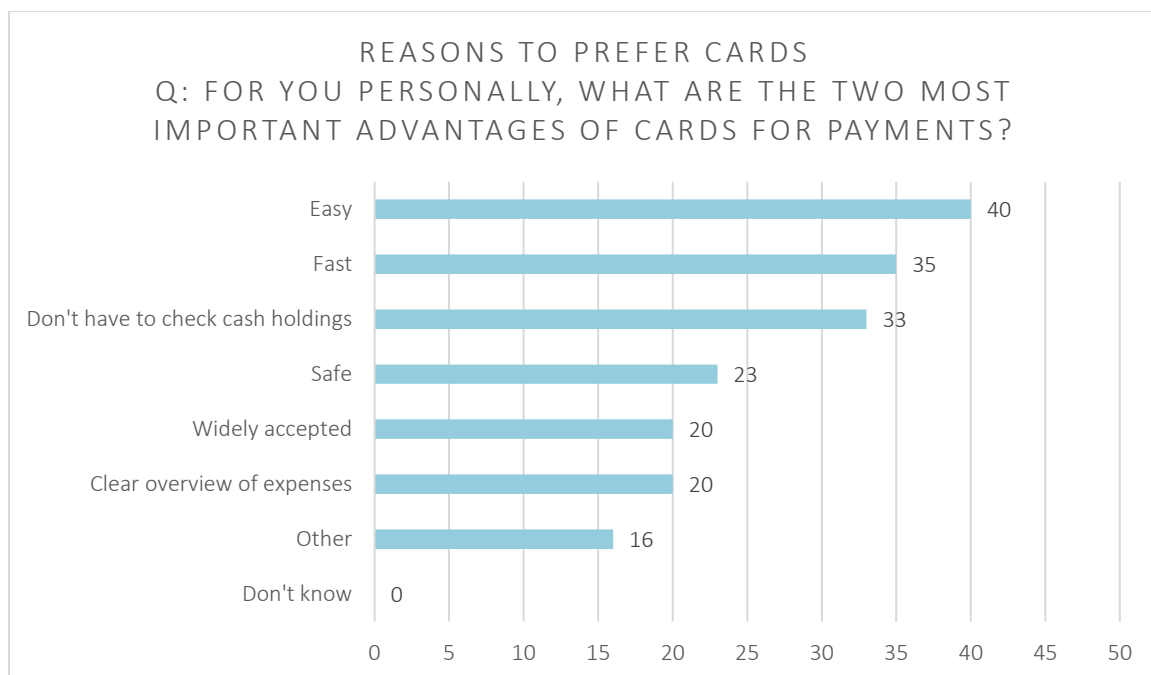
I etterkant av finanskrisen i 2008 viste undersøkelser i regi av den amerikanske sentralbankens avdeling i Boston at bruken av kontanter som betalingsmiddel økte med hele 26,9 prosent fra 2008 til 2009, mens bruken av kredittkort og debetkort ble redusert med henholdsvis 21,9 og 10,0 prosent. Federal Reserve omtaler dette i en rapport utgitt i 2011 og skriver at en forklaring kan være at folk hadde behov for bedre oversikt og tydeligere kontroll med egne finanser.⁹⁴

Dette er funn som bekreftes i to undersøkelser som er gjort i Europa; av henholdsvis Den europeiske sentralbanken (ECB) og den tyske sentralbanken (Deutsche Bundesbank).

Den europeiske sentralbanken har i sin undersøkelse fra 2016 bedt respondenter i de 19 landene som utgjør eurosonen svare på hvorfor de foretrekker en betalingsform fremfor en annen. Svarene er oppsummert i de to diagrammene nedenfor:



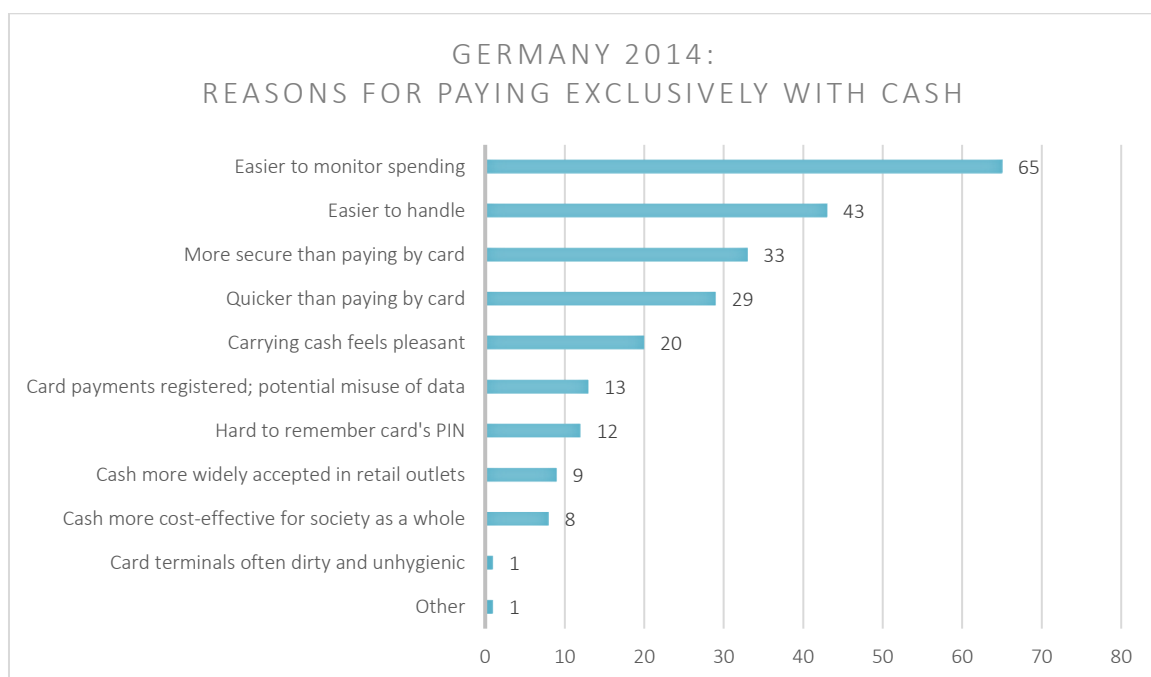
⁹⁴ Federal Reserve Bank of Boston: Discussion paper No. 11-1, «The 2009 Survey of Consumer Payment Choice», april 2011 (s. 15-18).

