KASSA-SERVICE

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

BETÄNKANDE AV
BETALSERVICEUTREDNINGEN
STOCKHOLM 1998

SOU 1998:159

KASSA-SERVICE



BETÄNKANDE AV
BETALSERVICEUTREDNINGEN
STOCKHOLM 1998

SOU 1998:159

Ref Ic

Occ Sc

Statens offentliga utredningar
1998:159
Finansdepartementet

Kassaservice

Betänkande av Betalserviceutredningen
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 42 95
Telefon: 08–405 47 29

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1998

ISBN 91-38-21090-8
ISSN 0375-250X

Innehåll

Sammanfattning 3

Författningsförslag 9

1 Förslag till Lag om ändring i postlagen (1993:1684) 9
2 Förslag till Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617) 10
3 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service 12

1 Utredningsuppdraget 15

1.1 Utredningens direktiv 15
1.2 Avgränsning av uppdraget 15
1.3 Arbetets uppläggning 16
1.4 Begrepp 18

Nuvarande förhållanden

2 Nuvarande reglering av kassaservice m.m. 23

2.1 Regleringen av statens ansvar för kassaservice 23
2.2 Regler för bankverksamhet och betaltjänster 28

3 Postens kassaservice 35

3.1 Postens olika typer av kassaservice 36
3.2 Omfattningen av Postens servicenät 38

4 Riksbankens roll inom kassaservice 45

4.1 Riksbankens kontanthantering 46
4.2 Bankernas bank 47
4.3 Övervakning av kredit- och valutamarknaden 48
4.4 Riksbanken vill renodla sin verksamhet 49
4.5 Ansvarsfördelningen mellan Posten och Riksbanken är klar 51

5 Den kommersiella marknaden för kassaservice 53

5.1 Bankernas roll i kontantförsörjningen 54
5.2 Utbudet av betaltjänster 58
5.3 Konsumtionsmönster inom kassaservice 65

5.4 Omfattningen av betalningar i samhället ... 69
5.5 Sammanfattande bedömning av den kommersiella marknaden för kassaservice ... 73

Överväganden, förslag och konsekvenser

6 Utredningens överväganden ... 77

6.1 Utgångspunkter ... 77
6.2 Klarar marknaden att tillhandahålla kassaservice? ... 78
6.2.1 Knappast någon behöver besöka ett post- eller bankkontor för att sköta sin löpande ekonomi ... 78
6.2.2 Grupper som efterfrågar manuella kassa- och betaltjänster ... 79
6.2.3 Utvecklingstendenser ... 82
6.3 Kassaservice – ett offentligt åtagande? ... 83
6.4 Utländska erfarenheter ... 86
6.5 Två huvudalternativ ... 87
6.6 Utredningens slutsats ... 87

7 Utredningens förslag ... 91

7.1 Bättre kassaservice ... 92
7.2 Stöd till kassaservice ... 95
7.3 Förändringar i postlagen, uppdrag till Posten m.m. ... 98
7.4 Genomförande av förslagen ... 101

8 Konsekvenser av förslagen ... 103

8.1 Statsfinansiella konsekvenser ... 103
8.2 Regionalpolitiska konsekvenser ... 104
8.3 Konsekvenser för brottsbekämpningen ... 105
8.4 Konsekvenser för beredskapen ... 106
8.5 Konsekvenser för Post- och telestyrelsen, Finansinspektionen och Konsumentverket ... 108
8.6 Konsekvenser för Posten ... 108

Bilagor:

Bilaga 1 Utredningens direktiv ... 111
Bilaga 2 Nuvarande avtal mellan staten och Posten ... 119
Bilaga 3 Kostnader för statens åtaganden ... 123
Bilaga 4 Förordning om landsbygdsstöd m.m ... 127
Bilaga 5 Kassaservice utomlands ... 131

Sammanfattning

Staten har i postlagen tagit på sig ett ansvar för en rikstäckande kassaservice. Statens åtagande säkerställs genom ett avtal med Posten. Utredningen föreslår att det nuvarande ansvaret ersätts med en ordning som ger länsstyrelserna möjlighet att stödja kassaservice. Förutsättningarna för att ge kassaservice förbättras genom ändringar i bankrörelselagen. Den praktiska innebörden av detta är

- att bankrörelselagen ändras för att underlätta utvecklingen av användarvänlig kassaservice,
- att förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service ändras så att länsstyrelserna kan stödja kassaservice enligt samma grunder som nu gäller för annan kommersiell service,
- att anslaget för stöd till kommersiell service i landsbygd och glesbygd utökas,
- att statens nuvarande ansvar för en rikstäckande kassaservice tas bort genom att 1 a § postlagen upphävs,
- att Posten får i uppdrag att utveckla ny kassaservice och behålla lantbrevbärarnas kassaservice på viss nivå under en övergångsperiod.

Utredningens uppdrag

Bakgrunden till utredningsuppdraget är att utveckling på marknaden för kassaservice och betaltjänster har varit snabb de senaste åren. Transaktionsvolymerna över disk i bank- och postkontor sjunker snabbt eftersom medborgare och företag kan sköta sin löpande ekonomi utan att besöka ett bank- eller postkontor. Behovet av kassaservice har minskat samtidigt som sådan service har blivit allt dyrare.

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att bedöma vilket ansvar staten fortsättningsvis bör ha för kassaservice. För närvarande säkerställs det statliga ansvaret genom ett avtal mellan staten och Posten. I avtalet har Posten förbundit sig att hålla en rikstäckande kassaservice genom kontorsnätet och lantbrevbärarlinjerna. Staten ersätter Posten för den del av kassaservicen som inte är kommersiellt motiverad, för närvarande med 200 mkr per år.

Fokus i utredningsarbetet har legat på enskilda medborgares och mindre företags tillgång till och behov av betaltjänster över disk i post-

och bankkontor och via lantbrevbärare, dvs. kassaservice. Däremot har utredningen inte haft i uppdrag att närmare analysera frågor som berör konkurrensen på bankmarknaden. Det har inte heller varit en uppgift för utredningen att göra en helhetsbedömning av Postens verksamhet. Utredningen har således endast behandlat den del av Postens verksamhet som rör kassaservice.

Utgångspunkter

Utredningen har haft tre grundläggande utgångspunkter för sina överväganden. För det första har utredningen haft målsättningen att förslagen skall leda till en förbättrad eller fortsatt god kassaservice för medborgare och enskilda. För det andra bör åtgärder och ansvar för kassaservice ansluta till offentliga åtaganden inom jämförbara områden. Och för det tredje bör övervägandena styras av önskemålet om att begränsa de statsfinansiella kostnaderna för kassaservice.

I dag är tillgängligheten till kassaservice och betaltjänster god. Detta har bekräftats vid utredningens kontakter med företrädare för funktionshindrade, pensionärer och småföretagare. Det finns ett väl utvecklat nät av post- och bankkontor, vilket i lands- och glesbygd kompletteras av kassaservice via lantbrevbärare och postväska. Uttagsautomater och betalningsterminaler för kortbetalningar finns spridda över landet. Dessutom kan man sköta sin löpande ekonomi via telefon- eller Internetbanktjänster eller genom vanliga pappersbaserade girobetalningar. De senaste årens utveckling har kännetecknats inte minst av ett förbättrat utbud av andra betaltjänster än sådana som i första hand erbjuds över disk. Denna positiva utveckling kommer av allt att döma att fortsätta. Behovet av kassaservice över disk i post- och bankkontor kan antas fortsätta att minska under de kommande åren.

Tillgången till kassaservice bedöms inte heller som ett problem i andra europeiska länder. Den offentliga politiken är emellertid något olika. Sålunda subventionerar den norska staten postens service till en kostnad som för 1998 år uppgår till 580 miljoner norska kr. I Finland ges däremot inga subventioner. Trots att antalet postkontor har minskat mycket kraftigt i Finland upplevs inte tillgången till kassaservice som ett samhällsproblem.

Överväganden och bedömning

Utredningen har övervägt två principiella inriktningar för det statliga åtagandet inom kassaservice. Den första inriktningen utgår ifrån synsättet att staten har ett infrastrukturellt ansvar för kassaservice och åtar sig att säkerställa en likartad servicestruktur i hela landet. För att klara

detta förutsätts att beslut om åtgärder fattas på central nivå. Denna inriktning överensstämmer på många sätt med dagens situation.

Den andra inriktningen utgår ifrån att marknaden tillgodoser behovet av kassaservice och att det offentliga ansvaret bör begränsas till områden med särskilda problem – ett kompletterande ansvar för vissa regioner och individer. Den inriktningen innefattar att marknadens utveckling stimuleras och att beslut om offentliga åtgärder fattas på regional och lokal nivå utifrån varje regions och individs speciella situation och förutsättningar.

Ett fortsatt centralt infrastrukturellt ansvar enligt den första inriktningen skulle naturligtvis kunna leda till bibehållen god standard på kassaservice. Det finns dock ett antal tungt vägande argument mot en sådan ordning.

Det främsta argumentet mot ett infrastrukturellt ansvar är att marknaden på kommersiell grund tillgodoser stora delar av de behov som det nuvarande statliga åtagandet syftar till att tillgodose. I stort sett var och en kan nämligen ordna sin ekonomi så att löpande transaktioner sköts på annat sätt än över disk i bank- eller postkontor eller via lantbrevbärare. Tillgången till kontanter kan ordnas på flera andra sätt än genom postkontor och lantbrevbärare, bl.a. genom uttagsautomater eller uttag i butiker med hjälp av kontokort. Dessutom kan den nuvarande statligt subventionerade postkasseservicen försvåra framväxten av ekonomiskt bärkraftiga marknadslösningar, inte minst i glesbygden.

Ett annat argument mot generella stödåtgärder är att de statsfinansiella kostnaderna för åtagandet kan befaras öka under de närmaste åren. Skälet för detta är att utvecklingen på marknaden för kassaservice och betaltjänster kommer att leda till att det blir allt dyrare att tillhandahålla kassaservice i postkontor. Det sammanhänger med att man numera allt mer sällan behöver besöka ett post- eller bankkontor. Det kommer att bli mycket dyrbart att på sikt ha kvar en särskild infrastruktur i hela landet för att enbart tillgodose behovet av kassaservice över disk. På vissa orter kommer det även i framtiden att finnas sådan efterfrågan på kassaservice i traditionella postkontor att kostnadstäckning kan fås. På många orter måste andra lösningar väljas.

Ett tredje argument mot att behålla den nuvarande ordningen är de principer som generellt styr överväganden om statliga åtaganden. Utredningen har inte funnit något annat område där staten tar ett centralt infrastrukturellt ansvar samtidigt som marknaden i huvudsak tillgodoser de behov som finns inom området.

Ett fjärde argument mot ett centralt ansvar för just kassaservice är den obalans som lätt uppstår i förhållande till andra servicefunktioner. Det finns områden i landet med daglig kassaservice till varje bostad samtidigt som inköp av exempelvis livsmedel kan kräva att man reser

till en annan ort. Men man kan knappast hävda att kassaservicen är viktigare än annan kommersiell service.

Ett femte argument som talar emot centralt beslutade statliga åtaganden är att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att lägga fast kriterier som på ett meningsfullt sätt preciserar vilken nivå som bör gälla för kassaservice i hela landet. Ett exempel på denna principiella svårighet är att det knappast går att säga att varje medborgare skall ha högst ett visst avstånd till kassaservice. Avstånd kan upplevas olika beroende på var i landet man befinner sig och hur tillgången där är till annan service.

Slutligen vill utredningen hänvisa till erfarenheter från andra jämförbara länder. Inte minst den strukturförändring som har skett av den finska postens kassaservice under 1990-talet talar för att den enskilda medborgarens eller företagets behov av kassaservice kan tillgodoses utan att staten har ett ansvar för detta.

Däremot finns det flera argument som talar för den andra principiella inriktningen som utredningen har övervägt, dvs. en marknadsväg med ett kompletterande offentligt ansvar för vissa regioner och individer. En sådan lösning stämmer med de principer som brukar tillämpas när det gäller överväganden rörande statliga åtaganden generellt sett. En marknadsväg med ett kompletterande offentligt ansvar skulle således ansluta till jämförbara offentliga åtaganden. Regionala och lokala organ kan flexibelt samordna det stöd som krävs för att en levande glesbygd skall kunna behållas.

Utredningen bedömer att en marknadsväg med ett kompletterande offentligt åtagande bör kunna leda till en förbättrad kassaservice för allmänheten eftersom framväxten av ny och ekonomiskt bärkraftig kassaservice därigenom kommer att underlättas.

En svaghet med en inriktning mot marknadslösningar är att det inte kan garanteras att marknaden kommer att erbjuda en bestämd servicenivå. Om det ställs ett absolut krav på sådana garantier och det kravet är viktigare än andra hänsyn är en marknadslösning en mindre lämplig väg.

Utredningen finner att övervägande skäl talar för att låta synsättet med marknadslösningar och ett kompletterande offentligt åtagande ligga till grund för utformningen av utredningens konkreta förslag.

Förslag

I enlighet med grundsynen att utvecklingen av ny kassaservice bör stimuleras föreslår utredningen att bankrörelselagen (1987:617) ändras så att bankombud får förbättrade möjligheter att tillhandahålla kassaser-

vice. En av de föreslagna ändringarna tar sikte på att så kallad integrerad kassaservice skall tillåtas. Genom en sådan förändring skapas ökade möjligheter för exempelvis livsmedelsbutiker att tillhandahålla kassaservice på ett smidigt sätt. Sådan service är tekniskt möjlig och kan dessutom tillhandahållas betydligt mera kostnadseffektivt än motsvarande transaktioner över disk i bank- eller postkontor. Posten arbetar för närvarande med en sådan utveckling. Företrädare för handeln har uttalat ett intresse för att tillhandahålla denna typ av service. Ett annat förslag syftar till att mjuka upp den nuvarande restriktionen i bankrörelselagen när det gäller kontantuttag från kundmedelskonton i samband med inköp av vara eller tjänst. Kontantuttag upp till 2 000 kr bör tillåtas från sådana konton i syfte att underlätta kontantförsörjningen för enskilda konsumenter.

För att stimulera framväxten av en konsumentvänlig kassaservice i glesbygd bör förordningen (1994:577) om glesbygdsstöd och stöd till kommersiell service ändras så att det blir möjligt för länsstyrelserna att ge stöd även till kassaservice. Länsstyrelserna får därmed möjlighet att verka för en samordning av kommersiell service i glesbygd. Genom att ansvaret förs över på länsstyrelserna ökar också förutsättningarna för att hitta flexibla lösningar som kan anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet. En mindre del av de pengar som staten betalar till Posten för kassaservice bör anvisas till länsstyrelserna för detta ändamål.

Den tillämpliga bestämmelsen i postlagen (1993:1684) bör upphävas och avtalet mellan staten och Posten bör inte förnyas i dess nuvarande form. Som en följd av detta bör den nuvarande statliga ersättningen till Posten tas bort.

Posten, som har en nyckelroll i den omställning som bör ske, skall utveckla integrerad kassaservice och under en övergångsperiod behålla lantbrevbärarnas kassaservice fem dagar i månaden.

Trots den gynnsamma utvecklingen kan det finnas enskilda individer som har behov av särskild hjälp när det gäller kassaservice, exempelvis funktionshindrade. Liksom för närvarande bör kommunerna svara för att dessa individers behov tillgodoses i den utsträckning så inte sker genom marknadens utbud eller Postens service. Kommunerna kommer då att i praktiken samordna allt stöd till behövande individer. Detta åtagande gäller redan nu för kommunerna och innebär således inte ett utökat ansvar för deras del.

Genomförande

De åtgärder utredningen föreslår bör genomföras i ett sammanhang eftersom de är beroende av varandra.

Ändringarna av bankrörelselagen kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2000. Det statliga åtagandet inom kassaservice bör avvecklas vid samma tidpunkt genom att den tillämpliga bestämmelsen i postlagen upphävs. Avtalet mellan staten och Posten, som upphör att gälla den 1 januari 2000, bör därför inte förlängas. Emellertid bör staten genom avtal med Posten säkerställa att Postens utvecklingsarbete när det gäller integrerad kassaservice fullföljs och att lantbrevbärarnas kassaservice finns kvar fem dagar varje månad under en treårig övergångsperiod. Därefter bör behovet av lantbrevbärarnas kassaservice utvärderas på nytt. Posten bör få full ersättning för dessa uppdrag i den mån de inte är kommersiellt motiverade.

Efter den 1 januari 2000 bör Posten, med undantag för uppdragen avseende utvecklingsarbete och lantbrevbärarnas kassaservice, tillhandahålla kassaservice endast på kommersiell grund. Framväxten av en ny, kommersiellt bärkraftig, kassaservice i glesbygd och på andra ställen bör stödjas i den mån det finns behov av sådan service.

Effekterna av utredningens förslag bör följas upp och utvärderas av Konsumentverket, Finansinspektionen samt Post- och telestyrelsen.

Läsanvisning

Betänkandet består av tre delar samt bilagor. I den första delen redovisas föreslagna författningsändringar samt sammanfattas direktiven och utredningens avgränsning av dem. Dessutom beskrivs hur utredningen har lagt upp arbetet och hur vissa betydelsefulla begrepp används i betänkandet.

Den andra delen av betänkandet behandlar nuvarande förhållanden. Där finns en redogörelse för de rättsregler som utredningen har bedömt vara relevanta, liksom en beskrivning av Postens och Riksbankens uppgifter inom kassaservice. Den kommersiella marknaden för kassaservice beskrivs med inriktning mot utbudet av betaltjänster och konsumtionsmönster och på frågan om hur den närmaste tidens utveckling kan komma att se ut.

Betänkandets tredje del innehåller en redovisning av utredningens överväganden och förslag. Argumenten för och emot ett statligt åtagande inom kassaservice analyseras liksom skälen för de föreslagna författningsändringarna. Utredningen ger sin syn på hur förslagen bör genomföras. Förslagens konsekvenser beskrivs i ett särskilt kapitel.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Härmed föreskrivs i fråga om postlagen (1993:1684)
dels att 1 a § skall upphöra att gälla,
dels att 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §
Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten *och kassaservicen* motsvarar samhällets behov.	Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov.

2 Förslag till Lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Härmed föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617) att 1 kap. 2 a § och 2 kap. 3 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	2 a §
Om ett företag tar emot kundmedel på konto, utgör det inte sådan inlåning som avses i 2 § första stycket, om behållningen för varje kund uppgår till högst 15 000 kronor och behållningen är tillgänglig för kunden endast	
1. för betalning av varor och tjänster som framställs eller säljs av företaget eller av ett annat företag som ingår i samma koncern eller i samma företagsgrupp med nära ekonomisk samhörighet, *eller*	1. för betalning av varor och tjänster som framställs eller säljs av företaget eller av ett annat företag som ingår i samma koncern eller i samma företagsgrupp med nära ekonomisk samhörighet,
	2. för kontanta uttag i samband med betalning för varor eller tjänster enligt punkt 1 och som uppgår till högst 2 000 kronor vid varje tillfälle, eller
2. i samband med att kontoförhållandet upphör.	3. i samband med att kontoförhållandet upphör.

