

FIN Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
15/4875-8

Vår ref.
17/00016-6

Dato
27.03.2017

Uttalelse om beredskap for kontantdistribusjon

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet.**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet etter kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Det foreligger ikke en tilstrekkelig redegjørelse for problemstillingen, og alternative tiltak er ikke tilstrekkelig utredet. Uten nærmere beskrivelse av kostnadene for næringslivet, bredere problemformulering, tydeligere diskusjon om alternative løsninger og alternativer til mulig kostnadsfordeling, kan det ikke vurderes om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet mener at departementet bør styrke sitt beslutningsgrunnlag før en endelig avgjørelse tas i saken og vurdere kritisk om tiltaket faktisk bør gjennomføres i det hele tatt.

1. Beskrivelse av forslaget og formålet

Finansdepartementet skriver at finansforetaksloven § 16-4 gir banker plikt til å motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelige for kundene i form av kontanter, i samsvar med kundenes forventninger og behov. Finanstilsynet og Norges Bank gjennomførte tilsyn i 2013 og fant at bankene

ikke hadde tilfredsstillende beredskap for distribusjon av kontanter i en krisesituasjon, og at bankenes ansvar for kontantformidling burde klargjøres.

Departementet foreslår at det fastsettes i samleforskrift til finansforetaksloven at banker skal etablere rutiner, avtaler og systemer for å sikre oppfyllelse av denne plikten i en krisesituasjon. Dette innebærer at det skal være etablerte løsninger for å sikre tilgjengelighet for kontanter som følge av:

- (a) svikt i det elektroniske betalingssystemet,
- (b) vesentlig økt etterspørsel etter kontanter og
- (c) svikt i bankenes forsyningssystem for kontanter.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

I høringsnotatet beskriver Finanstilsynet og Norges Bank at selve kostnaden ved beredskapsløsningen vil avhenge av hvordan bankene har tilpasset seg normalsituasjonen. Det antas at bankene kan oppfylle beredskapsplikten uten urimelige kostnader gjennom felles beredskapsløsninger. Spesifikke kostnader for bankene vil stamme fra behovet for utvidet transportkapasitet og eventuelt alternative ekspedisjonsløsninger. Videre fremheves det at det kan være behov for alternative løsninger for kontoinformasjon dersom de elektroniske systemene ikke fungerer.

Det forklares at de økte kostnadene ved forslaget innføring må veies opp mot gevinsten av redusert sårbarhet i samfunnet. Det skrives også at manglende beredskapsløsninger for betalingssystemet kan ha store kostnader for enkeltpersoner, grupper og samfunnet.

I høringsnotatet står det at krav om beredskapsløsning kan «få betydning for konkurransen mellom ulike tilbydere av betalingstjenester» fordi bankene får økte kostnader som må dekkes gjennom inntekter fra deres betalingstjenester. Det fremheves at plikten som pålegges bankene er knyttet til deres enerett til å motta innskudd.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

En krisesituasjon som medfører at betalingssystemene ikke virker tilfredsstillende over tid, vil berøre hele samfunnet, også næringslivet.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Bakgrunnen for høringsbrevet er Finanstilsynets og Norges Banks tilsyn i 2013 hvor de konkluderte med at bankenes beredskap for distribusjon av kontanter i en krisesituasjon ikke var tilfredsstillende. Departementet beskriver at en videreføring av dagens situasjon, uten økt presisering av bankenes plikt til å sikre beredskap for kontantdistribusjon, er nullalternativet. Departementet beskriver også hva som ønskes oppnådd med forslaget.

Regelrådet vurderer at problembeskrivelsen i utredningen er for snever og ikke adresserer konsekvensene av dagens begrensede bruk av kontanter som betalingsmiddel og samfunnsutviklingen med økt digitalisering på alle felt. Regelrådet vil stille spørsmål ved om problemet det gripes fatt i egentlig er så stort at det bør analyseres i en større sammenheng.

Regelrådet anser at problembeskrivelsen ikke tilstrekkelig oppfyller utredningsinstruksens minimumskrav, og at dette forplanter seg i den videre utredningen av saken.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Høringsbrevet beskriver at alternative tiltak kan bestå av strengere krav til sikkerheten i det elektroniske betalingssystemet. Departementet mener at det ikke foreligger andre dokumenterte tiltak enn et tydeligere krav til kontantdistribusjon, som på kort sikt kan håndtere de kritesituasjonene som er beskrevet i høringsnotatet. Dette er ikke videre underbygget i høringsbrevet eller høringsnotatet, men departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes innspill på dette punktet.

Regelrådet anser at departementets vurdering av alternative tiltak ikke er tilstrekkelig, fordi det ikke fremkommer en bred nok analyse av relevante tiltak og begrunnelser for hvorfor ikke disse er tatt med videre i vurderingen.