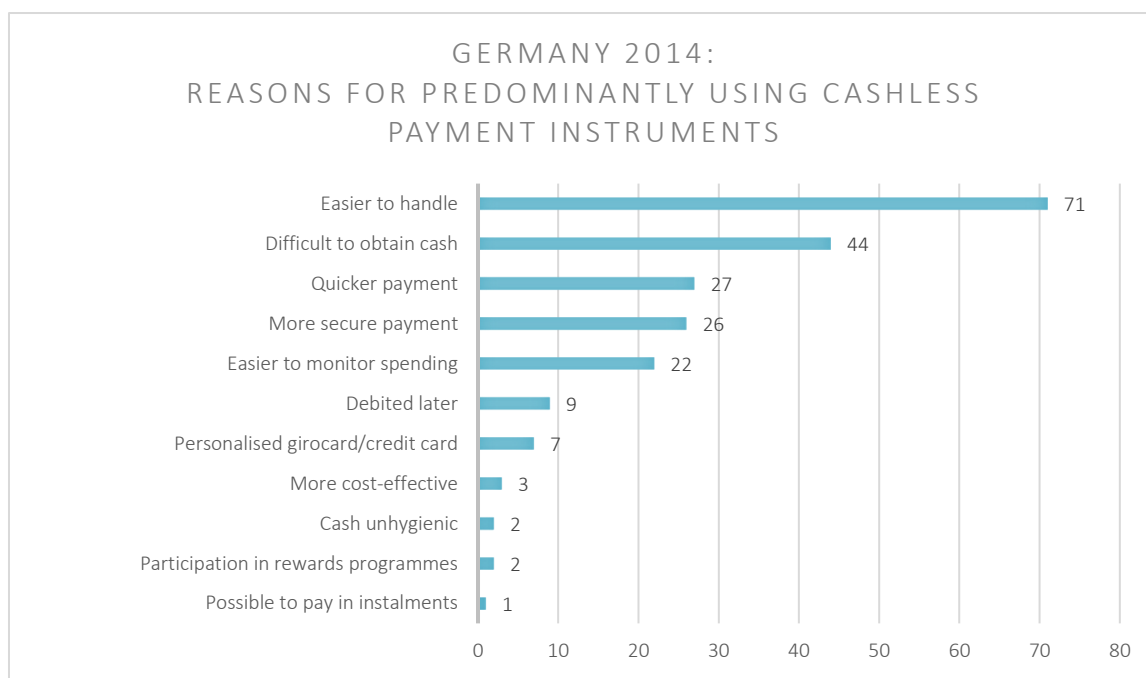


Kilde: European Central Bank: *The use of cash by households in the euro area. Occasional Paper Series, November 2017.*

Det fremgår av svarene at kortbrukere i eurosonen foretrekker kort fordi det er enkelt og raskt, mens kontantbrukere foretrekker sedler og mynt fordi det gir bedre oversikt og fordi det er et betalingsmiddel som aksepteres av alle.

I den tyske undersøkelsen fra 2014 fremkommer mange av de samme funnene som i EU-undersøkelsen. For kontantbrukere er det først og fremst hensynet til økonomisk oversikt som gjør at kontanter foretrekkes, mens enkelhet rangeres høyest av kortbrukere.





Kilde: Deutsche Bundesbank: «Payment behaviour in Germany in 2014. Third study of the utilisation of cash and cashless payment instruments». Studie utgitt i 2015. Sidene 40-44.

11.2 Den farlige gjelden (SIFO)

Ifølge en undersøkelse utført av Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) i 2012 svarte 19 prosent av dem som hadde betalingsproblemer at hovedårsaken til problemene skyldtes manglende oversikt. Ytterligere 36 prosent oppga at manglende oversikt var en medvirkende årsak. Samlet

oppga dermed over halvparten, 55 prosent, av disse respondentene at manglende oversikt var en årsak til betalingsproblemer.⁹⁵

De viktigste selvrapporterte årsakene til betalingsproblemer fremgår av tabellen nedenfor:

Selvrapporterte årsaker til betalingsproblemer	Hovedårsak	Medvirkende årsak	Uten betydning
Lånenes størrelse	22 %	32 %	47 %
Manglende oversikt	19 %	36 %	45 %
Arbeidsledighet	13 %	22 %	66 %
Sykdom i familien	12 %	14 %	74 %
Samlivsbrudd/skilsmiss	9 %	10 %	81 %
Flytting	5 %	14 %	80 %
Blitt pensjonist	1 %	3 %	96 %

Kilde: SIFO. Den farlige gjelden, 2012.

⁹⁵ SIFO: Den farlige gjelden. Selvrapporterte årsaker til betalingsproblemer (2012).

Av oversikten over fremgår det at en del ulike hendelser i privatlivet som arbeidsledighet, samlivsbrudd/skilsmiss og sykdom er viktige kilder til betalingsproblemer for mange. Likevel

er det henholdsvis lånenes størrelse og manglende oversikt som rangeres som de mest fremtredende årsakene.