2 kap.

3 a §

En banks verksamhet skall drivas av bankens egen personal och i bankens egna lokaler. Uttag från konto utan bankbok får dock tillhandahållas även på annat sätt.

Finansinspektionen får ge en bank tillstånd att tillhandahålla följande tjänster för bankens räkning genom ombud utanför bankens lokaler, nämligen

1. insättning på bankkonto,
2. uttag från konto med bankbok, och
3. betalningsförmedling.

Finansinspektionen får också ge en bank tillstånd att tillhandahålla andra särskilt angivna tjänster än de som anges i andra stycket genom visst eller vissa angivna ombud utanför bankens lokaler.

Verksamhet enligt andra stycket får bedrivas från samma kassaplats som används för ombudets övriga verksamhet.

Tillstånd enligt andra och tredje styckena får ges endast om

1. banken svarar för verksamheten mot kunden, och
2. det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former.

3 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service

Härmed föreskrivs i fråga om förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service

dels att 25, 26, 28, 30 och 33 §§ skall ha följande lydelse.

dels att det skall införas en ny paragraf 24 a av följande lydelse,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	24 a §
	Med kassaservice avses i denna förordning tillhandahållandet av betaltjänster och av en möjlighet att göra kontanta insättningar och uttag på konto.
	25 §
Stöd kan lämnas för att det skall kunna upprätthållas en försörjning med dagligvaror och drivmedel i glesbygds- och landsbygdsområden som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. Stöd kan i vissa fall lämnas även till fackhandelsservice.	Stöd kan lämnas för att det skall kunna upprätthållas en försörjning med dagligvaror, *kassaservice* och drivmedel i glesbygds- och landsbygdsområden som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. Stöd kan i vissa fall lämnas även till fackhandelsservice.
	26 §
Stöd kan lämnas till	Stöd kan lämnas till
1. kommuner,	1. kommuner,
2. näringsidkare med fasta försäljningsställen för dagligvaror eller drivmedel,	2. näringsidkare med fasta försäljningsställen för dagligvaror eller drivmedel,
3. näringsidkare med fasta försäljningsställen för fackhandelsvaror, om det finns särskilda skäl, *och*	3. näringsidkare med fasta försäljningsställen för fackahandelsvaror, om det finns särskilda skäl,
4. näringsidkare som åker omkring med varubuss och säljer	4. näringsidkare som åker omkring med varubuss och säljer

dagligvaror till konsumenter, om det finns särskilda skäl.

dagligvaror till konsumenter, om det finns särskilda skäl, *och*

5. *annan näringsidkare än de som avses i punkterna 2-4 och som tillhandahåller kassaservice, om det finns särskilda skäl.*

28 §

Stöd får lämnas endast om kommunen har planerat *varuförsörjningen* på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas.

Stöd får lämnas endast om kommunen har planerat *försörjningen av varor och service* på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas.

30 §

Stöd till kommersiell service kan lämnas som hemsändningsbidrag till kommuner som helt eller delvis bekostar hemsändning till hushåll av dagligvaror.

Stöd till kommersiell service kan lämnas som hemsändningsbidrag till kommuner som helt eller delvis bekostar hemsändning till hushåll av dagligvaror *eller tillhandahållandet till hushåll av kassaservice.*

Bidrag får lämnas endast om sändningen sker på ett ändamålsenligt sätt och utan onödiga kostnader.

Hemsändningsbidrag kan även lämnas för kommunens direkta kostnader för att anordna särskilda *inköpsturer till en närliggande butik* för de hushåll som har störst avstånd eller saknar möjligheter att på annat sätt ta sig till *butiken.*

Hemsändningsbidrag kan även lämnas för kommunens direkta kostnader för att anordna särskilda *turer till ett näraliggande serviceställe* för de hushåll som har störst avstånd eller saknar möjligheter att på annat sätt ta sig till *servicestället.*

33 §

Stöd till kommersiell service kan lämnas som investeringsbidrag och landsbygdslån för

1. anskaffning eller ny-, till- eller ombyggnad eller större reparation av lokaler som behövs för verksamheten och för inredning eller annan utrustning av sådana lokaler,

2. anskaffning eller ombyggnad eller större reparation av en varubuss som behövs i verksamhet som avses i 26 § 4 och för inredning och annan utrustning av sådana fordon,
3. kompetenshöjande utbildningsinsatser för butiksägare och anställda inom dagligvaruhandeln, och

3. kompetenshöjande utbildningsinsatser för butiksägare och anställda inom dagligvaruhandeln *eller för personer som arbetar med kassaservice*, och
4. kostnader för utarbetande av åtgärdsprogram som syftar till att förbättra företagets lönsamhet och service till hushållen.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Utredningens direktiv

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 12 mars 1998. De återges i sin helhet i bilaga 1. Av direktiven framgår att utredningens uppgift sammanfattningsvis har varit att

- beskriva statens nuvarande ansvar enligt postlagen för att säkerställa och finansiera en rikstäckande betaltjänst och kontantförsörjning, statens sätt att uppfylla detta åtagande samt kostnaden för åtagandet,
- undersöka hur en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning säkerställs och finansieras i andra jämförbara länder,
- inom ramen för en analys av de krav som skall ställas på en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning i landet bedöma vilket ansvar staten bör ha för dessa tjänster och på vilken servicenivå dessa funktioner bör tillhandahållas med hänsyn till kostnaderna för olika alternativ,
- föreslå alternativ till hur statens ansvar för betaltjänsten och kontantförsörjningen i landet långsiktigt kan uppfyllas och anpassas i takt med förändringar i kundernas efterfrågan av dessa funktioner och den nya tekniken på området,
- analysera ett eventuellt behov av upphandling av betaltjänst och kontantförsörjning och föreslå hur riktlinjer för en sådan upphandling bör läggas fast, och
- föreslå den lagreglering som kan behövas och hur eventuell tillsyn bör utformas.

1.2 Avgränsning av uppdraget

För närvarande säkerställs det statliga åtagandet att hålla en rikstäckande kassaservice genom ett avtal som staten har träffat med Posten. Posten tillhandahåller denna service genom sitt kontorsnät och sina lantbrevbärarlinjer. För den del av kassaservicen som inte är lönsam får Posten ersättning från staten. Förändringar av det statliga åtagandet inom kassaservice kan få konsekvenser för Posten som går långt utöver frågan om att tillhandahålla kassaservice. Det har emellertid inte, såsom utredningen har tolkat direktiven, ingått i utredningens uppdrag att ta

ställning till Postens framtid eller att bedöma hur Posten bör organisera sin verksamhet. Dessa frågor som rör Posten får således bedömas i ett annat sammanhang där resultatet av denna utredning kan vara en av flera utgångspunkter.

Utredningen har lagt fokus på den grundläggande frågan om staten bör ha ett ansvar för en rikstäckande betaltjänst och kontantförsörjning och hur detta i så fall bör ordnas. Innebörden av dessa funktioner har utredningen tolkat på så sätt att det handlar om att medborgare och företag skall ha en tillfredsställande tillgång till kontanter och enklare betaltjänster, dvs. vad som i betänkandet kallas för kassaservice. Det är således i första hand gränssnittet mellan vanliga konsumenter och bankernas och Postens kassaservice som har varit föremål för utredningens intresse.

Utredningen har tolkat direktiven så att det främst är tre utgångspunkter som bör styra statsmakternas politik beträffande kassaservice.

- Bättre eller fortsatt god kassaservice till medborgare och företag.
- Det offentliga åtagandet bör ansluta till offentliga åtaganden inom andra jämförbara områden.
- Kostnaderna för det offentliga åtagandet bör om möjligt begränsas.

Dessa utgångspunkter har varit vägledande för utredningens analyser och förslag till åtgärder.

1.3 Arbetets uppläggning

För att kunna ta ställning till om staten bör ha ett ansvar för kassaservice har utredningen formulerat några grundläggande frågor. Den första frågan är hur den nuvarande regleringen av kassaservice ser ut samt hur Postens kassaservice är utformad. Detta beskrivs i kapitel 2-3. En särskild fråga har gällt Riksbankens funktion inom kassaservice, vilken beskrivs i kapitel 4. En fråga av avgörande betydelse är om marknaden klarar av att tillhandahålla kassaservice utan ingripande från staten. Med utgångspunkt i den frågan har utredningen i kapitel 5 undersökt hur utvecklingen ser ut på marknaden. En del av utredningsarbetet har vidare varit inriktat på att klarlägga hur kassaservice säkerställs i andra jämförbara länder. Med hjälp av Riksbanken och Posten har därför en enkät skickats till centralbankerna och postoperatörerna i några andra länder. För att ställa uppföljande och fördjupande frågor har utredningen besökt England, Finland och Norge. En sammanställning av svaren redovisas i bilaga 5.

För att teckna bilden i kapitel 5 av utbud och konsumtionsmönster på marknaden för kassaservice och betaltjänster har utredningen – för-

utom att gå igenom skriftligt material såsom lagförarbeten, tillgänglig statistik och olika rapporter[1] – haft omfattande externa kontakter med aktörer på marknaden och olika intresseorganisationer. Utredningen har i detta syfte intervjuat representanter för Svenska Bankföreningen, FöreningsSparbanken, Nordbanken, Handelsbanken, de så kallade nischbankerna och Postgirot Bank samt dessutom haft löpande kontakt med Posten. Även dagligvaruhandeln och bensinhandeln fyller en viktig funktion på den berörda marknaden. Utredningen har således intervjuvat representanter för Svensk Handel, Handelns Utredningsinstitut, Sveriges Livsmedelshandlares Riksförbund, Föreningen Glesbygdshandelns Främjande, KF, ICA och D-Gruppen, som bl.a. organiserar VIVO-handlare samt även haft kontakt med representanter för bensinhandeln.

För att få en uppfattning om efterfrågan på dessa tjänster och de särskilda behov som utsatta grupper kan ha, har utredningen intervjuat representanter för Handikappförbundens Samarbetsorgan och tillsammans med den föreningen även gett samtliga handikapporganisationer möjlighet att lämna synpunkter. Utredningen har vidare intervjuat representanter för Pensionärernas riksorganisation, Företagarnas riksorganisation, Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva och Kommunförbundet.

Företrädare för Finansinspektionen, Post- och telestyrelsen, Riksbanken och Konsumentverket har varit representerade i utredningen som experter. Utöver dessa myndigheter har utredningen haft kontakter med Glesbygdsverket samt besökt Länsstyrelsen i Jämtlands län. Vidare har Integrationsverket och Överstyrelsen för civil beredskap fått tillfälle att lämna synpunkter.

För att ta reda på i vad mån statliga utbetalningar är beroende av Postens kassaservice har utredningen intervjuat representanter för Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket.

---

[1] Utredningen har använt sig av ett tämligen omfattande skriftligt grundmaterial. Bland lagförarbeten bör nämnas SOU 1993:9 Postlag, prop. 1993/94:38 Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m., prop. 1995/96:74 Ökad bankkonkurrens, SOU 1994:66 Finansiella tjänster i förändring och SOU 1995:69 Betaltjänster. Statistik har i första hand hämtats från Statistisk Årsbok, Riksbanken, 1997 eller från Postens interna material. Särskilt värdefulla rapporter har varit Service i gles- och landsbygd, Glesbygdsverket och Konsumentverket, 1997, Finansiella tjänster i ett konsumentperspektiv, Konsumentverket, 1998, Post- och bankservice i förändring, NUTEK, 1998, Kontanter i samhället och kontanthanteringen år 2002, Riksbanken, 1998 samt Betaltjänster och kundrörlighet, Finansinspektionen, 1998.

Utredningen har samrått med Banklagskommittén och utredningen om elektroniska pengar.

Utredningen har i studiesyfte besökt olika typer av postkontor i Stockholms skärgård och följt med några av Postens lantbrevbärarlinjer.

1.4 Begrepp

Avsikten med detta avsnitt är att underlätta läsningen av betänkandet genom att förklara vissa i sammanhanget betydelsefulla begrepp.

Bankkort: Begreppsapparaten för kontokort är svårgenomtränglig. När det saknas anledning att göra distinktioner mellan exempelvis betalkort och kreditkort används termen bankkort som beteckning på alla kontokort som inte är kundmedelskort.

Betalningsterminal: En terminal som används för att göra betalningar med kontokort.

Betaltjänst: Uppdrag som går ut på att åt en kund utföra en betalning eller liknande överföring av medel[2].

Integrerad kassaservice: En ordning som innebär att ett bankombud sköter bankärenden från samma kassaplats som används för ombudets övriga verksamhet. Begreppet används så att det är neutralt i förhållande till om den integrerade kassaservicen är ordnad så att pengarna från bankärendena och pengarna från ombudets egen verksamhet hanteras i samma *kassalåda* eller i separata kassalådor.

Kassaservice: Begreppet kassaservice definieras i utredningens förslag till en ny 24 a § i förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service. Utredningen använder begreppet kassaservice så att det endast avser insättningar, uttag och betalningar över disk i post- eller bankkontor, via lantbrevbärare eller annars genom personlig betjäning. En betaltjänst kan utföras på ett postkontor och är då en del av kontorets kassaservice. Om samma betalning däremot fullgörs via exempelvis en telefonbank och utan att ett kontor besöks rör det sig inte om kassaservice men väl om en betaltjänst.

Kontantförsörjning: Tillhandahållandet av sedlar och mynt.

Kontokort: Används i betänkandet som en gemensam beteckning för bankkort och kundmedelskort.

Kundmedelskort: Kort som utges av en butikskedja eller liknade, exempelvis ICA-kort. Kundmedelskorten får endast användas för inköp i den företagsgrupp som ger ut kortet och behållningen på kontot får uppgå till högst 15 000 kr. Dessa begränsningar finns inte för bankkort.

---

[2] SOU 1995:69, s. 14.

Anledningen till att utredningen delar in kontokorten i de två huvudgrupperna bankkort och kundmedelskort är att det finns betydelsefulla rättsliga skillnader mellan dem samt att utredningen lämnar förslag som specifikt rör kundmedelskorten. Till ett kundmedelskort är ett *kundmedelskonto* kopplat.

Posten: Postkoncernen består av ett flertal bolag. Moderbolaget *Posten AB* äger dotterbolagen *Postgirot Bank AB*, som är den egentliga huvudmannen för postkoncernens egen kassaservice, och *Posten Sverige AB* som driver kontorsnätet och lantbrevbärarlinjerna. Genom kontoren och lantbrevbärarna tillhandahåller Posten Sverige AB kassaservice som ombud för Postgirot Bank AB (och för Nordbanken genom dess bifirma Postbanken). För att beteckna postkoncernen i de fall där det saknas anledning att göra åtskillnad mellan de olika bolagen används här beteckningen Posten.

Nuvarande förhållanden

2 Nuvarande reglering av kassaservice m.m.

Utredningen föreslår senare i betänkandet att statens ansvar för en rikstäckande kassaservice upphävs. Ansvaret regleras nu i postlagen och säkerställs genom ett avtal mellan staten och Posten. Utredningen föreslår vidare förändringar i bankrörelselagen i syfte att förbättra förutsättningarna för att tillhandahålla kassaservice. Som bakgrund till förslagen beskrivs här den lag- och avtalsreglering som styr kassaservicen.

Allmänt konstaterar utredningen att staten via Posten har ett långtgående om än i vissa avseenden oprecist åtagande avseende kassaservice.

2.1 Regleringen av statens ansvar för kassaservice

Staten har tagit på sig ett ansvar för en rikstäckande kassaservice. Ansvaret framgår av 1 a § postlagen där det föreskrivs att det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Enligt postlagen är det möjligt för staten att uppdra åt flera olika företag att medverka till att denna kassaservice upprätthålls[3]. Åtagandet säkerställs för närvarande genom ett avtal mellan staten och Posten.

I det följande behandlas bakgrunden till att staten och Posten har ett ansvar för en rikstäckande kassaservice. Därefter beskrivs den närmare innebörden av detta ansvar med utgångspunkt i gällande lagstiftning och avtal.

Bakgrund

En uttrycklig bestämmelse som reglerar statens ansvar för en rikstäckande kassaservice infördes för första gången genom den nu gällande postlagen som trädde i kraft den 1 mars 1994. Verksamheten var dess-

[3] Prop. 1993/94:38 s. 68 och prop. 1995/96:218 s. 14.

förinnan reglerad i förhållandevis liten utsträckning[4]. Någon särskild lagstiftning för postverksamhet fanns inte utan de tillämpliga reglerna var spridda i en rad olika författningar. Av den då gällande förordningen (1988:79) med instruktion för postverket framgick dock att postverket hade till uppgift att förmedla betalningar. Postverkets uppgift att svara för kassaservice går dock ännu längre tillbaka i tiden. Redan år 1883 inrättades postsparbanken med ändamål att ta emot inlåning vid de postanstalter som postsparbankens styrelse bestämde. Några decennier senare, år 1925, inrättades postgirot. Postverket skulle bedriva postgiroverksamheten med syfte att underlätta betalningar och främja sådana betalningsmetoder som ledde till en minskad kontanthantering. Postgirorörelsen förmedlades av de fasta postanstalterna samt av lantbrevbärarna i den utsträckning generalpoststyrelsen bestämde.

I samband med bolagiseringen av postverket blev postgirot den 1 mars 1994 i formell mening en bank med namnet Postgirot Bank AB. Postgirot Bank bedriver begränsad bankverksamhet med huvudsaklig inriktning på betalningsförmedling. Postgirot Bank ägs av Posten AB, som är moderbolag i postkoncernen. I postkoncernen ingår det av Posten AB ägda bolaget Posten Sverige AB. Det är Posten Sverige AB som driver postkontorsnätet och lantbrevbärarlinjerna. Posten har även ett samarbete med Nordbanken genom den verksamhet som bedrivs av Nordbankens bifirma Postbanken. Huvudmän för den kassaservice som erbjuds av Posten är dels Postgirot Bank, dels Nordbanken. Kassaservicen sköts dock av Posten Sverige AB som i juridisk mening är bankombud för huvudmännen Postgirot Bank och Nordbanken.

Varför ett statligt ansvar?

År 1992 tillsatte regeringen en utredning för att se över postlagstiftningen och utreda förutsättningarna för att bolagisera postverket. Postlagsutredningen tog inte upp frågan om statens ansvar för en kassaservice borde bibehållas och överföras från postverket till det nya postbolaget, sannolikt eftersom utredningen ansåg att kassaservicen av lagtekniska skäl inte borde regleras i postlagen[5].

I prop. 1993/94:38 om ny postlag sägs däremot att det är "angeläget att statens ansvar för post- och kassaservice upprätthålls"[6]. Som en följd av detta övervägande kom kravet på att det skall finnas en rikstäckande kassaservice att regleras i den nya postlagen. Någon närmare

[4] SOU 1993:9 s. 87.