Regelrådet viser til vår kommentar til problembeskrivelsen ovenfor, og stiller spørsmål ved bankenes mulighet og evne til å holde åpent i perioder hvor kontanter er det eneste mulige betalingsmiddelet, for eksempel ved langvarig strømbrudd, eller hvis alle kommunikasjonsnett er nede. I de siste årene er det ingen ting som tyder på at bankenes datasystem er mer robuste enn betalingssystemene i varehandelen. Uten datasystem vil ikke bankene vite hvem de skal levere ut kontanter til og mange av dagens banker er strengt tatt bare tjenester på nettet, uten fysiske filialer. Departementet har i liten grad vurdert alternative løsninger og tatt innover seg at bankene i stadig mindre grad håndterer kontanter. Det er faktisk butikkene som i dag mottar, oppbevarer og utleverer kontanter. I stedet for kun å vurdere bankenes rolle i en kritesituasjon burde departementet i stedet vurdere hvilken rolle varehandelen kan spille, gjerne i samspill med kommunene. Det grunnleggende problemet er vel hvordan man i en kritesituasjon kan sikre befolkningen tilgang på mat, medisiner og andre livsnødvendige varer, og dette krever en langt bredere utredning.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Departementet skriver at det aktuelle tiltaket reiser få prinsipielle spørsmål. Regelrådet anser dette som en rimelig vurdering.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Departementet anerkjenner at det er kostnader knyttet til tiltaket som i utgangspunktet vil bæres av bankene, men legger til grunn at disse trolig vil kunne overveltes til kundene gjennom prising av bankenes tjenester. Nyten av tiltaket er overordnet beskrevet. Utrederes antakelse om at bankene kan oppfylle beredskapsplikten uten urimelige kostnader, er ikke tilstrekkelig underbygget.

Regelrådet anser at de positive og negative virkningene av tiltakene ikke er tilstrekkelig utredet.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Departementet mener at innføring av tiltaket er bedre enn videreføring av dagens situasjon, og viser til tilsynet som avdekket svakheter i beredskapen. Regelrådet mener utredningen ikke tar utgangspunkt i en bred nok problembeskrivelse (jf. punkt 4.1.1.) og ikke synliggjør bredden i alternative tiltak. Dermed er tilrådingen om det aktuelle tiltaket ikke tilstrekkelig underbygget.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Departementet presiserer at forslaget vil innebære tilpasninger som lett kan reverseres dersom en senere skulle komme frem til at andre alternativer er mer kostnadseffektive. Imidlertid innebærer forslaget mulige utgifter som næringslivet vil ha for å innrette seg etter tiltaket, og som trolig vil være bortkastet om tiltaket raskt reverseres.

Innføringstidspunkt er ikke belyst i utredningen, og vil kunne ha konsekvenser for kostnadene for berørt næringsliv.

Regelrådet anser at forutsetningene for en vellykket gjennomføring ikke er tilstrekkelig utredet.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Aktuelle analysenivåer i henhold til utredningsinstruksen er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Departementet ser ut til å ha valgt å besvare minimumskravene. Dette kan være logisk i tråd med at departementet antar at tiltaket påvirker én bransje i liten grad.

I og med at virkningene av tiltaket ikke er tilstrekkelig belyst, er det vanskelig å si om det vil være grundig nok med besvarelse av de seks minimumsspørsmålene, eller om det burde vært gjennomført en forenklet analyse. Regelrådets vurdering er at heller ikke de seks minimumsspørsmålene er tilstrekkelig besvart.

4.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Det fremkommer ikke om tidlig involvering er gjennomført.

5 Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Departementet har ikke diskutert om det aktuelle tiltaket vil ha særskilte konsekvenser for små virksomheter.

6 Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet stiller spørsmål ved om problembeskrivelsen er korrekt i denne saken, og om det foreslåtte tiltaket i tilstrekkelig grad vil løse et problem som faktisk vil oppstå. Regelrådet stiller altså spørsmål ved nytten samfunnet oppnår ved tiltaket. Det blir da ytterligere alvorlig at de økonomiske kostnadene av forslaget, uavhengig av størrelse og art, synes å falle utelukkende på næringslivet.

I utredningen antas det at kostnadene ikke vil være urimelige for bankene. Dette er ikke tilstrekkelig underbygget. Dersom det ikke påløper vesentlige kostnader for bankene ved dette forslaget, kan man stille spørsmål ved om gapet mellom dagens beredskapsnivå og ønsket situasjon virkelig er så stort at det kreves en forskriftsregulering. Dette burde vært mulig å avdekke ved tidlig involvering av berørte aktører som sannsynligvis ville ha belyst og utdypet de praktiske konsekvensene av forslaget. Departementet beskriver at bankene i utgangspunktet skal bære kostnadene for det anbefalte tiltaket, men diskuterer ikke hvorvidt det offentlige skal ha en større rolle i å bære kostnadene ved en krisesituasjon i betalingssystemene, som kan påvirke hele samfunnet.

Uten nærmere beskrivelse av kostnadene for næringslivet, bredere problemformulering, tydeligere diskusjon om alternative løsninger og alternativer til mulig kostnadsfordeling, kan det ikke vurderes om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

7 Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at utredningen ikke viser konsekvensene for næringslivet på en tilfredsstillende måte og ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.1 og 2.2.

Det foreligger ikke en tilstrekkelig redegjørelse for problemstillingen, og alternativer til det foreslåtte tiltaket er ikke tilstrekkelig utredet. Regelrådet kan derfor ikke konkludere med om tiltakets formål kan nås til en lavere kostnad for berørt næringsliv.

Regelrådet mener at departementet bør styrke sitt beslutningsgrunnlag før en endelig avgjørelse tas i saken og vurdere kritisk om tiltaket faktisk bør gjennomføres i det hele tatt.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.