11.3 Økonomisk oversikt og Credit Card Premium

Resultatene fra en kvalitativ studie utført i 2000, offentliggjort av Kluwer Academic Publishers i Nederland, viste at bruk av kredittkort fører til at betalingsvilligheten øker sammenlignet med bruk av kontanter. Denne tilbøyeligheten blir omtalt som *The Credit Card Premium*. Funnene i studien oppsummeres slik:⁹⁶

«In studies involving genuine transactions of potentially high value we show that willingness-to-pay can be increased when customers are instructed to use a credit card rather than cash. The effect may be large (up to 100%) and it appears unlikely that it arises due solely to liquidity constraints. [...]

In summary, this is the first study that demonstrates that willingness-to-pay is increased when customers are instructed to use a credit card rather than cash.»

Ifølge Agis Consulting bidrar også bruk av kontanter til at forbrukere får bedre oversikt over egen økonomi:⁹⁷

«Cash gives consumers better control of their budgets as they can actually see how much money they have. The pain of paying is more intense when cash is used and this encourages sound financial behaviour. [...]

The idea that payment behaviour is influenced by the instrument used has been well documented in payments literature. The sensation of paying is more intense when cash is used and the transfer of banknotes can be visualised. Payment cards on the other hand, only require a signature or pin code and the impact is significantly less. Further, the migration to contactless payments has removed the need to enter a code or verify the amount. And with mobile payments, payers do not have to take out their wallet.»

Det er således grunn til å anta at enkle betalingsløsninger samtidig også øker tilbøyeligheten til å bruke penger.

Forbrukerrådet mener:

Kontanter har konkrete og pedagogiske egenskaper som vanskelig lar seg erstatte fullt ut med dagens kortteknologi. Dersom kontantene skulle bli fjernet som betalingsmiddel i fremtiden må det møtes med tiltak og løsninger som sikrer god økonomisk oversikt for forbrukerne.

⁹⁶ «Always Leave Home Without It: A Further Investigation of the Credit-Card Effect on Willingness to Pay», Drazen Prelec og Duncan Simester, 2000.
<http://web.mit.edu/simester/Public/Papers/Alwaysleavehome.pdf>

⁹⁷ Agis Consulting: «Cash Essentials. Beyond Payments.», side 56.

12 Digitale sentralbankpenger og konkurranse

Det finnes i hovedsak to typer betalingsmidler som er i utstrakt bruk, henholdsvis bankkontopenger (bankinnskudd) og kontanter. Disse er fordringer på henholdsvis banker og sentralbanken. Mens kontanter i seg selv er et betalingsmiddel og som kan brukes direkte, så disponeres bankkontopenger gjennom ulike typer betalingsinstrumenter som nettbankbetaling og betalingskort.

I tillegg har det de siste årene også blitt lansert ulike virtuelle/digitale valutaer, men disse har

ikke i noen særlig utstrekning blitt tatt i bruk av vanlige forbrukere. Det står heller ingen myndighet bak som garanterer verdien, og flere slike virtuelle/digitale valutaer opplever store verdisvingninger.

Flere sentralbanker utreder muligheten for å innføre en tredje type penger; såkalte nettsedler eller elektroniske/digitale sentralbankpenger.

12.1 Elektroniske sentralbankpenger

Det finnes en rekke ulike typer betalingsmidler, med til dels ulike karakteristika. Kontanter og bankinnskudd er de mest kjente og brukte, men virtuelle valutaer og såkalte e-penger har fått en økende utbredelse de siste årene. En eventuell innføring av elektroniske

sentralbankpenger vurderes av en rekke myndigheter. Ulike typer betalingsmidler innebærer fordringer på høyst ulike aktører. Dette er forsøkt oppsummert i tabellen nedenfor:

Type betalingsmiddel	Fordring på
Kontanter (sedler og mynt)	Sentralbanker
Bankinnskudd	Private/kommersielle banker
Virtuelle valutaer (Bitcoin, Ethereum m.fl.)	Ingen
Elektroniske penger (PayPal, Ukash, Paysafecard, m.fl.)	Utstederen (e-pengeforetak)
Elektroniske sentralbankpenger	Sentralbanker

Kilde: Skatteetaten. <https://beta.skatteetaten.no/virtuelle-valutaer-case-bitcoin/>

Dagens sentralbankpenger kommer i form av fysiske kontanter; som sedler og mynt. En vesentlig forskjell mellom kontanter og andre betalingsmidler er at sedler og mynt aksepteres som gyldig betaling i det utstedende land. Innføring av elektroniske sentralbankpenger ville, i likhet med kontanter, være en fordring på sentralbanken.

Virtuelle valutaer understøttes ikke av noen lands myndigheter, eller av noen form for underliggende verdier som for eksempel gull eller andre råvarer. Bankinnskudd er i noen land beskyttet opp til et visst beløp gjennom ulike garantiordninger (f.eks. av Bankenes sikringsfond i Norge). E-penger er enten hardwarebaserte eller softwarebaserte, noe

som innebærer at midlene enten er lagret i et forhåndsbetalt kort eller på en internetbasert konto (som for eksempel PayPal).⁹⁸

Blant de landene hvor sentralbankene vurderer å utvikle egne nasjonale digitale valutaer finner vi blant annet Norge, Storbritannia⁹⁹ og Sverige. Status for arbeidet med å eventuelt innføre elektroniske sentralbankpenger i de tre landene blir kort gjennomgått nedenfor.

12.1.1 Norge

Ifølge visesentralbanksjefen i Norges Bank er det satt i gang et konkret vurderingsarbeid knyttet til egenskaper og konsekvenser ved å innføre elektroniske sentralbankpenger.

Norges Bank opplyser at slike penger i prinsippet skal kunne brukes til betalinger på lik linje med kontopenger og kontanter, men rent praktisk kan de også utformes slik at bruken blir anonym og således vil kunne fungere som dagens kontanter. Det må blant annet legges teknisk til rette for at digitale sentralbankpenger skal kunne benyttes til betalinger på en måte som er trygg, rask og effektiv.¹⁰⁰

Sentralbankpenger skal fungere som et tvungent betalingsmiddel og sørge for umiddelbart oppgjør. Det er også mulig å tenke seg at alle innbyggere kan få en konto direkte i sentralbanken.