[5] SOU 1993:9 s. 130. Utredningen hänvisar till prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 134.

[6] Prop. 1993/94:38 s. 68 ff.

motivering av det statliga åtagandet eller varför ansvaret överfördes från postverket till det nya postbolaget finns inte i lagförarbetena. Det förefaller följaktligen som om staten i samband med bolagiseringen av postverket höll fast vid sitt historiska ansvar för en rikstäckande kassaservice utan att någon analys gjordes av argumenten för och emot ett sådant åtagande.

I samband med att ändringar därefter har genomförts i postlagen har det framhållits att "det är nödvändigt att alla landets delar har tillgång till en väl fungerande post- och kassaservice"[7]. Det finns dock inte närmare redovisat varför det är angeläget eller nödvändigt att staten skall ansvara för en rikstäckande kassaservice.

Något motsvarande åtagande är svårt att finna på andra områden, exempelvis dagligvaruhandel. Det är därför svårt att dra slutsatser från statliga överväganden som rör andra områden och som skulle kunna vara giltiga även för kassaservice.

Ytterst är syftet med det statliga ansvaret att underlätta för privatpersoner, företag, myndigheter och organisationer i hela landet att verkställa och ta emot betalningar samt att få tillgång till kontanta medel[8]. Som framgår av Post och Teleutredningens betänkande Affärsverk med regionalt och socialt ansvar finns det också en regionalpolitisk aspekt eftersom Postens kassaservice har ansetts särskilt viktig för glesbygden.[9]

Varför Posten?

Att ett avtal om att upprätthålla en rikstäckande kassaservice träffades just med Posten har i förarbetena till postlagen motiverats med att det har ansetts finnas ett historiskt och praktiskt samband mellan kassaservice och postservice[10]. Någon analys av hur sambandet ser ut eller på vilket sätt det motiverar att avtalet träffades med Posten har inte gjorts. Det kan dock antas att Postens kontorsnät och lantbrevbärarservice av tradition helt enkelt har erbjudit förhållandevis goda möjligheter att göra in- och utbetalningar och att det därför har ansetts naturligt att Posten skall svara för kassaservicen. Det framgår dock av förarbetena till postlagen att kassaservice inte skall anses utgöra postverksamhet; en

[7] Prop. 1995/96:218 s. 58.

[8] Prop. 1993/94:38 s. 76.

[9] SOU 1990:27 s. 49. Det sägs där att Postens betalningsförmedling genom postgirot via postkontor och lantbrevbärare ofta har varit den enda möjlighet som stått till buds för att göra betalningar på ett enkelt sätt.

[10] Prop. 1993/94:38 s. 150.

tydlig skillnad mellan kassaservice och postverksamhet har således gjorts.

Bestämmelsen i postlagen och avtalet mellan staten och Posten

Utgångspunkten för statens och Postens ansvar för en rikstäckande kassaservice är bestämmelsen i 1 a § postlagen som lyder:

> Det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser[11].

Bestämmelsen kompletteras av ett avtal mellan staten och Posten. Ett sådant avtal har tecknats och förlängts i tre omgångar. Det nu gällande avtalet, som redovisas i bilaga 2, löper ut den 1 januari år 2000. Enligt avtalet förbinder sig Posten att tillhandahålla en daglig och grundläggande kassaservice. För denna tjänst, till den del alternativ saknas och det inte är kommersiellt motiverat att bedriva verksamheten, skall staten betala ersättning till Posten. Ersättningen, som för närvarande uppgår till 200 mkr, fastställs i samband med att riksdagen beslutar om statsbudget för budgetperioden.

Av avtalet framgår vidare att en grundläggande kassaservice skall ges till alla kunder i hela landet och att kundernas efterfrågan bör vara styrande för servicens utformning. Förändringar av servicens utformning i glesbygd bör ske varsamt. Kassaservicen skall enligt avtalet erbjudas till enhetliga priser och i normalfallet skall alla ha tillgång till kassaservice fem dagar i veckan, helgfria vardagar. Antalet hushåll som saknar daglig kassaservice bör enligt avtalet inte öka under avtalsperioden.

Vilka tjänster ingår?

I postlagen anges att alla skall ha möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Den service som erbjuds skall alltså kunna utnyttjas av varje privatperson och företag eller annan organisation eller myndighet. Det framgår dock varken av postlagen eller avtalet vilka betalningar eller andra tjänster som skall tillhandahållas.

Postens egen definition på vilka tjänster som ingår i den grundläggande kassaservicen har under de senaste åren varit:

---

[11] Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom en lagändring (1998:483) som trädde i kraft den 1 juli 1998.

- betalningar till och från konton knutna till Posten, inklusive kontanta insättningar och uttag, samt
- inrikes kontolös betalningsförmedling med postanvisningar.

Tjänster som enligt Postens uppfattning ligger utanför den grundläggande kassaservicen är exempelvis utlandsbetalningar, kreditgivning, värdepappershantering och försäljning av resevaluta. Dessa tjänster tillhandahålls i stället av Posten på kommersiella grunder.

Staten har inte gett uttryck för någon preciserad uppfattning om vilka tjänster som skall ingå i den grundläggande kassaservicen. Det har dock anförts att Postens samtliga nuvarande driftsformer för kassaservice når upp till den nivå som avses i postlagen[12].

Olika sätt att tillhandahålla kassaservicen

Staten ställer inte något uttryckligt krav på att kassaservicen skall tillhandahållas i en särskild form[13]. I stället åligger det Posten att själv finna det billigaste och mest effektiva sättet att tillhandahålla servicen. Posten tillhandahåller således kassaservice i varierande former, både genom fast och rörlig service.

Geografisk täckning

Det är inte preciserat vad som avses med att kassaservicen skall vara rikstäckande. Det finns exempelvis inte några riktlinjer för hur långt avstånd mellan ett hushåll och närmaste serviceställe som kan godtas. Av kravet på rikstäckning följer dock att Posten skall hålla ett servicenät som täcker hela landet. Kravet kan rimligen endast tolkas på så sätt att varje medborgare tämligen enkelt och utan någon längre resa skall kunna utnyttja kassaservicen.

Tillgänglighet i tid m.m.

Statens krav avseende tillgänglighet i tiden har skrivits in i avtalet med Posten. Kassaservice skall i normalfallet tillhandahållas fem dagar i veckan, helgfri måndag till fredag. Det finns däremot inte några regler för när på dagen eller mellan vilka klockslag som servicen skall erbjudas. Det är därför möjligt att i betydande utsträckning variera kassans

[12] Prop. 1995/96:218 s. 37.

[13] Prop. 1995/96:218 s. 37, jfr. SOU 1993:9 s. 127. Av avtalet framgår att kundens efterfrågan bör styra servicens utformning.

öppettider. Ett exempel på detta är lantbrevbärare som erbjuder kassaservice under en för varje kund mycket begränsad tid på dagen.

Staten ställer inte något uttryckligt krav på den tid inom vilken ett betalningsuppdrag skall vara utfört. De skillnader som i dag finns i hur snabbt ett betalningsuppdrag genomförs är enligt Postens bedömning försumbara. På ungefär 100 mindre, avlägset belägna orter är det av främst transporttekniska skäl ca 25 procent av postgiroinbetalningarna som blir bokförda en bankdag senare än med normal service, som innebär bokföring bankdagen efter inbetalningen.

När det gäller priset på kassaservice säger både postlagen och avtalet att detta skall vara enhetligt för hela landet. Däremot sägs det inget om prisnivån. De senaste åren har Posten successivt höjt priset på kassatjänster.

2.2 Regler för bankverksamhet och betaltjänster

Allmänna regler

Kassaservice, såsom begreppet används i detta betänkande, innebär att betaltjänster tillhandahålls över disk eller via lantbrevbärare och att en möjlighet ges att göra insättningar och uttag på eget konto. Enligt nu gällande lagstiftning finns det inte något generellt krav på tillstånd för att utföra betaltjänster. Det är följaktligen i princip tillåtet för alla att förmedla betalningar. Behovet av en särskild lagreglering för betaltjänster behandlades av Betaltjänstutredningen som fann att det var motiverat att införa en särskild lag om betaltjänster[14]. Reglerna skulle syfta till att värna om ett stabilt och effektivt betalningsväsende samt att stärka konsumentskyddet. Betaltjänstutredningens förslag om att införa en lag om betaltjänster bereds för närvarande i Regeringskansliet. I vissa delar har utredningens förslag föranlett ny lagstiftning, exempelvis genom bestämmelsen i 1 kap. 2 a § bankrörelselagen om kundmedelskonton.

[14] SOU 1995:69 s. 18.

Särskilda bestämmelser för bankverksamhet

Bankrörelse, kundmedelskonton

Med bankrörelse avses enligt 1 kap. 2 § bankrörelselagen verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Bankrörelse får drivas endast av den som har tillstånd, så kallad oktroj.

Skälen för denna begränsning av rätten att ta emot och hantera inlåning är att bankernas inlåningskonton utgör basen i det allmänna betalningssystemet. Genom att ålägga bankerna en strängare reglering än andra finansiella företag har lagstiftaren velat verka för ett stabilt betalningssystem[15]. Dessutom motiveras restriktioner rörande inlåning av intresset av att värna konsumentskyddet.

Ett syfte med den nuvarande definitionen av bankrörelse är att den inlåningsverksamhet som är förbehållen bankerna skall omfatta de kontoformer som är ägnade att användas som transaktionskonton, dvs. konton som är knutna exempelvis till giro eller kontokort. För att attrahera insättare bör denna typ av transaktionsmedel vara tillgängliga med kort varsel[16]. Genom att begreppet bankrörelse har definierats delvis genom en bestämmelse om att inlånade medel skall vara tillgängliga för insättaren med kort varsel har bankerna i praktiken kommit att få en exklusiv rätt att tillhandahålla kontobaserade betaltjänster och därmed även kassaservice[17].

Om ett företag tar emot insättning på konto räknas det enligt 1 kap. 2 a § bankrörelselagen inte som bankrörelse om behållningen för varje kund uppgår till högst 15 000 kr. Behållningen på det så kallade kundmedelskontot kan då ses som en förskottsbetalning och får i princip endast användas för betalning av kontohållarens varor. Det är med stöd av denna bestämmelse som exempelvis ICA-korten tillåts.

Den begränsning som ligger i att insatta kundmedel endast får användas för betalning av kontohållarens varor medför att det – till skillnad från vad som gäller för bankkort – som huvudregel är otillåtet för en butik att ge tillbaka kontanter i samband med att kortinnehavaren gör ett inköp med sitt kundmedelskort. Kontantavrundning i samband med inköp tillåts dock i praktiken upp till 300 kr.

---

[15] Prop. 1995/96:74 s.91.

[16] Prop. 1995/96: 74 s. 96 ff.

[17] För tydlighetens skull bör det påpekas att även Postens kassaservice är bankrörelse.

Bankombud

Bankverksamhet skall enligt 2 kap. 3 a § bankrörelselagen drivas av bankens egen personal och i bankens lokaler. Uttag från eget konto utan bankbok får dock tillhandahållas på annat sätt, exempelvis genom uttagsautomater eller uttag i samband med kortköp i butik.

En bank kan av Finansinspektionen få generellt tillstånd att genom ombud driva följande verksamhet utanför bankens lokaler.

- Insättning på bankkonton.
- Uttag från konto med bankbok.
- Betalningsförmedling.

Särskilt angivna ombud kan med Finansinspektionens tillstånd även få utföra andra, mer kvalificerade banktjänster. Det är med stöd av sådant tillstånd som Posten såsom ombud tillhandahåller banktjänster för Nordbankens räkning. Verksamheten regleras genom ett samarbetsavtal mellan Posten och Nordbanken och bedrivs under Nordbankens bifirma Postbanken.

För att få tillstånd krävs att verksamheten kan antas komma att bedrivas under betryggande former. Det har inte ansetts vare sig möjligt eller lämpligt att i detalj slå fast vilka krav som skall ställas på ombudsverksamheten. I stället bör bestämmelsen tillämpas flexibelt av Finansinspektionen och kraven på verksamheten bör anpassas till den tekniska utvecklingen, verksamhetens omfattning och övriga förutsättningar[18].

Banken svarar direkt mot kunden

Av allmänna avtalsrättsliga regler följer att ett ombud företar rättshandlingar i huvudmannens namn och för huvudmannens räkning. Det framgår uttryckligen av bankrörelselagen att banken skall svara för verksamheten gentemot kunden. Kunden står således i ett direkt partsförhållande till banken, dvs. ombudets huvudman.

I ombudsverksamheten kan det uppkomma ekonomisk skada, exempelvis genom att någon manipulerar en terminal så att en betalning hamnar i orätta händer genom att den går till fel konto. För att en bank skall få tillstånd till ombudsverksamhet krävs det att avtalet mellan banken och kunden är utformat så att banken svarar för all skada gentemot kunden om inte kunden har medverkat till skadan eller underlåtit att förebygga eller minimera den. Därigenom kan det undvikas att det blir kunderna som drabbas av denna typ av skador.

[18] Prop. 1995/96:74 s. 132 ff.

Finansinspektionen har som ett villkor för verksamheten i sina tillståndsbeslut regelmässigt angett att det klart skall framgå för kunden att bankärendet handläggs med juridiskt bindande verkan mellan banken och kunden och att den som handlägger ärendet är ombud för banken.

Säker redovisning, integrerad kassaservice

Kravet på att verksamheten skall tillhandahållas under betryggande former innebär att det ställs krav på ombudets rutiner för redovisning och kontroll, på den fysiska säkerheten men också på sekretess och utbildning av personal. En grundregel är att kunden inte skall utsättas för större risker när banktjänster tillhandahålls genom ombud än när de tillhandahålls av bankens egen personal[19].

Enligt ett uttalande i lagförarbetena bör kassaexpeditionen för bankärenden hållas avskild från butikens övriga kassaverksamhet genom att den förläggs till en särskild disk som märks ut med bankens beteckning och bemannas av särskilt utbildad butikspersonal[20]. Om ombudet har en begränsad omsättning med få transaktioner är det dock, med utnyttjande av den utrustning som används vid normal kontokortshantering, tillåtet att sköta bankärendena från samma kassaplats som används för ombudets övriga verksamhet, så kallad *integrerad kassaservice*. Den integrerade kassaservicen bör endast avse insättningar och uttag. Om betalningsförmedling skall tillhandahållas krävs en särskild disk. Sammanfattningsvis kan alltså integrerad kassaservice tillåtas om följande förutsättningar är uppfyllda.

- Bankombudet hanterar ett litet antal ärenden med liten omsättning.
- Bankombudet ombesörjer endast insättningar och uttag.
- Bankombudet har kontokortsterminal.

Finansinspektionen har under 1998 meddelat ett par beslut i vilka olika banker har fått tillstånd att driva ombudsverksamhet med integrerad kassaservice. Bankerna har i sina ansökningar uppgett att det rör sig om tillstånd för insättningar och uttag med högst 8 000 kr per kortnummer och dygn samt att antalet transaktioner per dag kan antas uppgå till högst 15.

I det föregående har behandlats frågan om bankärendena kan hanteras från samma kassaplats (dvs. kassadisk, kassaexpedition) som används för butikens övriga verksamhet. En annan fråga är om det är tillåtet att blanda pengar som hänför sig till bankärenden med pengar som

[19] Prop. 1995/96: 74 s. 133.
[20] Prop. 1995/96:74 s. 133.

inflyter i butikens egen verksamhet. Krävs det således separata kassalådor eller inte?

Ett bankombud som i sin kassaservice tar emot pengar från en kund har ett krav på sig att skydda kundens pengar från sina egna borgenärer. Ett sådant skydd aktualiseras exempelvis vid en utmätning hos ombudet, då fråga uppkommer om vilken egendom som får utmätas. I den situationen är det viktigt att kundens pengar kan separeras och skyddas så att pengarna inte utmäts. Enligt lagen (1944:181) om redovisningsmedel är huvudmannens fordran skyddad om medel som tillkommer denne har satts in på ett särskilt konto eller på annat sätts avskilts och detta har skett utan dröjsmål. Detta kan ske genom att ombudet under dagen har separata kassalådor för butiksärendena och bankärendena. Så länge dröjsmål inte föreligger är fordran också skyddad om medlen har varit omedelbart tillgängliga för avskiljande. Ett ombud kan därför, utan att kundens pengar sätts i fara, under dagen ha en gemensam kassa för den egna verksamheten och bankärendena[21]. Avskiljande bör då ske vid dagens slut. Det föreligger enligt utredningens bedömning därför inte något hinder mot sammanblandade kassor så länge avskiljande sker vid dagens slut.

En annan utgångspunkt när det gäller kravet på säker redovisning är att transaktionerna skall registreras maskinellt post för post. Ombudet bör vara direktuppkopplad mot bankens centrala dataenhet. Undantagsvis kan manuella kassor godtas men kvitto på transaktioner bör då undertecknas av två personer. För närvarande finns det endast ett mindre antal ombud med manuella kassor.

För lantbrevbärarnas del är det i dag inte möjligt att uppfylla kravet på att kassatransaktioner skall registreras omedelbart maskinellt eftersom de inte är utrustade med terminaler eller annan liknande utrustning. Det har dock sedan länge funnits en fungerande kvitto- och kontrollrutin för lantbrevbärarnas manuella kassor som innebär att de transaktioner som en lantbrevbärare utför registeras maskinellt på postkontoret vid arbetspassets slut. Denna ordning har godtagits.

Fysisk säkerhet

En bank som bedriver ombudsverksamhet är skyldig att se till att brottslighet, i första hand rån, förebyggs och förhindras. Det kan handla om att utrusta ombuden med larm, kassaskrin, värdeskåp, säkerhetsglas och kamerabevakning. Kraven får anpassas efter förutsättningarna i varje enskilt fall.

---

[21] Prop. 1995/96:74 s. 129 f. Högsta Domstolen har behandlat denna fråga i NJA 1985 s. 836, 1987 s. 517 och 1989 s. 781.

Finansinspektionen har utfärdat allmänna råd och föreskrifter till förebyggande av brott i bankverksamhet, FFFS 1996:8. Bestämmelserna gäller för banks verksamhet med egen personal och i egna lokaler, men de är vägledande även för ombudsverksamhet. Föreskrifterna innehåller krav på larm, optisk övervakning, utformning av banklokaler och kassaplatser, förvaring av pengar och värdetransporter. Finansinspektionen har i sina tillstånd till ombudsverksamhet ställt som villkor att bankerna skall tillställa inspektionen riskanalyser eller att bankens instruktioner och riktlinjer för säkerhet även skall gälla för ombudet.

Sekretess och utbildning av personal

För bankärenden gäller sekretess. Den personal som skall hantera bankärenden hos ombudet bör genomgå utbildning för att kunna hantera sekretessfrågor[22]. Det har av sekretesskäl dessutom ansetts lämpligt att begränsa bankombudets tillgång till information. Exempelvis är ombudens terminaler regelmässigt begränsade genom att de inte ger besked om saldot utan endast om en transaktion accepteras eller inte. Utbildningen av personal bör givetvis avse även banktekniska frågor.