Mennesker som av ulike grunner ikke har en ordinær bankkonto eller et bankkort skal også kunne utføre betalinger elektronisk. Dette kan for eksempel være aktuelt for papirløse og for immigranter.

12.1.2 Sverige

Sverige var det første landet i verden som introduserte pengesedler som betalingsmiddel for over 300 år siden, og kan også bli det første landet i verden som tilbyr elektroniske sentralbankpenger.

I årsberetningen til Sveriges Riksbank for 2016 er det pågående utredningsarbeidet knyttet til eventuell innføring av en såkalt *e-krona* beskrevet slik:

*«En fråga som Riksbanken under året har börjat utreda är om Riksbanken, med tanke på den kraftiga minskningen av användningen av kontanter, i framtiden bör ge ut elektroniska kontanter som ett komplement till sedlar och mynt.»*¹⁰¹

Beslutningen om hvorvidt e-kronor skal innføres i Sverige ventes å bli tatt i 2018/2019, og i prosjektplanen til Sveriges Riksbank er de ulike fasene beskrevet slik:

Fase 1 pågår gjennom 2017 med utredning av forslag om og system for eventuell introduksjon av e-kronor.

Fase 2 pågår gjennom 2018 med fokus på utarbeiding av regelverk samt operative løsninger, teknikker og testing. Endelig beslutning om introduksjon av elektroniske sentralbankpenger i Sverige vil bli tatt etter fase 2.

Dersom e-kronor besluttes innført vil utviklings- og implementeringsfasen (fase 3) kunne starte opp i 2019.¹⁰²

I den første interimrapporten fra den svenske riksbanken i september 2017, drøftes de to ulike modellene for e-kronor på følgende måte:

⁹⁸ Skatteetaten: <https://beta.skatteetaten.no/virtuelle-valutaer-case-bitcoin/>

⁹⁹ Bank of England er sentralbank for Storbritannia, og har monopol på å utstede pundsedler i England og Wales. I Skottland og Nord-Irland utstedes pengesedler av private banker med særskilt konsesjon, som garanteres med tilsvarende innskudd i Bank of England.

¹⁰⁰ Kronikk av visesentralbanksjef Jon Nicolaisen i Dagens Næringsliv, 11. august 2016.

¹⁰¹ Sveriges Riksbank: Årsredovisning 2016, side 53.

¹⁰² Sveriges Riksbank: Riksbankens e-krona. Prosjektplan mars 2017, side 4.

«A register-based and a value-based e-krona are presented as two conceivable models for an e-krona. With a register-based e-krona, the balance would be stored in accounts in a central database, while a value-based solution would be more like cash is at present, as the value would be stored locally in an app or on a card. [...] The project proposes a combination of the two models, where a register-based

solution is supplemented with a value-based e-krona that is primarily suited to small payments offline.» ¹⁰³

I interimrapporten fra Sveriges Riksbank er noen fordeler og ulemper ved de ulike variantene av e-kronor sammenlignet med henholdsvis kontanter og kontopenger på følgende måte:

Properties	Cash	E-krona (value-based)	E-krona (register-based)	Commercial bank money
Credit risk	No	No	No	Yes *
A store of value	Yes	Yes	Yes	Yes
Payments in real time	Yes	Yes	Yes	No **
Offline function	Yes	Yes	No	No ***
Option of anonymous payments	Yes	Yes (possible for card-based solutions)	No	No
Physical presence required	Yes	Yes (for card) No (for app)	No	No
Usability	Works without technical aids	Requires e.g. a card reader or special smartphone technology	Can be managed via apps or online	Can be managed via apps or online

* The deposit guarantee does, however, include holdings up to and including EUR 100,000.

** The exception is payments within the same bank and Swish.

*** Cards can have an offline function.

12.1.3 Storbritannia

Den britiske sentralbanken har satt i gang et omfattende utredningsarbeid, «One Bank Research Agenda», hvor en sentral utredningsdel omhandler eventuell innføring av digitale sentralbankpenger.

I en rapport om utredningsarbeidet skriver Bank of England blant annet følgende:

«There are several different ways in which a central bank might make use of a digital currency. It could be used as a new way of undertaking interbank settlement, or it could be made available to a wider range of banks and NBFIs. In principle, it might also be made

available to non-financial firms and individuals generally, as banknotes are today. The costs and benefits for monetary and financial stability would likely vary in the different cases, being more pronounced the more widely a digital currency is held. For example, making central bank money widely available could have an impact on deposits held at commercial banks and a knock-on effect on the banking system. Another relevant issue is the impact that offering a new method of settlement in central bank money would have on existing payment systems.» ¹⁰⁴

Bank of England vurderer også muligheter knyttet til bruk av blockchainteknologi. ¹⁰⁵

¹⁰³ Sveriges Riksbank: The Riksbank's e-krona project. Report 1. September 2017. Side 5.

¹⁰⁴ Bank of England: «One Bank Research Agenda», 2015 (s. 31).

¹⁰⁵ Bank of England: «Central banks and digital currencies», speech by Ben Broadbent, Deputy Governor for Monetary Policy, Bank of England, 2. mars 2016.

12.2 Moderne «pengetrykking»

I Norge, Sverige og Danmark ble den såkalte gullstandarden, et blandingssystem mellom bruk av gull og bankkreditt som penger, avskaffet i september 1931. Gullstandarden innebar blant annet at pengesedler kunne innløses i utstedende bank i den mengden gull som sedlene viste. Pengesedler fungerte dermed som verdipapirer.

De fleste valutaer i verden i dag er isteden såkalte «fiat-penger». ¹⁰⁶ Dette innebærer at mynter og sedler ikke har en egen indre verdi, og at sentralbankene heller ikke har dekning til å innløse dem i realverdier som f.eks. gull eller sølv.

Det er tilliten til at alle aksepterer kontantene som gyldig betalingsmiddel som gir fiat-pengene deres verdi.

I moderne økonomier «skapes» også penger i stor grad av at kommersielle banker utsteder nye lån. Visesentralbanksjefen i Norges Bank redegjorde om dette i et foredrag som ble holdt i april 2017:

«Når du tar opp lån fra en bank, setter banken lånet inn på din konto. Innskuddet – pengene – blir skapt av banken idet lånet gis. Den henter ikke pengene fra en annen persons konto eller et hvelv fylt med kontanter. Pengene banken

låner deg, har den skapt selv – ut av ingenting [...] Pengene tas først ut av sirkulasjon når noen benytter sine innskudd til å betale tilbake til en bank, som når vi betaler ned på lån.

Pengemengden reduseres derfor først når bankenes fordringer på resten av økonomien faller.» ¹⁰⁷

Bank of England beskriver mekanismene på følgende måte: ¹⁰⁸

«In the modern economy, most money takes the form of bank deposits. But how those bank deposits are created is often misunderstood: the principal way is through commercial banks making loans. Whenever a bank makes a loan, it simultaneously creates a matching deposit in the borrower's bank account, thereby creating new money.»

Bankene skaper dermed penger når lån utbetales, og drar dem inn når lån nedbetales. Når samlet kreditt fra bankene vokser, øker samtidig også den samlede pengemengden.

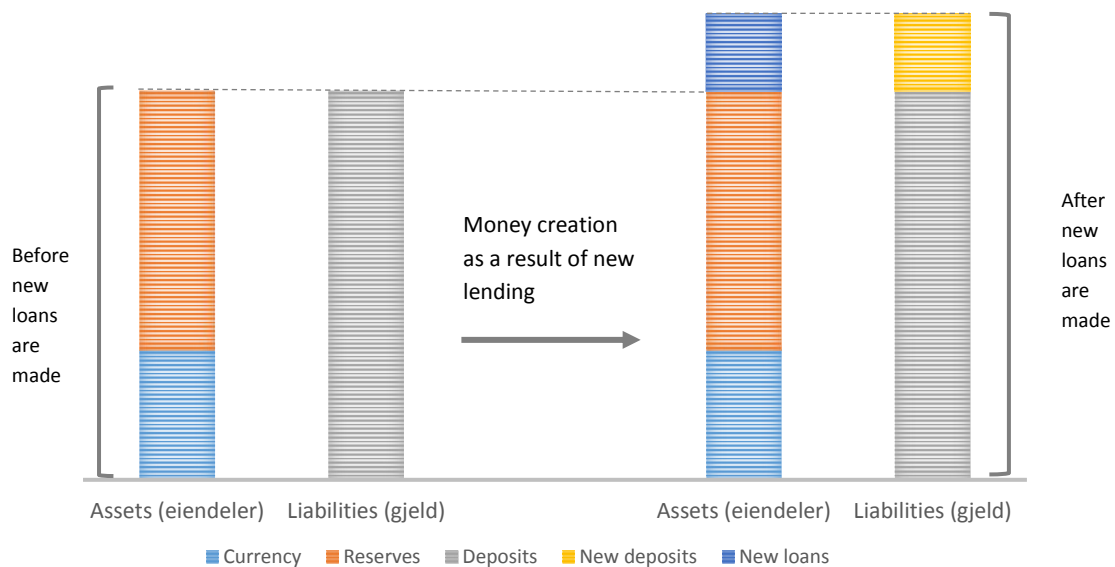
Etterfølgende figur, som er hentet fra en publikasjon utgitt av Bank of England, illustrerer (svært forenklet) hvordan pengemengden i økonomien øker som følge av økte låneopptak (vist gjennom endringer i balansen når bankene innvilger nye lån):

¹⁰⁶ Ordet «fiat» kommer fra latin og betyr «la det skje».

¹⁰⁷ Norges Bank: <http://www.norges-bank.no/Publisert/Foredrag-og-taler/2017/2017-04-25-dnva/>

¹⁰⁸ Bank of England: Quarterly Bulletin 2014 Q1. «Money Creation in the modern economy.»

MONEY CREATION BY THE AGGREGATE BANKING SECTOR MAKING ADDITIONAL LOANS



Kilde: Bank of England: Quarterly Bulletin 2014 Q1.

En tilsvarende beskrivelse av hvordan penger hovedsakelig skapes i økonomien er også gitt av Deutsche Bundesbank i månedsrapporten for april 2017.¹⁰⁹ På sentralbankens hjemmeside er hovedtrekkene oversatt til engelsk:

«In terms of volume, the majority of the money supply is made up of book money, which is created through transactions between banks and domestic customers. Sight deposits are an example of book money: sight deposits are created when a bank settles transactions with a customer, ie it grants a credit, say, or purchases an asset and credits the corresponding amount to the customer's bank account in return. This means that banks can create book money just by making an accounting entry: according to the Bundesbank's economists, this refutes a popular misconception that banks act simply as intermediaries at the time of lending – ie that

banks can only grant credit using funds placed with them previously as deposits by other customers.»

Ifølge en islandsk rapport fra 2015 er økte pengemengder i de fleste land i all hovedsak et resultat av utlån i regi av banker:¹¹⁰

«Commercial banks in Iceland have created approximately ISK 486 bn or 91% of the money supply (M1). Notes and coins issued by the Central Bank of Iceland (CBI) account for only 9%. This situation is far from unique to Iceland; in most countries commercial banks create the bulk of the money supply.»