Banklagskommittén

Regeringen beslutade år 1995 att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över bestämmelserna på bankområdet (kommittédirektiv 1995:86). Kommittén har antagit namnet Banklagskommittén. Bakgrunden till uppdraget var bankkrisen som drabbade de svenska bankerna i början av 1990-talet. Banklagskommittén kommer att avge sitt huvudbetänkande till årsskiftet 1998/99. De förslag som då ges kan komma att medföra betydelsefulla ändringar av banklagstiftningen, bl.a. när det gäller reglerna för bankombud.

Tillsynsregler för kassaservice

Posten står under tillsyn av Post- och telestyrelsen. Det åligger Post- och telestyrelsen att verka för att en väl fungerande kassaservice finns tillgänglig för alla enligt de mål som anges i postlagen samt att följa utvecklingen och bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov. Den skall se till att avtalet mellan staten och Posten följs.

Finansinspektionen utövar tillsyn över banker och andra finansiella företag. Även Postgirot Bank AB står under Finansinspektionens tillsyn. Tillsynen av bankombud utövas genom den bank som ombudet representerar. I denna verksamhet får Finansinspektionen meddela

[22] Prop. 1995/96:74 s. 135 ff.

föreskrifter om bankens kontroll över ombudet, utbildning av ombudets personal samt krav på den redovisning som ombudet skall kunna lämna.

Övriga regler för betaltjänster och EG-regler

Tillhandahållandet av betaltjänster regleras som sagt inte i någon särskild lag. Däremot finns det, utöver de särskilda reglerna om bankverksamhet, regler i ett antal olika författningar. Utöver de lagar som redan har behandlats kan nämnas brottsbalkens straffbestämmelser rörande ekonomisk brottslighet. Det finns också bestämmelser om betalningsförmedling bl.a. i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet och i lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet. En rad civilrättsliga lagar reglerar vad som gäller mellan parterna i ett avtalsförhållande rörande betaltjänster, exempelvis skuldebrevslagen (1936:81), växellagen (1932:130), checklagen (1932:131) och konsumentkreditlagen (1992:830). Det skulle dock föra alltför långt att här beskriva innehållet i dessa lagar.

Det finns en rad EG-rättsliga regler som rör både bank- och postverksamhet, bl.a. de så kallade banksamordningsdirektiven 77/780/EEG och 89/646/EEG, direktivet 97/5/EG om betalningsöverföringar till och från utlandet och direktivet 97/96/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för kvaliteten på tjänsterna. Dessutom finns det i Romföredraget, i första hand i artikel 92, särskilda bestämmelser som förbjuder statsstöd till viss konkurrensutsatt verksamhet.

Eftersom utredningen bedömer att EG:s regelverk inte påverkar de bedömningar som görs i denna utredning behandlas inte de EG-rättsliga reglerna närmare. Det bör nämnas att ett införande av euron som betalningsmedel och ett eventuellt svenskt medlemskap i EMU inte kan antas få betydelse för hur statens ansvar för en rikstäckande betaltjänst och kontantförsörjning bör se ut. Skälet för detta är att det inte finns andra krav på hur euro skall distribueras och hållas tillgänglig än vad som gäller för svenska kronor.

3 Postens kassaservice

Som en bakgrund till utredningens bedömning att statens och Postens nuvarande åtagande inom kassaservice bör upphävas beskrivs i det följande hur denna service är utformad.

Allmänt konstaterar utredningen att Postens kassaservice spelar en stor roll för hushållen och företagen. Posten har ett rikstäckande kontorsnät och lantbrevbärare som ger 700 000 hushåll daglig kassaservice i anslutning till bostaden.

Posten tillhandahåller kassaservice dels i det egna kontorsnätet och via lantbrevbärarna, dels genom entreprenader i form av butiker och liknande serviceinrättningar. Under de senaste decennierna har Postens kontorsnät genomgått stora förändringar, vilket främst beror på en kraftig nedgång i efterfrågan av kassaservice[23]. Omfattningen av Postens kassaservice är mycket stor. Enligt uppgift från Posten svarar postkontorsnätet för 60-70 procent av alla banktransaktioner över disk och ca 460 000 kunder besöker varje dag något av Postens 1 800 serviceställen[24]. Till detta kommer den kassaservice som bedrivs av lantbrevbärarna och som betjänar ca 700 000 hushåll.

Som sagts tidigare bedriver Postgirot Bank begränsad bankverksamhet med huvudsaklig inriktning på betalningsförmedling. Postgirot Bank ägs av Posten AB, som är moderbolag i postkoncernen. I postkoncernen ingår det av Posten AB ägda bolaget Posten Sverige AB. Det är Posten Sverige AB som driver postkontorsnätet och lantbrevbärarlinjerna. Posten har även ett samarbete med Nordbanken genom den verksamhet som bedrivs av Nordbankens bifirma Postbanken. Huvudmän för den kassaservice som erbjuds av Posten är dels Postgirot Bank, dels Nordbanken. Kassaservicen sköts dock av Posten Sverige AB som i juridisk mening är bankombud för huvudmännen Postgirot Bank och Nordbanken.

Av avtalet mellan staten och Posten följer att det finns en skillnad mellan sådan kassaservice som Posten skall tillhandahålla enligt avtalet, så kallad grundläggande kassaservice, och annan kassaservice som kan innefatta ett bredare utbud av tjänster. Den senare kassaservicen erbjuds uteslutande på kommersiell basis. Postens samtliga

[23] Utvecklingen för betaltjänstmarknaden i allmänhet beskrivs i kapitel 5.

[24] Postens årsredovisning 1997, s. 3

driftsformer för kassaservice anses uppfylla postlagens och avtalets krav på en grundläggande servicenivå.

3.1 Postens olika typer av kassaservice

Försäljningskontoren är de av Postens serviceställen som har det största utbudet av tjänster. Där erbjuds ett fullständigt sortiment av Postens tjänster med tillgång till specialister som företagssäljare, postgirosäljare och privatekonomer. Försäljningskontoren drivs av Posten och finns i större städer och tätorter.

De vanliga *postkontoren* utgör tillsammans med försäljningskontoren stommen i kontorsnätet. Postkontoren, som i likhet med försäljningskontoren drivs av Posten, har ett komplett sortiment av Postens tjänster, inklusive finansiella tjänster. I huvudsak finns postkontoren på större orter. På riktigt stora orter finns ofta flera postkontor som kan kompletteras av entreprenader med begränsad service. En variant av de vanliga postkontoren är postkontor i butik. Posten tillhandahåller där samma tjänster som i de vanliga postkontoren och personalen är Postens egen. Den enda skillnaden mot ett vanligt postkontor är att Posten delar lokalen med en butik eller annan entreprenör.

Post i butik är ett samarbete mellan Posten och en entreprenör. Servicen sköts av entreprenören i en postmodul som har installerats av posten. Modellen kallas post i butik därför att butiker är den vanligaste samarbetspartern, även om andra entreprenader förekommer, exempelvis bensinstationer och verkstäder. Post i butik är den vanligaste fasta serviceformen på landsbygden och mindre orter, även om den förekommer också i storstädernas förorter. Post i butik fungerar som traditionella postkontor som erbjuder de flesta av Postens tjänster. Kunderna kan följaktligen hämta och skicka försändelser och göra betalningar. Mer kvalificerade ärenden kan förmedlas till ett vanligt postkontor.

En fördel med att ha ett serviceställe hos en samarbetspartner kan vara att det leder till utökade öppettider, vilket gynnar kunden. Det kan dessutom ge goda möjligheter att samordna exempelvis inköp av livsmedel med kassaärenden.

Närpost innebär att Posten i samarbete med en entreprenör hanterar försändelser. Närposten har inte någon kassaservice. Syftet med närpost är att det skall vara enkelt och nära att hämta försändelser som inte körs ut till mottagaren. Förutom att hämta försändelser kan kunderna ofta också köpa frimärken och posta brev och paket. En tanke med närpost är att den skall kompletteras av ett postkontor som ligger längre bort. Närpost fungerar främst som en lösning i storstäder

och större tätorter som har fler än ett postkontor. I likhet med Post i butik finns närpost oftast i dagligvarubutiker. Öppettiderna är därför i allmänhet generösa och kunderna har möjlighet att kombinera olika ärenden.

Utöver de nu behandlade fasta servicepunkterna tillhandahåller Posten även tjänster genom rörlig service i form av lantbrevbärare och postväska.

Lantbrevbärare ersätter stadsbrevbäring utanför tätorter. Lantbrevbärare har i stort sett hela den kassaservice som finns på postkontoren. De ärenden som lantbrevbäraren inte själv kan uträtta kan han vidarebefordra till ett postkontor. Postens organisation av lantbrevbärare byggdes ut kraftigt under 1960-talet som en kompensation för de omfattande nedläggningar av postkontor som då genomfördes. För närvarande får 700 000 hushåll och 5 000 företag daglig kassaservice genom lantbrevbärare i anslutning till bostaden eller vid driftsstället.

Postväskan utgör i vissa glesbygdsområden en ersättning för postkontor och lantbrevbärare. Det rör sig om en förhållandevis ovanlig service som skiljer sig från övrig kassaservice där kunden har direkt kontakt med en posttjänsteman. Det finns därför anledning att mer i detalj beskriva hur en postväska fungerar.

Postkontoren gör i ordning postväskorna och skickar dem med buss, taxi, skolskjuts eller liknande till ett utväxlingsställe där flera hushåll delar på en gemensam ytterväska. Ett särskilt postombud ser till att postväskan är på plats i rätt tid och låser därefter upp den gemensamma ytterväskan. Sedan kan de enskilda kunderna hämta sin egen innerväska. När postväskan skall återsändas till postkontoret lämnar hushållen innerväskorna till postombudet som lägger ned dem i postväskan och ser till att den kommer iväg med transporten tillbaka till postkontoret.

När postväskan innehåller värdepost används en särskild innerväska med plastplomb och hänglås. När mottagaren har kontrollerat att innehållet i postväskan stämmer överens med den bifogade postlistan skriver han sitt namn på det ena exemplaret av postlistan och låter det följa med väskan tillbaka till postkontoret. Det andra exemplaret fungerar som ett kvitto som han sparar för egen del. I allmänhet skickas utbetalningar och annan värdepost direkt med postväskan. När det rör sig om utbetalningar på mer än 10 000 kr skickas först avin eller utbetalningshandlingen. Sedan denna kvitterats och skickats tillbaka till postkontoret görs utbetalningen med postväskans nästa tur. Vid inbetalning är förhållandet det omvända.

Följande tabell ger en översiktlig bild av hur Postens servicenät är uppbyggt. I tabellen görs det skillnad mellan fullständig kassaservice

och grundläggande kassaservice. Fullständig kassaservice betyder i detta sammanhang att tjänsteutbudet går utöver vad som fordras enligt avtalet mellan staten och Posten, där Posten åtar sig att svara för en rikstäckande kassaservice. Den fullständiga kassaservicen kan exempelvis innefatta kreditgivning och förmedling av betalningar till utlandet. Grundläggande kassaservice innebär att tjänsteutbudet är enklare men att det ändå uppfyller kravet på rikstäckande kassaservice. Den grundläggande kassaservicen innefattar i vart fall betalningar till och från konton knutna till Posten, inklusive kontanta insättningar och uttag samt inrikes kontolös betalningsförmedling med postanvisning.

Postens servicenät

Serviceställe	Servicegivare	Serviceutbud
Försäljningskontor	Posten	Fullständig kassaservice
Postkontor	Posten	Fullständig kassaservice
Postkontor i butik	Posten och entreprenör	Fullständig kassaservice
Post i butik	Entreprenör	Grundläggande kassaservice Förmedling av mer avancerade ärenden till närmaste postkontor
Lantbrevbärare	Posten	Grundläggande kassaservice Förmedling av mer avancerade ärenden till närmaste postkontor
Postväska	Posten i samarbete med t.ex. bussföretag och ett postombud	Grundläggande kassaservice
Närpost	Entreprenör	Ingen kassaservice

3.2 Omfattningen av Postens servicenät

Antal serviceställen

Postens servicenät har genomgått betydande förändringar under senare år. Förändringarna har inneburit nedskärningar i antalet fasta serviceställen men också att nya lösningar har etablerats för att tillhandahålla servicen – i första hand post i butik. Nedskärningarna beror främst på att efterfrågan av Postens kassaservice har minskat med 50 procent under den senaste tioårsperioden. Minskningen av

antalet transaktioner fortsätter med ca 10 procent per år. Antalet besök på postkontoren minskar också men i något mindre utsträckning. Denna trend är inte unik för Posten. Även bankerna känner i motsvarande grad av nedgången av efterfrågan på kassaservice och de försöker därför liksom Posten att anpassa sina kontorsnät till den hela tiden krympande efterfrågan. En allmän beskrivning av utvecklingen på marknaden för kassaservice och betaltjänster ges i kapitel 5. Där behandlas orsaker till minskningen och ges bedömningar av den kommande utvecklingen på detta område.

För Postens del visas förändringarna i det fasta servicenätet av följande tabell. Av tabellen kan utläsas att antalet fasta servicepunkter har minskat med drygt 20 procent under tiden 1979 till 1998. Påtagligt är att antalet egna postkontor har minskat med 50 procent de senast åtta åren. Man kan också lägga märke till att det totala antalet serviceställen har ökat under 1998.

Omfattningen och utvecklingen av Postens fasta servicenät

	Egna postkontor[25]	Post i butik[26]	Övriga serviceformer[27]	Totalt
1979	2284			2284
1990	1934	120		2054
1991	1882	129		2011
1992	1755	197		1952
1993	1494	253	145	1892
1994	1367	347	174	1888
1995	1289	378	186	1853
1996	1177	403	237	1817
1997	1075	433	287	1795
1998	1023	469	309	1801

Att kontor som drivs i Postens egen regi har ersatts av entreprenader har fått både positiva och negativa följder för kunderna. Visserligen har i allmänhet utbudet av olika tjänster krympt. Men förändringen har också i många fall inneburit att tillgängligheten till servicen har

[25] Egna postkontor omfattar samtliga Postens fasta driftställen för kassaservice som drivs i egen regi, dvs. försäljningskontor, postkontor och postkontor i butik.

[26] Uppdelningen mellan post i butik och övriga serviceformer gjordes inte före 1993.

[27] Övriga serviceformer omfattar dels närpost, som inte har kassaservice, dels så kallade lantbrevbärarstopp, vilka erbjuder kassaservice.

förbättrats genom förlängda öppettider[28]. Eftersom postverksamheten i dessa fall tillhandahålls tillsammans med annan service, typiskt sett dagligvaruhandel, ges också möjlighet för kunden att samordna tillgodoseendet av olika behov.

Det finns för närvarande 2 700 lantbrevbärarlinjer som betjänar 700 000 hushåll och 5 000 företag. Ungefär 5 500 hushåll får kassaservice via någon av Postens 1 600 postväskor.

Avstånd till kassaservice

Av betydelse för hur Posten når kunderna med sin kassaservice är inte bara vilken typ av service det rör sig om utan också vilket avstånd kunderna har till servicen. En utgångspunkt är att kundens avstånd till ett fast serviceställe inte är avgörande för tillgängligheten eftersom både lantbrevbärarna och postväskorna har kassaservice. Det kan därför ofta vara så att befolkningen i glesbygd har närmare till kassaservice än de som bor i tätorter och därmed inte har lantbrevbärarservice.

Följande tabell visar hushållens avstånd i kilometer till närmaste fasta serviceställe. Av tabellen kan utläsas att 74 procent av hushållen har mindre än 2,5 kilometer till närmaste fasta serviceställe. Endast 2 procent har längre än 20 kilometer till ett fast serviceställe. I vissa län, som Gävleborg, Västernorrland och Norrbotten, rör det sig dock om 7-8 procent.

[28] NUTEK, Post- och bankservice i förändring, Rapport 1998:3, 34 ff.

Hushållens avstånd i kilometer till närmaste fasta postservice[29] (antalet hushåll anges i procent av det totala antalet hushåll i varje län)

Län	<2,5 km	2,5-10 km	10-20 km	>20 km
Stockholm	89	10	1	0
Uppsala	74	15	10	1
Södermanland	68	15	13	4
Östergötland	72	18	8	2
Jönköping	71	22	6	0
Kronoberg	58	26	13	3
Kalmar	60	27	11	2
Gotland	55	29	16	0,5
Blekinge	65	28	7	0
Skåne	79	20	1	0
Halland	58	29	7	6
Västra Götaland	74	21	5	0,5
Värmland	64	23	11	2
Örebro	68	26	5	0,5
Västmanland	76	20	4	0
Dalarna	62	29	7	2
Gävleborg	61	22	10	7
Västernorrland	68	22	8	2
Jämtland	62	20	10	8
Västerbotten	65	19	10	6
Norrbotten	62	23	8	7
Totalt hushåll[30]	**74**	**18**	**6**	**2**

Tillgänglighet till Postens kassaservice jämfört med annan service

Ett mått på tillgängligheten till Postens kassaservice är hur hushållens tillgång till olika typer av service ser ut. Det handlar dels om service där staten har ett ansvar för tillgängligheten – apotek, systembolag och post – dels om bank- och bensinhandel som båda tillhandahålls på kommersiella grunder, även om stöd kan utgå för att tillhandahålla drivmedel i glesbygd.

[29] Glesbygdsverket och Konsumentverket, Service i gles- och landsbygd, 1997, s. 52.

[30] Omvandlat till faktiskt antal hushåll innebär det för hela landet att 2,8 miljoner hushåll har närmare än 2,5 kilometer till fast postservice, 750 000 har 2,5-10 kilometer, 210 000 har 10-20 kilometer och 60 000 har längre än 20 kilometer.

Hushållens avstånd i kilometer till närmaste fasta serviceställe[31]
(antalet hushåll anges i procent av det totala antalet hushåll)

	<2,5 km	2,5-10 km	10-20 km	>20 km
Apotek	68	28	4	0
Bank	65	27	6	2
Bensin	77	20	3	0
Butik	77	21	2	0
Systembolag	52	38	10	1
Post	74	19	6	2

Av tabellen framgår att fördelningen av olika typer av service är ganska jämn. Det rör sig om en mycket liten andel av befolkningen som har mer än 20 kilometer till någon av de angivna servicefunktionerna. De avstånd som anges i tabellen tar inte hänsyn till den kassaservice som tillhandahålls av lantbrevbärarlinjerna. När det gäller tillgängligheten till Postens kassaservice tillkommer således daglig kassaservice vid bostaden till 700 000 hushåll, dvs. till i praktiken alla medborgare som inte bor i tätorter. Tillgängligheten till Postens kassaservice i glesbygd torde därmed vara så god att den är unik i förhållande till annan service.