I den islandske rapporten blir det også argumentert med at pengetrykking i regi av kommersielle banker kan bidra til at det oppstår finansielle ubalanser i økonomien:

«While banks have an incentive to create money, the costs of an overshooting money supply, in the form of inflation or bubbles, are

¹⁰⁹ Deutsche Bundesbank: Monatsbericht April 2017, «Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess».

¹¹⁰ Icelandic Prime Minister's Office: «Monetary reform: A better monetary system for Iceland», a report commissioned by the prime minister of Iceland (mars 2015). Side 23.

*borne by society in general. This separation of benefit and cost may explain why banks have not created an optimal amount of money for the economy.»*¹¹¹

Det pågår debatter om monetær reform i en rekke land, herunder på Island og i Sveits, Nederland, USA og Storbritannia.¹¹² Et sentralt spørsmål i disse ordskiftene er hvorvidt dagens modell, et såkalt *Fractional Reserve Banking System*, bør erstattes av en modell hvor det kun er sentralbanken som kan skape og utstede nye penger (både fysiske og elektroniske penger), et såkalt *Sovereign Money System*.¹¹³

Forbrukerrådet mener:

Dersom det kontantløse samfunnet blir en realitet er det viktig at det eksisterer konkurranse til kontopenger i private/kommersielle banker i form av at det etableres et elektronisk alternativ/supplement utstedt av og garantert av Norges Bank. Løsninger må sikre finansiell inkludering og bidra til at alle får tilgang til rimelige og trygge digitale betalingssystemer. Det må legges til rette for at alle skal kunne foreta betalinger.

¹¹¹ Icelandic Prime Minister's Office: «Monetary reform: A better monetary system for Iceland», a report by Frosti Sigurjonsson, commissioned by the prime minister of Iceland (mars 2015). Side 27.

¹¹² KPMG: «Money Issuance. Alternative Monetary Systems», rapport fra 2016.

<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/is/pdf/2016/09/KPMG-MoneyIssuance-2016.pdf>

¹¹³ Positive Money: «Would a sovereign money system be flexible enough?». http://positivemoney.org/wp-content/uploads/2015/01/Would_A_Sovereign_Money_System_Be_Flexible_Enough_WEB20140113.pdf

13 Mobile betalingsløsninger

Grunnleggeren av Microsoft, Bill Gates, skal i 1994 ha uttalt at det er behov for banktjenester, men ikke behov for banker; «*Banking is necessary, banks are not*».

Utviklingen de siste årene innenfor finansteknologi (FinTech) både nasjonalt og internasjonalt kan tyde på at utviklingen har potensiale til å gå i en slik retning. Ikke minst så har fremveksten av ulike mobile betalingsløsninger vært stor flere steder i verden de siste årene.

Videre vil innføringen av det reviderte betalingstjenestedirektivet i EU (PSD2) blant annet innebære at det åpnes opp for tredjepartsleverandører som kan introdusere nye innovative løsninger.

PSD2 kan øke forbrukernes valgfrihet og redusere kostnadene ved bruk av betalingstjenester, men innebærer samtidig

også at nye tredjepartsleverandører etter samtykke kan få tilgang til bankkundenes kontoinformasjon. Dette stiller store krav til forbrukerbeskyttelse, sikkerhet og personvern.

Forbrukerrådet mener:

Fremvekst av ny finansteknologi og endring av betalingsregelverk (PSD2) må bidra til å gi norske forbrukere et kvalitativt bedre tilbud innenfor finansielle tjenester, og til en rimeligere pris enn tradisjonelle bank- og betalingstjenester. Dette forutsetter samtidig interoperabilitet (at systemer og grensesnitt kan samhandle med hverandre), at løsningene er sikre og trygge, og at personvern hensyn og forbrukervern blir godt ivarettatt i de ulike løsningene.

13.1 Mobilteknologi som betalingsplattform

I Finansmarkedsmeldingen 2016-2017 fra regjeringen til Stortinget ble det påpekt at fremveksten av mobile betalingstjenester sannsynligvis har vært den mest synlige utviklingen innenfor finansiell teknologi de siste årene. Såkalte straksbetalinger, som innebærer at pengene umiddelbart kommer inn på mottakers konto, er blitt spesielt utbredt.

Ved utgangen av 2016 hadde Vipps om lag 2 millioner kunder, mens Mcash og Mobilepay

hadde henholdsvis om lag 500 000 og 350 000 kunder.¹¹⁴

Ifølge Bits, som er bank- og finansnæringens infrastrukturselskap med oppgave å sikre effektiv betalingsformidling og betalingsinfrastruktur i Norge, så kan i alt 124 banker i Norge i dag motta straksbetalinger. Dette er så godt som alle banker som deltar i den alminnelige betalingsformidlingen i Norge (deltar i NICS).¹¹⁵

¹¹⁴ Finansdepartementet: Finansmarkedsmeldingen 2016-2017 (Meld. ST. 34). April 2017. Side 41.

¹¹⁵ Bits: <http://www.bits.no/bank/straksbetalinger/>

Markedet for mobilapplikasjoner som sørger for straksbetalinger i det norske markedet har imidlertid gjennomgått store omveltninger og endringer på svært kort tid, noe følgende hendelser i 2016 og 2017 kan bidra til å illustrere (i kronologisk rekkefølge):

- I oktober 2016 inngikk Nordea og Danske Bank et partnerskap om videre utvikling av betalingsløsningen Mobilepay, og som første norske bank gikk Gjensidige Bank med i dette samarbeidet i januar 2017.
- Den 13. februar 2017 ble det inngått et samarbeid om mobilbetalingsløsninger mellom DNB, Sparebank 1-gruppen, Eika-alliansen og en rekke selvstendige sparebanker. Vipps ble skilt ut som et eget selskap, og sparebankene kom inn på eiersiden i Vipps sammen med DNB. Dette innebar i realiteten at Mcash ble innfusjonert i Vipps.
- Den 11. oktober 2017 ble det kjent at Nordea dropper MobilePay til fordel for Vipps, og isteden blir såkalt partnerbank i Vipps. Samtidig annonserte Danske Bank at MobilePay ville bli lagt ned som egen mobilbasert betalingsløsning i Norge. Danske Bank ville isteden gå i dialog med Vipps om en norsk distribusjonsavtale.
- Den 8. november 2017 ble det annonsert at også Sbanken og Handelsbanken var blitt Vipps-partnere.
- Den 17. november 2017 ble det offentliggjort at bankene i Norge hadde inngått en intensjonsavtale om å slå sammen Vipps, BankAxept og BankID, med sikte på å videreutvikle betalings- og identifiseringsløsninger og for å stå sterkere i konkurransen mot globale teknologigiganter.

- Den 7. desember 2017 ble det meldt at Gjensidige Bank inngikk partnerskapsavtale med Vipps og at banken ville distribuere løsningen til sine kunder, herunder også muligheten til å betale forsikringer med Vipps.
- Ved utgangen av 2017 stod dermed Vipps igjen som den dominerende mobilbaserte betalingsløsningen i Norge.

I et forbrukerperspektiv er det først og fremst viktig å sikre at personvern hensyn og sikkerhet blir ivarettatt på en god måte. Interoperabilitet mellom ulike løsninger for mobilbetaling, ved at det etableres en felles underliggende infrastruktur, vil også være en stor fordel for forbrukerne.

Bruk av mobiltelefon til betalingstjenester i Norge har i hovedsak vært basert på underliggende internasjonale betalingskort. Forbrukerrådet mener at mobilbetalingsløsninger i større grad bør benytte debetkortsystemet BankAxept fordi dette vil være mer kostnadseffektivt. Dette synet støttes blant annet også av Norges Bank.¹¹⁶

Det er videre ønskelig ut i fra konkurransehensyn at applikasjonsbaserte betalingstjenester ikke blir monopolisert.

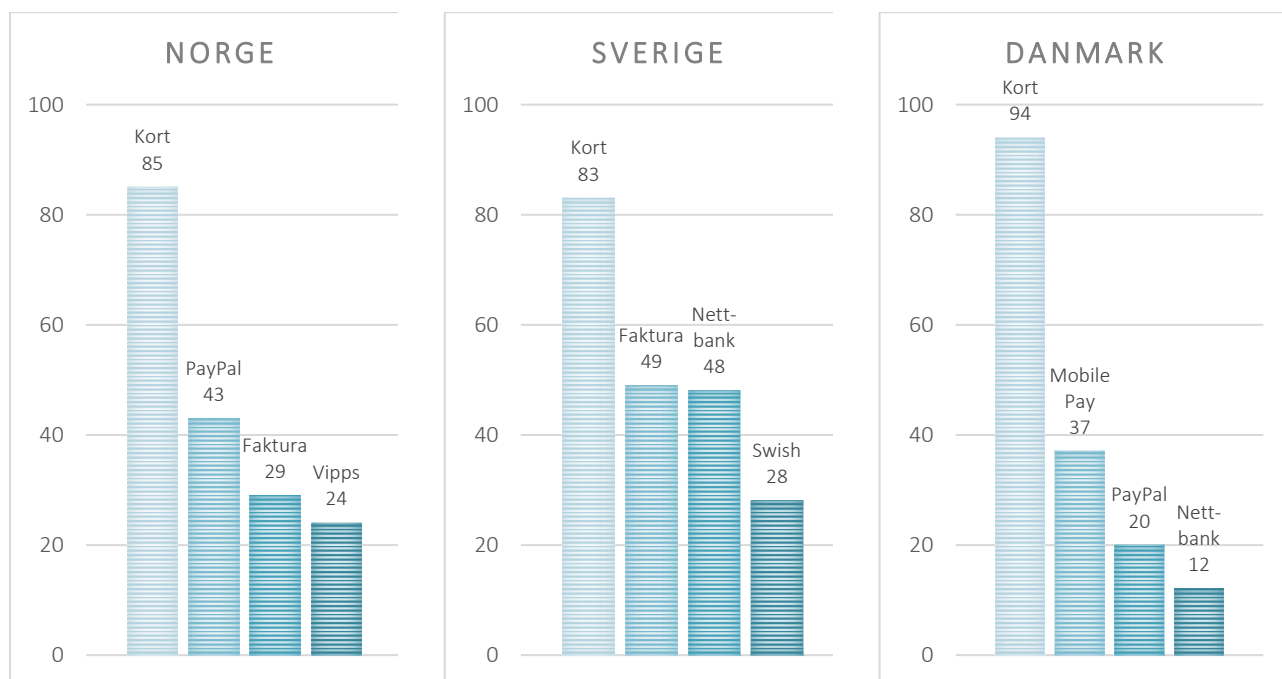
Når det gjelder utbredelse av store internasjonale plattformer for mobilbetalinger som f.eks. Apple Pay, Google Wallet, Android Pay og Samsung Pay så er disse foreløpig lite utbredt blant norske forbrukere, men dette kan endre seg raskt de kommende årene. Flere slike internasjonale plattformer er allerede etablert i våre nordiske naboland.

¹¹⁶ Norges Bank: Finansiell infrastruktur 2016.

13.2 Mobile betalingsapper i Norden

DIBS Payment Services publiserer årlig en undersøkelse om e-handelsmarkedet i Norden. Undersøkelsen for 2017 er utført av YouGov og er basert på intervjuer med ca. 7 000 respondenter i aldersgruppen 15–74 år fra Norge, Sverige, Danmark og Finland. 1 000 av respondentene er bosatt i Norge.

Ifølge undersøkelsen er trenden de siste årene at betalingsapplikasjoner på mobiltelefon vinner terreng både i Norge, Sverige og Danmark, selv om kortbetalinger fortsatt er mest brukt. Diagrammene nedenfor viser de fire betalingsmetodene som ble oftest brukt i Skandinavia de siste tre månedene: ¹¹⁷



Kilde: DIBS. Norsk e-handel 2017.