Post- och telestyrelsens upphandling av utsträckt post och kassaservice till funktionshindrade

En särskild aspekt på tillgängligheten till Postens service gäller Post- och telestyrelsens uppgifter att bevaka samhällets kassaservice och säkerställa att särskilda samhällsåtaganden på postområdet uppfylls. För närvarande upphandlar Post- och telestyrelsen därför utsträckt post- och kassaservice till äldre och handikappade i glesbygd[32]. Upphandlingen avser under innevarande år (1998) ca 10 000 hushåll, varav ca 25 procent avser handikappade och 75 procent äldre. För detta år är priset för upphandlingen ca 45 mkr, ett belopp som har varit svagt ökande under senare år.

Upphandlingen går till på så sätt att Posten identifierar vilka personer utefter lantbrevbärarlinjerna som har ett behov av service som Posten inte kan tillgodose inom ramen för sin grundläggande service. Det rör sig vanligtvis om att lantbrevbäraren behöver köra ända fram till bostaden där det bor en funktionshindrad person i stället för att lämna posten vid ett vägskäl ett stycke därifrån. Posten redovisar för

[31] Glesbygdsverket och Konsumentverket, Service i gles- och landsbygd, 1997, bilaga 2.
[32] Prop. 1997/98:127 s. 38.

Post- och telestyrelsen att tjänsten behöver utföras – man utgår här i realiteten från vissa typfall – samt lämnar en offert på tjänsten. Efter en förhandling mellan Post- och telestyrelsen och Posten bestäms priset för att lantbrevbäraren skall utföra den utsträckta tjänsten.

4 Riksbankens roll inom kassaservice

Utredningen lämnar inte några förslag som direkt berör Riksbanken. Riksbankens uppgifter inom betalningsväsendet beskrivs i det följande därför att Riksbanken har en central roll i kontantförsörjningen genom att den förser det ekonomiska systemet med sedlar och mynt. Dessutom sägs det i utredningens direktiv att Riksbankens strävanden att renodla sin roll inom kontanthanteringen bör beaktas, liksom frågan om ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och Posten.

Riksbanken skall enligt regeringsformen och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank främja ett säkert och effektivt betalningsväsende samt ge ut och svara för landets försörjning med sedlar och mynt. De sedlar och mynt som Riksbanken ger ut är lagliga betalningsmedel, vilket innebär att var och en är skyldig att ta emot Riksbankens sedlar och mynt som betalning.

De uppgifter Riksbanken fullgör har en avgörande betydelse för betalningsväsendets funktion, bl.a. eftersom tillgången till sedlar och mynt inom överskådlig tid är nödvändig för att samtliga betalningar skall kunna fullgöras i det ekonomiska systemet.

Avsikten är att i detta kapitel närmare beskriva Riksbankens ansvar för betalningsväsendet och bedöma hur det förhåller sig till Postens nuvarande uppgifter när det gäller kassaservice.

En särskild fråga som behandlas i det följande gäller betydelsen av Riksbankens strävanden att göra en tydlig distinktion mellan de uppdrag avseende betalningsväsendet som är av myndighets- och tillsynskaraktär och de uppgifter som har karaktär av service. Dessa strävanden har lett till att Riksbanken internt har utrett och föreslagit förändringar av bankens kontanthantering.

Det skall understrykas att det endast är en liten del av Riksbankens uppgifter som behandlas här. Dessutom bör det nämnas att lagstiftningen om Riksbanken kommer att ändras den 1 januari 1999. Riksdagen har under hösten 1998 behandlat två propositioner om Riksbanken. I den ena propositionen föreslås bl.a. att Riksbanken skall ha en mer självständig ställning och att det skall införas en ny ledningsstruktur för banken (prop. 1997/98:40 Riksbankens ställning). Den andra propositionen innehåller bl.a. förslag till förtydliganden av Riksbankens kreditgivning (prop. 1997/98:164 Ändringar i lagen (1998:1385) om

Sveriges riksbank). Lagändringarna påverkar inte de bedömningar som görs i detta kapitel.

4.1 Riksbankens kontanthantering

Betalningsmedel använder man för att fullgöra en betalning. Vilket betalningsmedel som används beror på tillämplig lagstiftning och på vad parterna har avtalat, men i allt väsentligt rör det sig om pengar. I Sverige har den svenska kronan en särställning eftersom Riksbankens sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel som i princip måste accepteras av betalningsmottagaren.

Vilken betydelse som införandet av euro kan komma att få är för närvarande oklart och beror bl.a. på kommande ställningstaganden av politisk karaktär. Ett svenskt medlemskap i EMU kan emellertid inte antas få betydelse för hur statens ansvar för en rikstäckande betaltjänst och kontantförsörjning bör se ut. Skälet för detta är att det inte finns andra krav på hur euro skall distribueras och hållas tillgänglig än vad som gäller för svenska kronor.

Riksbanken ger ut sedlar och mynt i en omfattning som bestäms av allmänhetens praktiska behov samt svarar för vissa andra operativa moment i samhällets kontanthantering. Riksbanken verkar genom detta arbete för att medborgare, företag, organisationer och andra som vill använda sig av kontanter kan göra det på ett snabbt, smidigt och säkert sätt.

Sedan Riksbanken låtit trycka upp sedlar transporteras dessa antingen av Riksbanken till något av bankens elva kontor eller av ett värdetransportföretag till någon av de åtta depåer som drivs av Posten eller Securitas AB efter avtal med Riksbanken. Kontanterna hålls sedan i lager till dess att det blir dags att distribuera dem till Posten och bankerna. Depåerna har ersatt tidigare riksbankskontor som under senare år har lagts ned.

Kontanthanteringen vid kontoren innebär att Riksbanken sköter antalsräkning, äkthetskontroll, paketering och makulering av sedlar och mynt[33]. Ett grundläggande syfte med denna verksamhet är att upprätthålla marknadens förtroende för kontanter och deras användning. Med undantag för makulering av sedlar är verksamheten vid depåerna i huvudsak densamma som vid riksbankskontoren. Verksamhetens omfattning är betydande. År 1997 fördes 190 miljarder kr ut från kontoren till banker och Posten. En något lägre summa kom samma år in till kontoren. Antalet dagskassor som räknades upp var 618 000.

[33] SOU 1986:22, s. 104.

Kontanthanteringen inom Riksbankens sköts av avdelningen för betalningsmedel som har delat upp verksamheten på tre enheter:

Den första enheten har vad Riksbanken kallar för ett systemansvar, vilket avser monopolet på sedelutgivning och makulering samt mottagande, utlämnande och lagerhållning av sedlar och mynt. Här inbegrips även kontoföring av de transaktioner som sker mot lagret.

Den andra enheten hanterar det som Riksbanken kallar för grossistverksamheten. Denna utgörs av produkter och tjänster som Riksbanken traditionellt har tillhandahållit betalningssystemet, exempelvis sorterade sedelbuntar och förpackade mynt. Denna verksamhet är en väsentlig del av Riksbankens ansvar eftersom här ingår att i viss omfattning kontrollera kvaliteten och äktheten på sedlar. En annan del av grossistverksamheten är den som är produktutvecklande. Här handlar det om att erbjuda sedelbuntar som sorterats i olika kvalitetsnivåer samt vissa typer av specialförpackningar.

Den tredje enheten sysslar med övrig verksamhet som rör hantering av dagskassor från handeln, osorterade mynt m.m. och som syftar till att få ett bättre kassaflöde, färre värdetransporter och en samordning av verksamheten som är neutral i förhållande till bankerna. Dessa uppgifter ligger utanför Riksbankens centrala verksamhetsområde men Riksbanken har valt att syssla med uppgifterna eftersom det har bedömts medföra väsentliga samordningsfördelar.

4.2 Bankernas bank

För att medverka till betalningsutjämningen mellan bankerna har Riksbanken ett system för clearing och avveckling av betalningar mellan bankerna – RIX. Ett antal banker och några andra aktörer på finansmarknaden är knutna till RIX. Utöver dessa direkta deltagare medverkar också flera mindre banker indirekt genom att större banker sköter deras betalningar. RIX-systemet är en knutpunkt i betalningssystemet genom att samtliga betalningar i svenska kronor som innebär att en bank får ett krav på en annan bank regleras slutligt i RIX[34].

Den del av Riksbankens utlåning till bankerna som sker i RIX syftar till att på ett smidigt och kostnadseffektivt sätt parera svängningar i bankernas likviditet och därmed betalningsberedskap som uppstår genom att flödet av in- respektive utbetalningar skiftar under dagens lopp – en bank kan exempelvis en dag ha ett antal stora utbetalningar på morgonen, medan huvuddelen av de inkommande betalningarna kommer några timmar senare. Om det inte finns möjlighet att snabbt över-

[34] SOU 1995:69 s. 83.

brygga sådana tillfälliga likviditetsunderskott leder det till att betalningsprocessen fördröjs och i värsta fall att betalningsflödet i hela systemet störs. Denna så kallade intradagsutlåning sker utan ränta. Bankerna måste dock ställa säkerhet för lånen i form av stats- eller bostadsobligationer.

Riksbanken fungerar också som en långivare till bankerna då andra finansieringsmöjligheter saknas (vad som vanligen benämns lender of last resort)[35]. Skälet för detta är att en bank i princip alltid bör kunna tillgodose en insättares önskemål om att ta ut pengar ur banken, liksom att banken skall kunna fullfölja sina betalningsåtaganden gentemot andra banker[36]. Om svårigheter med detta skulle uppstå kan det leda till allvarliga störningar i betalningssystemet. På grund av detta har Riksbanken möjlighet att stödja med utlåning på särskilda villkor om en bank drabbas av tillfälliga likviditetsproblem som inte kan lösas genom upplåning på marknaden.

4.3 Övervakning av kredit- och valutamarknaden

Att Riksbanken har ett övervakningsansvar som omfattar betalningsväsendet framgår indirekt av 22 § riksbankslagen där det föreskrivs att företag som står under tillsyn av Finansinspektionen är skyldiga att lämna de uppgifter som Riksbanken anser vara nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna eller för att övervaka betalningssystemets stabilitet. Det kan handla om att följa utvecklingen av betalningsmedel som giro, checkar eller elektroniska pengar och verka för att dessa är säkra och effektiva[37].

En utgångspunkt för verksamheten är att Riksbanken i första hand sysslar med att klarlägga, hantera och begränsa systemrisker. Detta innebär att verksamheten koncentreras på de stora, i huvudsak finansiella betalningarna mellan exempelvis banker och andra finansiella institut[38]. Denna tolkning av ansvaret har sin grund i att de väsentliga systemriskerna har bedömts hänga samman med de stora betalningarna. En sådan syn på centralbankens uppdrag är förhärskade i jämförbara länder.

Riksbanken anser sig också ha ett ansvar för massbetalningar, dvs. andra betalningar än stora betalningar, exempelvis en konsuments betalning i en livsmedelsbutik. Grunden för denna bedömning är att

[35] 18 § andra stycket riksbankslagen.
[36] SOU 1986:22 ss. 148 och 152, prop. 1986/87:143 s. 69.
[37] SOU 1986:22 s. 108.
[38] SOU 1995:69 s. 146.

massbetalningarna har betydelse för allmänhetens förtroende för betalningsväsendet och för det finansiella systemet i stort. Om allmänhetens förtroende för massbetalningarna sviktar kan systemstabiliteten påverkas negativt. Flera aktörer, exempelvis banker, deltar dessutom både i massbetalningar och stora betalningar.

Det är skillnad mellan Riksbankens övervakande funktion, som omfattar ett system eller en marknad, och den tillsyn som Finansinspektionen skall utöva och som riktar sig mot enskilda aktörer.

4.4 Riksbanken vill renodla sin verksamhet

Omorganisation av kontanthanteringen?

Riksbanken anser att dess nuvarande dubbla roll som myndighet och serviceinriktad aktör på kontanthanteringsmarknaden skapar otydligheter i spelreglerna för kontanthanteringen och ger försämrade möjligheter till att driva den egna verksamheten effektivt[39]. Ett exempel på detta är enligt Riksbanken dagskasseservicen som är en ren service men som inte kan skötas på ett optimalt sätt på grund av Riksbankens interna regler. Även prissättningen av tjänsterna i kontanthanteringen kan vara ett problem.

Eftersom förhållandena i betalningsväsendet snabbt ändras bedömer Riksbanken att förutsättningarna för banken att koncentrera sig på en objektiv, övervakande roll ökar om den inte behöver delta i den operativa verksamheten med de återkommande vägval som ett sådant engagemang innebär. Internt inom Riksbanken har därför en förändring av organisationen av kontanthanteringen utretts och föreslagits med syfte att banken skall renodla sin myndighetsroll samtidigt som den mer serviceinriktade verksamheten flyttas från banken till ett nytt bolag. Grossistverksamheten och övrig verksamhet skulle då kunna överföras till det nya bolaget som inledningsvis kan drivas av Riksbanken och bankerna gemensamt och efter en övergångsperiod endast av bankerna.

En viktig uppgift för det nya bolaget skulle bli att syssla med kontantclearing, dvs. utjämna tillgången på kontanter i betalningssystemet. Bolaget föreslås få rätt att hålla riksbankskassa och ha konton i RIX-systemet för att därigenom kunna förmedla kontanttransaktioner för bankernas räkning till RIX-systemet. En förutsättning för en effektiv kontantclearing är att det skapas ett informationssystem som ger kon-

[39] Riksbanken, Kontanter i samhället år 2002, 1988, s. 80.

troll över sedelflödena i landet och därigenom underlag för utjämning av överskott och underskott av kontanter.

Om en sådan förändring av verksamheten genomförs bedömer Riksbanken att den kan koncentrera sig på att

- analysera och utvärdera säkerhet, effektivitet och kvalitet i betalningsväsendet avseende kontanter,
- analysera och utvärdera behovet av sedlar och mynt och i samband med detta tillhandahålla kontanter till marknadens aktörer, makulera uttjänta kontanter och kontoföra bank- och postväsendets hantering av kontanter,
- utöva tillsyn över det nya bolaget,
- informera allmänheten och betalningsväsendets aktörer om kontantsystemet,
- årligen rapportera till riksdagen om hur kontantförsörjningen har främjats.

Betydelsen av Riksbankens förslag

Det kan konstateras att kontantförsörjningen i dag fungerar tillfredsställande genom att det finns kontanter tillgängliga i hela landet. Riksbanken menar dock att effektivitetsvinster kan göras om den renodlar sin myndighetsroll på så sätt att grossistverksamheten och övrig verksamhet flyttas över till ett nytt bolag.

Om tankarna på en förändring av verksamheten genomförs återstår att se. Det är i vart fall inte en uppgift för denna utredning att bedöma lämpligheten av förslaget. Av intresse för utredningen är endast vilken betydelse detta kan ha för statens ansvar för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning. Om ett nytt bolag bildas för att hantera grossistverksamheten och övrig verksamhet är utgångspunkten att det arbete som Riksbanken för närvarande utför i allt väsentligt skall utföras även fortsättningsvis. Skillnaden är endast att i det ena fallet är Riksbanken huvudman och i det andra fallet det nya bolaget. Det finns således inte något som tyder på att Riksbankens strävanden skulle medföra en försämring av kontantförsörjningen.

Erfarenheter från Danmark, England och Kanada visar att det är möjligt att genomföra en sådan omorganisation som Riksbanken har förslagit. I dessa länder har centralbankerna endast ett eller två kontor medan övrig kontanthantering sköts via depåsystem som har byggts upp av andra aktörer under tillsyn av respektive centralbank.

Av betydelse är också att avsikten inte är att föra över Riksbankens myndighetsansvar på det nya bolaget. En sådan åtgärd skulle strida mot principen om att myndighetsuppgifter inte bör läggas på enskilda rättssubjekt.

Utredningens slutsats är att Riksbankens förslag inte på något avgörande sätt påverkar de bedömningar som bör göras när det gäller det statliga ansvaret för en rikstäckande betaltjänst och kontantförsörjning.

4.5 Ansvarsfördelningen mellan Posten och Riksbanken är klar

Utredningen bedömer att skiljelinjen mellan Postens ansvar för en grundläggande kassaservice enligt avtalet med staten och Riksbankens ansvar för betalningsväsendet är klar.

Riksbanken förser samhället med sedlar och mynt. Pengarna tillhandahålls i Riksbankens lokaler eller i de depåer som drivs av Posten och Securitas. På dessa platser hämtas pengarna av värdetransportföretag till Posten och de banker som har konto i RIX-systemet. Utöver detta har Riksbanken uppgifter som hänger samman med kontantförsörjningen i sin roll som bankernas bank. Dessutom har Riksbanken ett övervakningsansvar för betalningsväsendet. Riksbanken har således inte någon direkt kontakt med de medborgare, företag, organisationer och andra som efterfrågar kassaservice.

Postens uppgift i detta sammanhang är, liksom bankernas, att vara en länk mellan Riksbanken och de som efterfrågar kassaservice. Posten låter hämta pengar på Riksbankskontoren som den sedan tillhandahåller till allmänheten. När det gäller betaltjänster erbjuder Posten en möjlighet genom postgirot att göra överföringar mellan konton. Varken Posten eller Riksbanken har gett uttryck för uppfattningen att de råder någon oklarhet om denna rollfördelning.

5 Den kommersiella marknaden för kassaservice

Den principiella syn som utredningen redovisar längre fram i betänkandet är att marknaden kan tillhandahålla en rikstäckande kassaservice. Ett kompletterande offentligt åtagande kan dock krävas i gles- och landsbygd och för vissa grupper. Som en bakgrund till denna bedömning beskrivs i detta kapitel den kommersiella marknaden för kassaservice. I slutet av kapitlet ges en sammanfattande bedömning av marknaden.

För att bedöma om staten bör ha ett fortsatt ansvar för en rikstäckande kassaservice krävs att utredningen tecknar en bild av nuläget och utvecklingen på marknaden för denna tjänst. Det handlar om att i allmänna drag beskriva kontantförsörjningen, utbudet av kassaservice, konsumtionsmönster och omfattningen av olika typer av betalningar.

En ingående beskrivning av marknadens olika funktioner har gjorts av Betaltjänstutredningen som i sina båda betänkanden Finansiella tjänster i förändring, SOU 1994:66, och Betaltjänster, SOU 1995:69, beskrivit betalningsväsendet i detalj, exempelvis girosystemen och kortmarknaden. Finansinspektionen har i rapporten Betaltjänster och kundrörlighet[40] behandlat flera av de saker som tas upp i det följande. Dessutom bör det nämnas att Konsumentverket har gett ut rapporten Finansiella tjänster i ett konsumentperspektiv[41] som belyser konsumtionsmönster. Statistiska uppgifter har hämtats från Riksbanken, i första hand från Statistisk Årsbok 1997, så vida inte annan källa särskilt nämns.

[40] Betaltjänster och kundrörlighet, Finansinspektionens rapport 1998:2.

[41] Finansiella tjänster i ett konsumentperspektiv, Konsumentverkets rapport 1998:16.

5.1 Bankernas roll i kontantförsörjningen

Allmänt om utvecklingen på bankmarknaden

Konkurrensen på bankmarknaden har förändrats de senaste åren och det är numera inte bara de etablerade storbankerna – Nordbanken, SEB, Handelsbanken, FöreningsSparbanken och Postgirot Bank – som uppträder på marknaden. Även utländska banker har i allt högre grad börjat erbjuda sina tjänster på den svenska marknaden. Ett exempel på detta är att Den Danske Bank förvärvade Östgöta Enskilda Bank den 1 april 1997 och sedan den 1 juni 1998 är Östgöta Enskilda Bank en filial till Den Danske Bank. Hela Östgöta Enskilda Bank med sina provinsbanker har kompletterat sitt utbud och erbjuder nu också Den Danske Banks tjänster.

En annan viktig grupp är de så kallade nischbankerna – exempelvis Skandiabanken och Ikanobanken – som har vuxit fram under senare år. En sak som förenar nischbankerna är att kontakterna mellan kund och bank i huvudsak sköts per telefon eller via Internet, vilket leder till att nischbankerna inte behöver hålla ett lika utbyggt kontorsnät som de större bankerna.

Kontorsnätet

Kontantförsörjningen i samhället består av flera olika led. I föregående kapitel har beskrivits hur Riksbanken försörjer det ekonomiska systemet med sedlar och mynt. Från riksbankskontoren eller andra depåer distribueras kontanterna till bank- och postkontor. Företag och enskilda medborgare kan sedan genom uttag eller köp av växelkassor få tillgång till kontanter hos bank- och postkontoren. Omfattningen av bankernas och Postens kontorsnät framgår av nedanstående tabell.

Utvecklingen av bankernas och postens kontorsnät

	Antal bankkontor	Antal postkontor	Totalt
1992	2 910	1 773	4 683
1994	2 690	1 341	4 031
1996	2 530	1 177	3 707

Som framgår av tabellen har kontorsnätet krympt under 1990-talet. Från 1992 till 1996 har antalet bankkontor minskat med totalt 13 procent och antalet postkontor med 34 procent. Å andra sidan infördes under samma period en rad entreprenadlösningar i Posten, så kallade post

i butik, vilket innebar att den samlade minskningen av Postens kassaservice ändå inte blev påtaglig. Antalet entreprenader i form av post i butik uppgick 1996 till 403, vilket innebär att Posten 1996 hade kassaservice i totalt sett 1 580 fasta serviceställen. Minskningen för Postens del från 1992 till 1996 var således 11 procent.

En förklaring till att bankerna och Posten har minskat sina kontorsnät är att antalet transaktioner som görs på kontoren har minskat med ca 10 procent årligen under ett antal år. Kundunderlaget för att hålla kontoren öppna har därigenom minskat. Det är dessutom dyrt och arbetskrävande att tillhandahålla enkla banktjänster genom personlig service. Genom differentierad prissättning styrs kunderna att göra sina bankärenden utan att besöka kontoren, exempelvis genom att använda telefonbanktjänster eller pappersbaserade girobetalningar. På detta sätt sker det en successiv minskning av efterfrågan på kassaservice. En annan förklaring till att antalet bankkontor har minskat är att det har skett rationaliseringar och sammanslagningar inom banksektorn. Ett exempel på detta är fusionen mellan Sparbanken och Föreningsbanken.

Enligt utredningens bedömning är det knappast sannolikt att omfattningen på bankernas kontorsnät kommer att genomgå några större förändringar under de närmaste åren. Ett skäl för det är att bankerna genom kontoren kan upprätthålla nära relationer till sina kunder, vilket är betydelsefullt från kommersiella utgångspunkter. Posten har uttalat att lokal närvaro är en av företagets främsta konkurrensfördelar.

Det bör påpekas att bankerna, till skillnad från Posten, inte har någon skyldighet att ha en rikstäckande service; frågan om etablering av bankkontor styrs enbart av kommersiella överväganden.

Bankombud

År 1993 infördes en möjlighet för bankerna att erbjuda sina tjänster genom bankombud, dvs. utan att bankerna själva behövde ha ett bankkontor. Ombudsverksamheten fick inledningsvis endast bedrivas i glesbygd men den begränsningen togs bort 1995.

Det är endast Postgirot Bank och Nordbanken som driver verksamhet genom ombud i större skala. Såväl Postens kontorsnät som lantbrevbärarservice drivs nämligen av Posten Sverige AB som i egenskap av ombud erbjuder Postgirot Banks och Nordbankens banktjänster.

I övrigt har bankerna använt sig av ombud endast i liten utsträckning. FöreningsSparbanken, liksom ett par fristående sparbanker[42], har tillstånd att bedriva ombudsverksamhet med så kallad integrerad kassa-

[42] De fristående sparbankerna är Tjustbygdens Sparbank , FöreningsSparbanken Sjuhärad och Varbergs Sparbank.

service. Verksamheten har kommit igång i liten skala men det är ännu oklart vilken spridning den slutligen kommer att få.

Uttagsautomater

Samtliga större banker och flera nischbanker har bankkort som är kopplade till uttagsautomater där man kan göra uttag från eget konto. När uttagsautomaterna introducerades på 1970-talet möttes de med en viss misstro av konsumenterna men i dag är tjänsten helt accepterad.

Även om det för närvarande inte lär finnas några planer på mer betydande utbyggnader av nätet av uttagsautomater kan det ske en annan typ av utveckling där tjänsteutbudet i stället ökar. De nuvarande uttagsautomaterna kan således i viss mån komma att ersättas av en ny typ av automater som har andra funktioner och ger möjlighet till laddning av kontantkort och tillgång till Internetbanktjänster. Redan i dag finns det "automatkiosker" i vilka man har samlat olika funktioner såsom överförings-, uttags- och insättningstjänster.

Omfattningen och användningen av nätet av uttagsautomater framgår av följande tabell.

Uttagsautomater och transaktioner i dessa

	Antal uttagsautomater	Antal miljoner transaktioner	Transaktionsvärde i miljarder kr
1993	2 226	247	195
1994	2 281	270	218
1995	2 359	281	226
1996	2 379	297	239
1997	2 370	312	249

Antalet uttagsautomater 1990 var 2 102. Det betyder att antalet automater har ökat med 13 procent under perioden 1990 till 1997, vilket är i paritet med minskning av antalet bankkontor under samma tid. De senaste tre åren har det dock inte skett någon nämnvärd ökning av antalet automater. Under de senaste fem åren har antalet transaktioner i uttagsautomater ökat med drygt 20 procent och det samlade värdet av transaktionerna har ökat med mer än 25 procent. Även om antalet automater knappast har ökat under de två tre senaste åren fortsätter antalet transaktioner och värdet av dessa att stiga.

Betalningsterminaler

Ytterligare ett sätt att få tillgång till kontanter från eget konto är genom uttag eller kontantavrundning i samband med att man betalar med ett kontokort. Ett kontantuttag med bankkort kan göras i en betalningsterminal även om kunden inte samtidigt gör ett inköp. När det gäller kundmedelskorten, exempelvis ICA-kort, får man ta ut kontanter endast genom kontantavrundning i samband med inköp. För närvarande är det genom sådan kontantavrundning tillåtet att ta ut 300 kr. För uttag i betalningsterminal med bankkort finns det inte någon författningsenlig begränsning utan högsta tillåtna belopp, som enligt uppgift är 500 kr, bestäms av avtal mellan butiken och inlösande bank.

Uttag eller kontantavrundning kan ske när inköpsstället har en betalningsterminal som är uppkopplad mot en central dator så att behörighets- och saldokontroller kan utföras. Av nedanstående tabell framgår hur antalet betalningsterminaler som är kopplade till banker har utvecklats under 1990-talet.

Antal betalningsterminaler

	Antal betalningsterminaler som administreras av bankerna
1990	6 090
1991	8 916
1992	14 276
1993	26 600
1994	48 500
1995	54 400
1996	61 400
1997	68 800

Antalet betalningsterminaler är som framgår av tabellen mycket stort. Som en jämförelse kan nämnas att det 1997 fanns 2 370 uttagsautomater men 68 800 betalningsterminaler. Dessutom har antalet betalningsterminaler ökat kraftigt under hela 1990-talet, till skillnad från antalet uttagsautomater som har varit i stort sett oförändrat de senaste åren.

Det skall dessutom understrykas att den ovanstående redovisningen av betalningsterminaler endast avser bankernas kortsystem, vilket innebär att detalj- och bensinhandelns egna omfattande terminalsystem tillkommer. För dessa saknas tillgänglig statistik.

5.2 Utbudet av betaltjänster

Kontantbetalningar, kontobaserade betalningar och e-pengar

Det har traditionellt ansetts att en betalning kan göras antingen med kontanter eller genom en kontoöverföring[43]. En kontantbetalning görs genom att sedlar eller mynt fysiskt överlämnas till betalningsmottagaren. En kontobaserad betalning sker genom en överföring mellan konton eller från ett konto kontant till mottagaren eller till ett konto kontant från betalaren. Kontobaserade betalningar kan göras med hjälp av giro, kontokort eller check, eller med kontanter om betalningen sker genom insättning på ett konto.

I betänkandet E-pengar, SOU 1998:14 s. 20, framhålls att det numera även finns en tredje kategori av betalningar, nämligen genom så kallade e-pengar eller digitala kontanter[44]. Betalning med e-pengar sker genom att värdeenheter elektroniskt förs över från betalaren till betalningsmottagaren utan att detta registeras på ett konto. De medel som motsvarar utgivna e-pengar kan dock finnas registrerade på bokföringskonton, så kallade skuggkonton. Ett exempel på e-pengar som tas upp i det följande är kontantkortet.

En kontantbetalning kännetecknas bl.a. av att den är anonym – sedlar har inget minne – och av att den i princip måste godtas av betalningsmottagaren eftersom Riksbankens sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel. Kontobaserade betalningar registreras däremot och går därför att följa bakåt i tiden.

En annan skillnad mellan kontantbetalningar och kontobaserade betalningar rör de risker som teoretiskt är förknippade med respektive betalningssätt. Vid en kontobaserad betalning kan det uppstå en tidsfördröjning mellan exempelvis ett inköp med hjälp av kontokort och kreditering på betalningsmottagarens konto. Under den tiden finns en risk att något inträffar som påverkar betalningen, exempelvis att den som skall betala visar sig sakna täckning på sitt konto, att det datorsystem som registrerat överföringen havererar eller att kontoförande bank går i konkurs. Den typen av risker undviks med kontantbetalningar. Å andra sidan finns det speciella risker, i första hand rån och förfalskningsbrott, som är förknippade med kontanthantering.

---

[43] SOU 1995:69 s. 77.

[44] Terminologin när det gäller e-pengar är inte entydig. Som synonyma begrepp kan benämningarna elektroniska pengar eller digitala pengar användas.

Girobetalningar

Giro, som kommer från det grekiska ordet för omlopp – gyros, är en teknik för betalning genom överföring av medel från ett konto till ett annat utan att kontanter används. I Sverige finns det två girosystem, dels postgirot, som infördes 1925, dels bankgirot som infördes 1959.

Girobetalningar är en dominerande betalningsform när det gäller det samlade värdet av alla betalningar. Detta gäller särskilt i Sverige och andra europeiska länder där bankväsendet har kunnat enas om gemensamma betalningssystem. I exempelvis USA, där bankväsendet uppvisar en mer splittrad bild än i Sverige, har girobetalningarna en inte fullt lika dominerande ställning. Där förekommer i stället checkbetalningar i större utsträckning än i Sverige.

Man kan dela in girobetalningar i elektroniska överföringar och pappersbaserade överföringar. Elektroniska överföringar kan göras exempelvis med hjälp av telefonbank eller Internet. Pappersbaserade gireringar görs genom att betalaren fyller i en pappersblankett som sedan skickas till bankgirot eller postgirot eller till någon bank.

Bankgirot förvaltas av Bankgirocentralen BGC AB, som ägs av Handelsbanken, FöreningsSparbanken, JP Bank, Nordbanken, Den Danske Bank, SEB och WASA Banken (från den 1 januari 1999 Länsförsäkringar Wasa Bank AB). Samtliga svenska banker deltar i bankgirot. Verksamheten bygger på att ett bankgironummer kopplas till ett konto som kunden har i banken. Med hjälp av bankgironumret kan kontoinnehavaren girera pengar till andra konton. Det behövs följaktligen inte särskilda girokonton för att göra bankgirobetalningar.

Genom bankgirot är det möjligt att göra överföringar från ett konto i en bank till ett annat bankkonto. Från kontot kan även utbetalningar ske till mottagare utan eget konto. Förutom dessa enklare gireringar erbjuder bankerna specialiserade girojänster både för privatpersoner och företag. Det kan röra sig om särskilt snabba tjänster eller bevakning av förfallodagar.

Postgirot fungerar delvis på samma sätt som bankgirot. En skillnad är att postgirot bygger på att kunderna har särskilda postgirokonton. Postgirot drivs dessutom helt självständigt till skillnad från bankgirot som fungerar endast genom sin koppling till bankernas konton. Postgirots tjänsteutbud är i huvudsak detsamma som bankgirots. Det går följaktligen att göra både enkla överföringar och mer avancerade betalningar.

Det är tekniskt möjligt att göra överföringar mellan bankgirot och postgirot. Såsom framhålls i Finansinspektionens rapport Betaltjänster

och kundrörlighet[45] krävs det för att överföringar mellan de båda betalningssystemen skall gå direkt mellan kontona och utan särskilda arrangemang "antingen att Postgirot Bank deltar i Bankgirot eller att Postgirot Bank träffar bilaterala avtal med samtliga banker alternativt multilaterala avtal". Det lär för närvarande endast vara vissa banker som träffat sådana bilaterala avtal med Postgirot Bank.

Telefonbank

Bank på telefon har under de senaste åren utvecklats till en allmänt förekommande bankservice som de flesta svenska banker erbjuder. Det finns för närvarande ca 2 miljoner telefonsbankskunder. Telefonbankstjänster har således i dag mycket stor betydelse som kontaktyta mellan bankerna och deras kunder.

Med hjälp av bank på telefon kan kunden sköta bankärenden via en knapptelefon när som helst på dygnet. Det finns också väl utvecklade möjligheter att få personlig bankservice per telefon.

Utbudet av telefonbanktjänster är begränsat. Förutom de allra enklaste tjänsterna som saldokontroller och uppgifter om senaste transaktioner går det dock i allmänhet att göra överföringar mellan egna och andras konton i banken. Överföringar till konto i annan bank tillåts endast i vissa banker och en förutsättning kan då vara att mottagarkontot har föranmälts innan uppringningen sker.

Internetbank

Parallellt med den snabba ökningen i hushållen av persondatorer och Internetanvändning har bankerna utvecklat system som gör det möjligt att rationellt hantera bankärenden över Internet. Säkerheten har varit en vanligt förekommande fråga i denna utveckling. De olika aspekter som har funnits på säkerhetsproblematiken skall inte redovisas här utan det räcker att konstatera att bankerna numera bedömer att problemen i allt väsentligt är lösta och att riskerna med Internettjänster knappast överstiger riskerna med andra banktjänster. Som en följd av detta har bankernas Internettjänster kommit att bli allt mer etablerade.

Tjänsteutbudet är större för Internettjänster än för telefonbanktjänster. Via Internet är det ofta möjligt att göra samtliga grundläggande betalningar såsom betalning av räkningar över bank- och postgiro samt andra kontoöverföringar mellan egna och andras konton även om dessa finns i en annan bank.

[45] Finansinspektionen, Betaltjänster och kundrörlighet, 1998, s. 38.

För att få tillgång till Internettjänster krävs att man har tillgång till persondator och Internet. Följande tabell illustrerar några olika gruppers tillgång till persondator och Internet i hemmet 1997.

Tillgång till persondator och Internet i hemmet[46]

	Persondator	Internet
Totala befolkningen 9-79 år	**42**	**17**
Förgymnasial utbildning 9-10 år	31	9
Högskoleutbildningr	62	29
Pensionärer	11	2
Arbetare	30	9
Högre tjänstemän	72	35
Landsbygd	39	16
Stockholmsområdet	50	25

Av tabellen kan utläsas att nästan hälften av befolkningen har tillgång till persondator i hemmet och att motsvarande siffra för Internet är 17 procent. Markant är att skillnaderna är stora mellan olika grupper. Pensionärernas tillgång till Internet är endast 2 procent, medan mer än var tredje högre tjänsteman har Internet i hemmet. Det är vidare nästan dubbelt så vanligt med Internet i Stockholm som på landsbygden. Minst lika intressant som den nuvarande situationen är givetvis utvecklingen över tiden. En undersökning visar att hushållens tillgång till persondatorer har ökat från drygt 10 procent 1992 till 40 procent 1997[47]. Tillgången har således fyrdubblats på 5 år.

Ett sätt att öka tillgängligheten till Internetbanker är att ställa ut datorer i butiker eller andra serviceinrättningar. Kunderna kan då få tillgång till dessa tjänster och hjälp med att hantera dem. Det pågår sådan försöksverksamhet både i Sverige och Finland[48].

Sammanfattningsvis kan sägas att det via Internet går att rationellt och säkert utföra samtliga grundläggande banktjänster utom insättning och uttag av kontanter. Begränsningen ligger främst i att långt ifrån alla hushåll har tillgång till persondator och Internet, även om utvecklingen går snabbt framåt. När man tittar på utvecklingen av betaltjänster är det dock viktigt att komma ihåg att telefonbankstjänster fortfarande används betydligt mer än Internetbanktjänster.

---

[46] Siffrorna anges i procent av respektive grupp. Materialet är hämtat från MedieNotiser 1998, nr. 1, som utges av NORDICOM, Göteborgs Universitet.

[47] Holmberg, Sören och Weibull, Lennart, Opinionssamhället, SOM-Undersökning 1997, SOM-Rapport nr. 20.

[48] Sådana projekt pågår bl.a. på Ingmarsö och Arholma i Stockholms skärgård.

Kontokort

Betaltjänstutredningen framhöll "att det inte finns en helt enhetlig begreppsapparat kring kontokort och andra typer av kort"[49]. Terminologin och floran av olika kort är också i dag disparat.

En första grundläggande skillnad är att vissa kort är knutna till ett konto, kontokort, medan andra inte är knutna, eller i vart fall inte direkt knutna, till konton. De senare korten kan vara bärare av ett värde som har betalats på förhand, så kallade förbetalda kort.

Ett kontokort är ett bevis på att den som står angiven på kortet som innehavare har rätt att disponera ett konto hos ett visst kontoförande institut. Kontokortet kan sägas vara en nyckel till ett betalsystem. Men för att kunna göra en betalning krävs det oftast att användaren inte bara visar upp kortet utan också legitimerar sig med ett identitetskort eller en personlig kod[50].