Som det fremgår av kolonnediagrammene ovenfor, så er mobile betalingsapplikasjoner inne blant topp fire når det gjelder betalingsmetoder i alle de tre skandinaviske landene.

Mens Vipps og Swish har klatret opp som nr. fire i henholdsvis Norge og Sverige, så er MobilePay inne som nr. to i Danmark. I Finland har bruken av mobilapplikasjoner ikke tatt av i like stor grad som i de andre nordiske landene.

Blant norske forbrukere viser undersøkelsen at Vipps oppfattes å være både den raskeste (64 %) og den enkleste (54 %) betalingsmetoden, ettersom betaling skjer via mobiltelefonen med ganske få klikk. Når det kommer til sikkerhet derimot, rangerer norske forbrukere Vipps helt nede på femteplass (16 %). Til sammenligning rangeres kortbetalinger på tredjeplass av norske forbrukere innenfor alle tre kategorier (enkelt 42 %, sikkert 48 %, raskt 22 %). ¹¹⁸

¹¹⁷ DIBS: Norsk e-handel 2017. Nordisk sammenligning. Figur 25. Side 44.

¹¹⁸ DIBS: Norsk e-handel 2017. Nettbetaling. Figur 22. Side 40.

13.3 Mobile betalingstjenester vs. tradisjonelle banktjenester

Bank of England peker på at innovasjoner og ny teknologi har vist at det er mulig å overføre verdier på en sikker måte uten å gå via en tredjepart, og at dette i kombinasjon med blant annet mobile løsninger kan åpne for direkte transaksjoner uten å involvere tradisjonelle banker:

*«As an example, payments and credit have seen innovations recently in the shape of digital currencies and alternative sources of finance. Digital currencies, potentially combined with mobile technology, may reshape the mechanisms for making secure payments, allowing transactions to be made directly between participants. This has potentially profound implications for a financial system whose payments mechanism depends on bank deposits that need to be created through credit. Similarly, technology has enabled the emergence of new business models, such as peer-to-peer lending and crowdfunding, which create alternative sources of finance for both individuals and businesses.»*¹¹⁹

Ikke minst i en rekke utviklingsland er utbredelse og bruk av tradisjonelle banktjenester svært begrenset, og det har isteden blitt utviklet ulike løsninger og applikasjoner basert på mobiltelefoni som løser behovet for betalingsformidling på en enkel og for mange god måte.

Ifølge en ILO-rapport i 2015 har blant annet sentralbanken i Ecuador utviklet en strategi for finansiell inkludering basert på innføring av

elektroniske penger. Dette er blant annet begrunnet med at økt utbredelse av mobiltelefoner i landet også øker anvendeligheten av elektroniske penger.¹²⁰

Sentralbanken i Ecuador etablerte i februar 2015 betalingsløsningen *Sistema de Dinero Electrónico*, som innebærer at alle ecuadorianske borgere kan opprette sin egen personlige e-konto basert på bruk av mobiltelefon. Løsningen er verdens første sentralbankdrevne mobilbetalingsplattform og åpner for at alle innbyggere i Ecuador kan opprette en personlig digital lommebok (digital wallet).¹²¹

Hvordan systemet fungerer i praksis er nærmere beskrevet på hjemmesiden til Banco Central del Ecuador.¹²²

Ifølge en rapport om forbrukerbeskyttelse og mobilteknologi, utgitt av Alliance for Financial Inclusion, øker bruken av mobiltelefoner som betalingsplattform raskt i store deler av verden.¹²³

Et eksempel på dette er M-Pesa, som startet i Kenya. I 2006 hadde kun 19 prosent av Kenyas 35 millioner innbyggere sin egen bankkonto. I tillegg bodde 70 prosent av befolkningen i rurale områder med svært begrenset tilgang til banktjenester. På tidspunktet for Safaricom's lansering av M-Pesa applikasjonen i 2007 hadde 30 prosent av alle kenyanere tilgang til mobiltelefon, mens det kun fantes 1,5 bankfilial pr 100.000 innbyggere. Ved utgangen

¹¹⁹ Bank of England: «One Bank Research Agenda», 2015 (s. 30). <http://www.bankofengland.co.uk/research/Documents/onebank/discussion.pdf>

¹²⁰ International Labour Organization (ILO): «Financial inclusion policy in Ecuador: Role of the Central Bank towards economic growth and job creation». Utgitt 2015. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-ed_emp/documents/publication/wcms_364613.pdf

¹²¹ PA Consulting: <http://www.paconsulting.com/insights/the-worlds-first-central-bank-operated-mobile-payments-platform-ecuadors-revolutionary-scheme/>

¹²² Banco Central del Ecuador: <https://www.bce.fin.ec/en/index.php/electronic-money-system>

¹²³ Alliance for Financial Inclusion (AFI): «Consumer Protection in Mobile Financial Services.» Guideline Note No. 13, mars 2014 (s. 1).

av 2008 hadde antallet M-Pesa brukere passert 5 millioner, mens antallet ved utgangen av 2009 hadde passert 8,5 millioner brukere.¹²⁴

Samtidig påpekes det i rapporten fra AFI at det også kan være betydelige sikkerhetsutfordringer knyttet til bruk av finansielle tjenester gjennom bruk av mobiltelefoni.¹²⁵

¹²⁴ Alliance for Financial Inclusion: «Enabling mobile money transfer. The Central Bank of Kenya's treatment of M-Pesa». Case Study, 2010 (s. 2, 3 og 8).

¹²⁵ Alliance for Financial Inclusion (AFI): «Consumer Protection in Mobile Financial Services.» Guideline Note No. 13, mars 2014 (s. 3).