En betalning med kontokort sker oftast med hjälp av en betalningsterminal som är uppkopplad mot en centraldator. Vid kortköpet dras kortet genom en kortavläsare och i samband med det görs behörighets- och saldokontroll via centraldatorn. Transaktionen godkänns av kortinnehavaren genom underskrift av ett kvitto eller elektroniskt genom att innehavaren knappar in ett godkännande. De korttransaktioner som görs under en dag i ett inköpsställe ackumuleras vanligen och bokförs i efterhand. Om betalningsmottagaren, butiken, inte har en betalningsterminal kan betalningen ibland fullgöras genom att en köpnota, en så kallad slip, dras manuellt. Köpnotan skrivs sedan under av kortinnehavaren. Köpnotan eller det elektroniska godkännandet är en anvisning att det kontoförande institutet skall betala till betalningsmottagaren, exempelvis butiken där inköpet gjordes, enligt det avtal som finns mellan parterna.

Ett kontokort kan vara kopplat antingen till ett tillgångskonto, det kallas då vanligen debetkort, bankkort eller uttagskort, eller till ett skuldkonto. De kort som är kopplade till skuldkonton kan i sin tur delas upp i betalkort och kreditkort. Betalkorten, exempelvis American Express, fungerar på så sätt att kortinnehavaren får anstånd med betalningen av det belopp som påförs kontot under en viss period. Kortinnehavaren kan använda kortet hos butiker och andra företag som har anslutit sig till kortsystemet. Säljföretaget sänder en faktura till American Express som i sin tur dels betalar säljföretaget, dels fakturerar kortinnehavaren. American Express-kortet kan i någon mån användas för

[49] SOU 1995:69 s. 103.

[50] Personlig kod kallas ofta PIN-kod, vilket är en förkortning för Personal Identification Number.

kontantuttag. Till skillnad från betalkorten är kreditkorten kopplade till ett skuldkonto för kredit med ränta. Kreditutrymme som frigörs genom betalning får användas för ny skuldsättning. Ytterligare en typ av kort är sådana där de ovan nämnda funktionerna kombineras.

Öppna och slutna konto kort

Ett kontokort kan sägas vara antingen öppet eller slutet. De kontokort som banker ger ut kan användas i alla slags inköpsställen under förutsättning att säljföretaget har slutit ett avtal med en inlösare om att denne åtar sig att svara för betalning gentemot inköpsstället. Dessa kort är därför generellt användbara och kan kallas öppna kontokort.

Ett kundmedelskort är å andra sidan ett kort som endast får användas för inköp i en viss butikskedja eller liknande, exempelvis ICA-kort, KF:s Medmerakort eller de kort som används inom bensinhandeln. Kundmedelskorten tillåts med stöd av en särskild bestämmelse i bankrörelselagen[51]. Eftersom kundmedelskorten till skillnad från de öppna kontokorten endast får användas i en viss butikskedja kan de karaktäriseras som slutna.

Utgivare av kontokort

Praktiskt taget alla banker ger ut en mängd kort av skiftande slag. Det rör sig om allt från den enklaste typen av uttagskort till kombinerade debetkort, kreditkort och kontantkort.

Det finns flera internationella kortsystem – exempelvis Visa, MasterCard, Diners Club och American Express – som är representerade i Sverige. Visa och MasterCard hålls samman av avtal mellan kortutgivande och inlösande banker över hela världen. Kortutgivande och inlösande banker sluter i sin tur avtal med kortinnehavare och säljföretag. Det är således bankerna som ger ut korten och inte Visa eller MasterCard. De senare är i stället varumärkesorganisationer som bankerna har anslutit sig till.

Till skillnad från Visa och MasterCard är företaget American Express själv utgivare av kontokort.

En annan kategori som ger ut kontokort är de som sedan några år tillbaka har utnyttjat möjligheten att ge ut kundmedelskort, exempelvis ICA-kort, vilket knyts till ett kundmedelskonto. Det rör sig här framför allt om dagligvaruhandeln och bensinbolagen. Denna typ av kort har fått mycket stor spridning under de senaste åren. Flera utgivare av kundmedelskort har ett stort antal butiker eller liknande serviceställen

[51] Se avsnitt 2.2.

som är spridda över hela landet. Det totala antalet livsmedelsbutiker uppgår till ca 7 000 och antalet bensinstationer till fler än 3 000.

Förbetalda kort

Förbetalda kort kan typiskt sett användas som betalning i stället för mindre kontantbelopp. Det finns flera olika typer av förbetalda kort men kännetecknande är att samtliga har ett mikrochip som är bärare av information om hur mycket pengar som kortet vid ett visst ögonblick ger rätt att disponera.

Betalningen sker genom att en avläsningsterminal kontrollerar disponibelt belopp. Därefter reduceras det disponibla beloppet med köpesumman. Förbetalda kort är således i princip självständiga bärare av ett värde, dvs. precis som när det gäller kontanter kan innehavaren av kortet använda det oavsett om han är behörig eller inte. Det betyder att den som hittar ett förbetalt kort kan tillgodogöra sig värdet på kortet som om han hade hittat kontanter. Det finns dock möjlighet att koppla en personlig kod till kortet, vilket i så fall i praktiken utesluter att det används av någon annan än den behörige innehavaren.

De enklaste förbetalda korten går inte av ladda upp med nya värdeenheter sedan de har använts, utan de pengar som kortet representerar förbrukas vid varje användning. Telefon- och parkeringskort är exempel på enkla förbetalda kort.

Mer avancerade förbetalda kort går däremot att ladda upp på nytt sedan värdet på kortet har förbrukats. Ett exempel är det kontantkort (cash card) som på prov lanserades 1996 i Uppsala och Halmstad av Nordbanken, SEB och FöreningsSparbanken. Under hösten 1998 finns kortet på ca 20 orter och bankernas avsikt är att det så småningom skall spridas till hela Sverige. För närvarande är det möjligt att använda kontantkortet i ca 6 000 butiker.

Betalning med kontantkort sker enkelt och utan personlig kod genom att innehavaren trycker OK sedan kortet har förts in i en särskild betalningsterminal. En förutsättning är naturligtvis att saldot på kortet är tillräckligt stort. Betalningsterminalen är inte uppkopplad mot bankens dator och det sker således ingen bankkontroll vid betalningen.

Ett kontantkort kan laddas med högst 1 500 kr i laddningsterminaler som finns utplacerade bl.a. i butiker. Laddning, som kan ske ett obegränsat antal gånger, görs genom en elektronisk debitering av kortinnehavarens konto. Motsvarande belopp registreras som disponibelt på kontantkortet. Vid laddning, till skillnad från vid betalning, använder kortinnehavaren en personlig kod. Det kan nämnas att det pågår utvecklingsarbete med laddningsterminaler som kan användas i hemmet

genom att de kopplas antingen till telefonen eller till en Internetanslutning.

Kontantkortet är en kontobaserad betalningsform i den meningen att kortet laddas från kortinnehavarens konto. Men när kortet väl är laddat är det en självständig bärare av elektroniska värdeenheter och kan därför karaktäriseras som så kallade e-pengar, dvs. varken som kontanter eller som en kontobaserad betalningsform. Det är i princip anonymt att betala med kontantkort. Emellertid finns det bokföringskonton, så kallade skuggkonton, som är kopplade till kortet och som registrerar de transaktioner som görs med ett visst kort även om det inte framgår vem som utför betalningen.

Möjligheterna att använda kontantkort är naturligtvis betingade av spridningen av betalnings- och laddningsterminaler.

Check och växel

Betalning med check är reglerad i checklagen. Genom checken kan man disponera behållningen på det konto som checken är knuten till, checkkontot. Checkkontot förs av en bank, trassatbanken, som löser in checken till det angivna beloppet när den visas upp. I samband med att trassatbanken löser in checken debiterar den checkkontot för motsvarande summa. Med check kan man betala räkningar och göra inköp i butiker. Kontantuttag med check kan göras på bankkontor. Det är tillåtet att överlåta checken i flera led, något som dock sällan sker.

Växel, exempelvis postväxel, är en annan typ av lagreglerat och formbundet betalningsmedel.

Både check och växel används i dag i allt mindre utsträckning som betalningsmedel till förmån för i första hand kortbetalningar. Skälet för att dessa betalningsmedel har gått tillbaka är främst att de är dyra och osmidiga att hantera i jämförelse med nyare betalningsformer såsom kort.

5.3 Konsumtionsmönster inom kassaservice

Utgångspunkter

I det följande behandlas kassaservicen i ett efterfråge- och konsumentperspektiv. Detta sker dels på ett allmänt och övergripande plan, dels med inriktning på vissa grupper som kan antas ha speciella behov av kassaservice. De senare omfattar framför allt grupper som av olika skäl

har särskilda behov av personlig service och som därför kan vara mer utsatta än andra vid förändringar av kassaservice.

Allmänhetens konsumtion av kassaservice

Det material som redovisas i detta avsnitt bygger i första hand på en undersökning av Konsumentverket om hur olika konsumentgrupper utnyttjar finansiella tjänster[52]. Konsumentverkets rapport beskriver befolkningens konsumtion av finansiella tjänster. Vidare görs jämförelser mellan resurssvaga gruppers och normalbefolkningens konsumtion av sådana tjänster. Från utredningens synpunkt är i första hand de delar av rapporten som berör konsumtionen av betaltjänster av intresse då det är dessa tjänster som inryms i begreppet kassaservice.

Undersökningen visar att 92 procent av konsumenterna får sin huvudinkomst utbetalad via lönekonto, personkonto eller pensionskonto. Med huvudinkomst avses lön, pension, arbetslöshetsunderstöd, socialbidrag, m.m. Endast 4 procent av de svarande får sin huvudinkomst utbetalad kontant i kassa genom utbetalningsavi eller på annat sätt. Arbetslösa, studerande och egna företagare är överrepresenterade i denna grupp. 82 procent av samtliga svarande har själva eller genom make/maka/sambo tillgång till uttagskort. Gruppen resurssvaga, dvs. hushåll med låg inkomst, är underrepresenterade bland de som har någon typ av kontokort.

Vad gäller sättet att betala räkningar uppger 86 procent av de svarande att de ofta eller ibland använder post- eller bankgiro för sina betalningar. Motsvarande värden för telefon- och Internetbanktjänster är 10 procent respektive 3 procent. 39 procent uppger att de ofta eller ibland betalar räkningar över disk på Posten eller i bank, dvs. genom kassaservice. Pensionärer är överrepresenterade i denna grupp och underrepresenterade i den grupp som använder telefon- och Internetbanktjänster. Storstadsbor är överrepresenterade bland de som använder telefon- och Internetbanktjänster.

Konsumentverkets undersökning visar att det finns vissa skillnader mellan olika grupper vad gäller utnyttjandet av kassaservice. De skillnader som har noterats är knappast förvånande utan bekräftar den bild som har tecknats i andra sammanhang. I viss utsträckning kan skillnaderna förklaras med de olikheter som finns mellan olika gruppers ekonomiska situation. Gruppen resurssvaga har ett något avvikande kon-

[52] Grundmaterialet i denna undersökning utgörs av en enkät som Statistiska Centralbyrån har utfört på uppdrag av Konsumentverket. Resultatet av undersökningen har redovisats i rapporten Finansiella tjänster i ett konsumentperspektiv, Rapport 1998:16.

sumtionsmönster. Den mer omfattande användningen av telefon- och Internetbanktjänster bland storstadsbor och högutbildade torde kunna förklaras med att innovationer allmänt sett sprider sig snabbare bland dessa grupper än bland befolkningen i övrigt.

Särskilda konsumentgrupper

Som en komplettering till Konsumentverkets undersökning har utredningen under arbetets gång intervjuat företrädare för de konsumentgrupper som har haft synpunkter på eller uttryckt farhågor inför den pågående utvecklingen på marknaden för kassaservice och betaltjänster. Syftet med dessa kontakter har varit att få fram preciserade uppgifter om de behov som finns av kassaservice inom respektive grupp och vilka konsekvenser som en omstrukturering av Postens och bankernas kassaservice kan tänkas få för den aktuella gruppen.

Allmänt sett visar dessa kontakter att det inom vissa grupper finns individer eller undergrupper som i väsentligt större utsträckning än genomsnittssvensken har behov av personlig betjäning för att utföra kassatjänster, dvs. kassaservice. Detta gäller vissa grupper av pensionärer, funktionshindrade och småföretagare i gles- och landsbygd. Däremot kan man inte hävda att dessa grupper generellt skulle missgynnas av utvecklingen eftersom den innehåller inslag som underlättar för dessa grupper – liksom för befolkningen i övrigt. Detta sammanhänger med att de elektroniska betaltjänster som har utvecklats under senare år medför att konsumenten blir allt mindre beroende av att utföra den aktuella tjänsten på en viss plats och vid en viss tidpunkt. Detta gynnar inte minst grupper som svårt att ta sig till ett serviceställe.

En grupp som utnyttjar kassaservice i större utsträckning än andra är pensionärerna. De kontakter som utredningen har haft med pensionärsorganisationerna visar att detta bl.a. beror på att i synnerhet äldre pensionärer är vana att utföra sina betalningar genom kassaservice. Det har också framhållits att denna bild sannolikt kommer att förändras då nya grupper av pensionärer tillkommer som är vana att få sin huvudinkomst utbetalad till ett lönekonto. Det finns också anledning att betona att pensionärsgruppen är mycket heterogen. De som har störst svårigheter att klara sina betalningar via giro eller telefonbanker är de äldsta och de som lider av funktionsnedsättningar av psykisk art. Samtidigt kan konstateras att dessa grupper oftast har hjälp av anhöriga eller av kommunens hemtjänst. Denna hjälp kompenserar i stor utsträckning de svårigheter som dessa grupper har.

Också gruppen av funktionshindrade är heterogen. Dessa personers beroende av kassaservice är helt avhängigt av vilken typ av handikapp som de har. Nedsatt hörsel medför svårigheter att använda telefonbank-

er. Å andra sidan torde Internetbanker medföra stora fördelar för just denna grupp. För synskadade är situationen i princip den motsatta. I de kontakter som utredningen har haft med handikapporganisationerna har dessa framhållit vissa problem som har att göra med handikappanpassningen av anordningar och lokaler. Ett exempel är uttagsautomaterna som är svåra att nå för rullstolsburna. Trösklar, trappor och liknande hinder kan också göra det svårt för rörelsehindrade att nå fram till vissa uttagsautomater.

Också bland de funktionshindrade torde de som har psykiska handikapp, psykiska sjukdomar, förståndshandikapp, m.m., ha särskilda svårigheter. Å andra sidan har de med de största svårigheterna personliga assistenter eller andra former av hjälp. Deras hjälpbehov är inte heller begränsat till kassaservice utan omfattar en rad funktioner i tillvaron. Det är därför möjligt att de som i praktiken är mest beroende av kassaservice är de som har ett funktionshinder som gör att de har särskilda behov utan att de har ansetts behöva ha tillgång till särskilda stödformer såsom personliga assistenter. Det kan här handla om personer som inte klarar av tekniken för att hantera automatiska tjänster utan som behöver personlig hjälp när de skall göra en betalning.

Det har vidare hävdats att småföretagare i gles- och landsbygd skulle vara särskilt beroende av kassaservice. Detta påstående har dock inte verifierats av de kontakter som utredningen har haft med Företagarnas Riksorganisation. Tvärtom har man hänvisat till att de flesta företagare använder giro-, telefonbanks- eller Internetbankstjänster för sina betalningar och att de knappast alls har behov av kassaservice för att ta ut eller sätta in pengar. Undantaget utgörs av en begränsad grupp av företagare som har behov av att avhända sig dagskassor på ett smidigt sätt. I gles- och landsbygd utnyttjar dessa företagare i stor utsträckning Posten. Det torde dock i första hand vara avsaknaden av serviceboxar som är anledningen till att man använder sig av manuella tjänster inom detta område. En bidragande orsak kan också vara att Posten – i motsats till bankerna – inte tar ut någon avgift för att räkna upp dagskassorna.

Den bild som framträder är att genomsnittsföretagaren främst utnyttjar Posten för vissa postala ärenden, vilket inte omfattas av utredningens uppdrag. I övrigt lär det främst vara låneärenden och andra kvalificerade bankärenden som föranleder personliga besök i post- och bankkontor. Denna typ av ärenden förekommer relativt sällan och utförs sannolikt i samband med ett besök i någon tätort. Bankärenden av detta slag ingår inte i begreppet kassaservice så som det har definierats i denna utredning.

Vad gäller behovet av kassaservice i gruppen av gles- och landsbygdsboende har utredningen tagit del av olika undersökningar som

Konsumentverket, Glesbygdsverket och andra myndigheter har genomfört. Utredningens slutsats av dessa kontakter är att gruppen gles- och landsbygdsboende för närvarande är väl tillgodosedd med kassaservice. Genom lantbrevbärarna har 700 000 hushåll tillgång till kassaservice vid bostaden fem dagar i veckan. Dessutom har de tillgång till giro-telefonbanks- och Internetbankstjänster på samma villkor som övriga konsumenter. De som har tillgång till bil eller allmänna kommunikationsmedel kan dessutom ta ut eller sätta in kontanter vid besök i närmaste tätort.

Om lantbrevbärarnas kassaservice helt togs bort skulle gles- och landsbygdsboende som inte har tillgång till bil eller allmänna kommunikationsmedel kunna få svårt att utföra betalningar. Å andra sidan torde också denna grupp ibland besöka tätorter för att uträtta ärenden, exempelvis inköp av dagligvaror. Det är sannolikt att de då också väljer att uträtta olika kassaärenden. Det är också sannolikt att de i stor utsträckning skulle kompensera ett bortfall av lantbrevbärarnas kassaservice genom ett ökat utnyttjande av giro- och telefonbankstjänster.

I de kontakter som utredningen har haft med olika intressenter har det också påpekats att det finns en grupp av personer som av olika skäl inte beviljas konto i bank och därför är hänvisade till kontantbetalningar. De kontolösa är givetvis särskilt utsatta om Postens och bankernas kassaservice skulle utglesas. Det är oklart hur stor denna grupp är, men det rör sig om en mycket liten del av befolkningen, sannolikt någon enstaka procent. Utredningen har inte heller kunnat finna att denna fråga allmänt sett skulle uppfattas som ett problem. För närvarande går t.ex. 7 procent av Riksförsäkringsverkets utbetalningar genom betalningsanvisning eller dylikt till mottagare utan konto. Kostnaden för varje sådan betalning uppgår till drygt 8 kr. Till hösten 1999 kommer Riksförsäkringsverket att tillämpa en ny teknik för dessa utbetalningar som går ut på att utbetalningen görs till ett engångskonto som stängs sedan pengarna har tagits ut. Genom denna tjänst kommer Riksförsäkringsverket årligen att spara stora belopp.

5.4 Omfattningen av betalningar i samhället

I det följande redovisas omfattningen av olika typer av transaktioner både när det gäller antal transaktioner och omsättning. Syftet med redovisningen är att ge en bild av var betalningsströmmarnas tyngdpunkt ligger och hur utvecklingen ser ut på detta område. Ett problem är att det inte finns fullständig statistik rörande exempelvis kortbetalningar och användningen av check. Av uppenbara skäl är det dessutom inte möjligt att få säker kunskap om omfattningen av kontanttransaktioner,

vare sig när det gäller antalet transaktioner eller det samlade värdet av dessa.

Den utelöpande mängden kontanter minskar inte

Det har gjorts undersökningar som tyder på att kontanter fortfarande svarar för en dominerande del, kanske uppemot 90 procent av det totala antalet betalningstransaktioner. Detta beror på att kontanter används för många vardagliga transaktioner till små värden. Det finns bl.a. en uppgift om att 75 procent av omsättningen i detaljhandeln 1997 utgjordes av kontanter[53]. När det däremot gäller värdet av samtliga betalningar är förhållandet det motsatta. De kontobaserade betalningarna dominerar stort och svarar uppskattningsvis för ca 90 procent av det samlade värdet av alla betalningar.

En mycket stor mängd kontanterna i samhället cirkulerar utanför bankernas och kortföretagens betalningssystem. Omfattningen och strukturen av denna del av kontantmarknaden är inte kartlagd. Trots en ökad automatisering av betalningsströmmarna i samhället kan slutsatsen inte dras att den mängd kontanter som cirkulerar i samhället skulle påtagligt minska under överskådlig tid. Tvärtom visar såväl de senaste årens utveckling som bedömningar av framtida behov att värdet av utelöpande sedlar och mynt i samhället kommer att vara tämligen konstant de närmaste åren.

Värdet av utelöpande sedlar och mynt[54]

1990	82 245
1991	87 641
1992	83 839
1993	89 190
1994	78 480
1995	83 570
1996	87 740
1997	86 810

Det är svårt att hitta förklaringar till varför den utelöpande kontantmängden inte minskar trots rationaliseringarna inom betalningsväsendet. För det första kan det bero på att kontanta betalningar ofta kan vara det allra enklaste sättet att sköta vissa transaktioner. Det kan till en del också handla om sparande i hemmet som beror på att det finns grupper av enskilda medborgare som inte har förtroende för banksystemet utan

[53] Riksbanken, Kontanter i samhället och kontanthanteringen år 2002, s. 26.
[54] Värdet anges för december varje år i antal miljoner kronor.

föredrar att ha själva förvara sina pengar i stället för att ha dem på ett konto. Ytterligare en förklaring kan vara att somliga hanterar kontanter därför att de inte har kunskap om hur betalningar kan genomföras på andra sätt. Att den utelöpande kontantmängden inte minskar kan i någon mån också bero på att den svarta sektorn av illegitima skäl har ett behov av att hantera pengar utan att transaktionerna går att spåra.

Kontobaserade betalningar ökar

När det gäller kontobaserade transaktioner finns det statistik som visar omfattningen av giro- och bankkortstransaktioner. Girotransaktionerna kan delas upp i elektroniska överföringar, dvs. sådana som sker med hjälp av dataöverföring av olika slag, och pappersbaserade överföringar. Informationen om antalet korttransaktioner och värdet av dessa är begränsad på så sätt att det endast finns kontinuerlig statistik som avser bankkort och kort som utges av finansiella företag. Det betyder att transaktioner med dagligvaru- och bensinhandelns kundmedelskort inte ingår. En undersökning från 1994 av Betaltjänstutredningen pekar emellertid på att kundmedelskorten i själva verket svarar för en betydande del av de samlade antalet kontobaserade transaktioner[55]. Det saknas även tillgänglig statistik som visar omfattningen av transaktioner som utförs via telefon och Internet eller med kontantkort.

Antal miljoner kontobaserade transaktioner

	1993	1994	1995	1996	1997
Bankkort m.m.[56]	68	97	111	120	173
Giro, elektroniskt	428	435	431	441	452
Giro, papper	161	170	189	196	208

Det framgår av tabellen att bankkortstransaktioner, med reservation för att statistik saknas för vissa typer av betalningar, är den snabbast ökande transaktionstypen. Från 1993 till 1997 har antalet bankkortstransaktioner ökat med ca 150 procent. Antalet pappersbaserade girotransaktioner har ökat snabbare än elektroniska girobetalningar.

Liksom när det gäller antalet transaktioner är det på grund av bristande statistik svårt att teckna en bild av det samlade värdet av olika transaktionstyper. Det står dock klart att bilden är en annan än för antalet transaktioner. Som nämnts kan det antas att kontanttransaktionerna endast svarar för en mindre del av det samlade värdet av alla transak-

[55] SOU 1995:69, bilaga 5.

[56] Avser transaktioner med kort utgivna av banker och finansiella företag.

tioner, kanske 10 procent. Den dominerande betalningsformen är girobetalningar. Skillnaden som framgår i tabellen nedan mellan girobetalningar och kortbetalningar är påfallande. Det samlade värdet av kortbetalningar motsvarar bara någon enstaka procent av värdet av de samlade girobetalningarna. Det kan också noteras att värdet av pappersbaserade girobetalningar har sjunkit från 1993 till 1997 medan antalet sådana betalningar har ökat under den tiden.

Transaktionsvärde i antal miljarder kr

	1993	1994	1995	1996	1997
Bankkort m.m.	53	79	91	103	127
Giro, elektroniskt	3 587	4 282	4 405	5 076	5 344
Giro, papper	2 230	1 933	1 946	1 656	1 973

Transaktioner genom kassaservice minskar

Antalet transaktioner över disk i bank- och postkontor, dvs. kassaservice, sjunker för närvarande med ca 10 procent årligen, vilket är en trend som ser ut att fortsätta de närmaste åren. Förklaringen till minskningen är att andra sätt att betala, i första hand med kort eller giro, ökar på bekostnad av transaktionerna genom kassaservice. Detta beror i sin tur på att de nya teknikerna är användarvänliga, både genom att tillgängligheten är oberoende av öppettider och plats samt genom att de i många fall är billigare för både producenterna och kunderna. Bankerna och Posten har successivt höjt avgifterna för kassaservice, vilket bidrar till att styra bort kunderna från kontoren.

Enligt statistisk från Posten har antalet kassatransaktioner i postkontoren sjunkit från 190 miljoner år 1989 till 121 miljoner år 1997. Prognosen för 1998 är att 111 miljoner kassatransaktioner kommer att utföras i postkontoren. Detta innebär att antalet kassatransaktioner i postkontoren har sjunkit med 41 procent de senaste nio åren. Minskningen under 1998 jämfört med föregående år ligger på strax under 10 procent.

Antalet kassatransaktioner som utförs av lantbrevbärare har sjunkit med två tredjedelar under de senaste 15 åren. Från 1996 till 1997 var minskningen nästan 12 procent. Antalet kassatransaktioner per avlämningställe skiftar över landet; det görs fler transaktioner per avlämningsställe i Norrland än i mer tätbefolkade regioner. Genomsnittet i hela landet ligger för närvarande runt en transaktion per avlämningsställe och månad.

Förändringen av antalet kassatransaktioner för lantbrevbäringen

	Antal kassatransaktioner, ej check
1983	23 824 000
1990	16 542 000
1995	10 369 000
1996	9 606 317
1997	8 500 524

5.5 Sammanfattande bedömning av den kommersiella marknaden för kassaservice

Det har under utredningsarbetet visat sig att det finns ett brett utbud av kassa- och betaltjänster som kan nås både från hemmet via brev, telefon och Internet och genom personligt besök på bank- och postkontor. Det finns även ett väl utvecklat nät av uttagsautomater och betalningsterminaler. Huvuddelen av de behov av kassaservice som finns i samhället kan därför tillgodoses av marknaden utifrån rent kommersiella utgångspunkter. Dessutom har den snabbt ökande användningen av elektroniska tjänster starkt förbättrat möjligheterna att utföra betaltjänster oavsett var man befinner sig. De finns anledning att räkna med att denna utveckling kommer att fortsätta i snabb takt.

Transaktioner som sker i bank- och postkontor kommer sannolikt att fortsätta minska kraftigt. En orsak till en sådan minskning är att det är dyrt för banker och Posten att erbjuda kassaservice, framför allt eftersom det är personalkrävande. Det kan därför ligga i Postens och bankernas intresse att genom prissättning styra kunderna bort från kontoren till andra betalningsformer som är billigare. En annan orsak till de minskade besöken i bank och postkontoren är att kunderna allt snabbare, smidigare och billigare betalar via giro- eller med kort. Antalet bankkontor kommer dock knappast att fortsätta att minska i någon större omfattning. Skälet för det är att vissa banker kan ha ett intresse av att behålla kontoren för att upprätthålla nära relationer till sina kunder. Posten har i samma riktning uttalat att lokal närvaro är en av företagets främsta konkurrensfördelar. Däremot kommer antagligen bankernas kontorsverksamheten att inriktas allt mindre på kassaservice och allt mer på andra typer av bankärenden som kräver personlig kontakt.

Kontanter kommer under överskådlig framtid att finnas kvar i samhället. Men de nyare betalningsformerna som olika typer av kort och Internet kan förväntas fortsätta att ta ökade marknadsandelar. Detta gäller inte minst banktjänster via Internet.

När det gäller särskilda konsumentgruppers behov visar utredningens genomgång att vissa grupper är mer beroende av manuell kassaservice än andra och därigenom också är mer utsatta för en eventuell utglesning av Postens och bankernas kassaservice. Å andra sidan är bilden långt ifrån entydig. Behoven skiljer sig starkt såväl inom som mellan de aktuella grupperna. Utnyttjandet av kassaservice beror också i många fall på att man är van att gå till Posten eller banken för att utföra vissa tjänster. I många fall skulle dessa personer kunna utnyttja betaltjänster som inte kräver kassaservice om den nuvarande kassaservicen skulle falla bort. Det bör också betonas att de som har svårast att tillgodogöra sig betaltjänster som inte kräver kassaservice i regel har hjälp av kommunernas hemtjänst eller av personliga assistenter. Utredningens övergripande slutsats är därför att flertalet konsumentgrupper skulle klara en eventuell utglesning av Postens kassaservice relativt väl.

De konsumenter som i särskilt hög grad kan sägas ha gynnats av utvecklingen är sådana som har svårt att få tillgång till personlig service, antingen genom att de bor i glesbygd långt från post- och bankkontor, eller på grund av de har någon form av funktionshinder som medför att de har problem att förflytta sig eller annars utnyttja traditionell kassaservice. För dessa grupper finns nu ett stort och varierat utbud av betaltjänster som kan utnyttjas på ett relativt enkelt sätt.

En annan kategori av aktörer som gynnas är de som hanterar stora mängder betalningar. Riksförsäkringsverket har hittills haft betydande kostnader för betalningar som går till mottagare utan konto. Under 1999 kommer Riksförsäkringsverket därför att låta sådana betalningar gå till engångskonton som avslutas sedan mottagaren hämtat ut sina pengar.

Sammanfattningsvis är utredningen övertygad om att marknaden för kassa- och betaltjänster kommer att fortsätta att utvecklas i snabb takt på ett sätt som är positivt för användarna av dessa tjänster.

Överväganden, förslag och konsekvenser

6 Utredningens överväganden

Kassaservice bör tillhandahållas av marknaden på kommersiella grunder. Marknadens utveckling bör stimuleras och det offentliga åtagandet begränsas till vissa grupper och regioner. Marknadsutvecklingen, principer för statliga åtaganden, utländska erfarenheter och de statsfinansiella kostnaderna talar emot ambitionen att staten skall ta ett centralt infrastrukturellt ansvar för kassaservice.

6.1 Utgångspunkter

Utredningen har haft vissa grundläggande utgångspunkter vid bedömningen av det material som har legat till grund för utformningen av förslagen. Dessa utgångspunkter har varit styrande för de resonemang som har förts inom utredningen och redovisas därför i det följande.

En första och möjligen självklar utgångspunkt är att de förslag som redovisas skall leda till en fortsatt god eller förbättrad kassaservice. Detta avser såväl servicen till allmänheten som servicen till företagen. Det finns anledning att understryka att utredningens allmänna intryck är att kassaservicen i samhället fungerar väl och att problemen inom detta område är begränsade. Utredningens avsikt är att de förslag som redovisas skall bidra till att utveckla kassaservicen.

Ytterligare en utgångspunkt har varit att det är väsentligt att tillämpa samma principer för statliga åtaganden inom kassaservice som inom andra jämförbara områden, i första hand övrig kommersiell service. Utredningen har därför undersökt vilka principer som gäller för det offentliga åtagandet inom olika områden och strävat efter att tillämpa dessa principer vid utformningen av förslagen. Enligt utredningens uppfattning är det väsentligt att vara konsekvent i detta avseende. Det finns annars risk för att kassaservicen över- eller underprioriteras i förhållande till annan liknande verksamhet. Det blir också svårt att långsiktigt motivera en obalans när det gäller nivån på det statliga åtagandet inom kassaservice jämfört med andra liknande områden.

En tredje utgångspunkt för utredningens överväganden har varit en strävan att begränsa de statsfinansiella kostnaderna för det statliga åtagandet att ha en rikstäckande kassaservice. Som framgår av redovisningen i bilaga 3 är dessa kostnader inte begränsade till den ersättning som staten årligen betalar till Posten. I och med att Postens kostnader

för åtagandet torde överstiga det utbetalade beloppet begränsas också Postens lönsamhet och därmed förmåga att betala utdelning på statens aktier i bolaget. Utredningen har också jämfört kostnaderna med vad som har godtagits vad gäller stödet till kommersiell service i gles- och landsbygd.

6.2 Klarar marknaden att tillhandahålla kassaservice?

En faktor som har haft stor betydelse för utredningens överväganden är hur marknaden för kassaservice och betaltjänster tillgodoser de behov som finns och hur de strukturförändringar som sker inom produktionen av dessa tjänster påverkar grupper som i särskilt stor utsträckning är beroende av personlig betjäning. Utredningen har också försökt att göra en bedömning av den framtida utvecklingen inom dessa områden.

6.2.1 Knappast någon behöver besöka ett post- eller bankkontor för att sköta sin löpande ekonomi

Som framgått av tidigare kapitel har utredningen lagt ned ett omfattande arbete på att kartlägga marknadens utbud av kassaservice och andra betaltjänster och de utvecklingstendenser som kan förväntas inom detta område. Syftet med kartläggningen har varit att belysa vilken kassaservice som marknaden tillhandahåller på rent kommersiell grund, dvs. utan att staten eller andra samhällsaktörer behöver vidta några kompletterande åtgärder.

Kartläggningen visar att marknaden förändras snabbt. Antalet transaktioner direkt i kassa minskar medan utnyttjandet av kort-, giro- samt telefon- och Internetbanktjänster ökar. Samtidigt ökar kostnaderna för personlig betjäning direkt i kassa. För konsumenten tar sig detta uttryck i höjda avgifter. Producenterna tvingas att möta utvecklingen genom förändringar i utbudet av tjänster. Detta gäller såväl bankerna som Posten.

Så vitt utredningen kan bedöma kommer denna utveckling att fortsätta i snabb och möjligen accelererande takt. Detta medför att en fortsatt utglesning kan förväntas av Postens egna kontor. Posten har hittills kompenserat detta genom etablering av post i butik. Parallellt med denna utveckling kommer kostnaderna för manuell betjäning direkt i kassa att öka medan priset för tjänster som bygger på självbetjäning

med hjälp av automater, telefon eller dator kommer att ligga kvar på en låg nivå eller minska.

Utveckling har många positiva inslag. Ett sådant är att de nya tjänster som har tagits fram starkt har förbättrat kassa- och betaltjänsternas tillgänglighet för flertalet konsumenter. Telefon- och Internetbanktjänster är tillgängliga dygnet runt oavsett var i landet konsumenten befinner sig. Också kort- och girosystemen har väsentligt bättre tillgänglighet än manuella kassatjänster. I stort sett alla medborgare och företag kan därför sköta sin löpande ekonomi utan att besöka post- eller bankkontor. De nya tjänsterna har också medfört att kostnaderna för betaltjänster har minskat. För konsumenten har detta medfört att många av de automatiserade tjänsterna är kostnadsfria eller kan utnyttjas till ett betydligt lägre pris än traditionell kassaservice. En minskad kontanthantering – i synnerhet om det är fråga om transaktioner som avser stora belopp – medför också fördelar från säkerhetssynpunkt.

Det finns ingen anledning för staten att försöka motverka eller förhindra den utveckling som pågår. Statens uppgift bör tvärtom vara att bevaka att tillgängligheten till kassaservicen inte begränsas av konkurrensskäl och att konsumentintresset inom denna verksamhet allmänt tas till vara. Staten bör också se till att de regler som styr bankverksamheten inte förhindrar eller försvårar framväxten av serviceformer som kan gagna konsumenterna.

6.2.2 Grupper som efterfrågar manuella kassa- och betaltjänster

Utredningen konstaterade i föregående avsnitt att den utveckling som sker på marknaden för kassaservice och andra betaltjänster i grunden är positiv och att den ger konsumenterna ett bredare utbud av tjänster, ofta till ett lägre pris. Utvecklingen kan dock medföra problem för speciella grupper som har svårt att utnyttja automatiserade tjänster som tillhandahålls genom kort, giro, telefon och Internet. För dessa grupper kan den pågående omstruktureringen av Postens och bankernas kassaservice medföra sämre tillgänglighet till de tjänster som de efterfrågar.

Utredningen har strävat efter att identifiera de grupper som kan tänkas få svårigheter som ett resultat av en utglesad kassaservice via kontor. Det rör sig om personer som föredrar att använda sig av manuell betjäning i kassor eller som har behov av att fysiskt avbörda sig kontanter som erhållits i affärsverksamhet eller på annat sätt. Utredningen har funnit att det i första hand är de grupper som redovisas nedan som kan få svårigheter av detta slag. Utredningen vill dock betona att bilden

inte är entydig och att utvecklingen medför åtskilliga fördelar också för dessa grupper.

De traditionsbundna

Det finns grupper som har svårt att acceptera de nya betaltjänsterna. Anledningen kan vara att man inte litar på bankerna, att man rent fysiskt vill ha pengar i handen eller att man har svårt att lära sig de rutiner som är förbundna med de nya tjänsterna.

Utredningen har förståelse för att det kan ta tid för vissa grupper att acceptera de nya tjänsterna. Däremot kan det ifrågasättas om staten har anledning att subventionera Postens kassaservice med stora belopp av detta skäl. Detta gäller i synnerhet som staten har valt att inte subventionera andra för den enskilde väsentliga serviceområden, t.ex. dagligvaruhandel. Inom dessa områden förväntas konsumenten anpassa sig till de förändringar marknadens utbud spontant ger.

De kontolösa

Denna grupp utgörs av personer som på grund av betalningsanmärkningar eller andra skäl inte beviljas konton. De har därmed inte heller tillgång till uttagskort. Också denna grupp kan drabbas av försämringar i form av begränsad tillgänglighet och högre kostnader för kassaservice.

Utredningen konstaterar att det på vissa håll utomlands har införts regler som tvingar bankerna att tillhandahålla konton till alla. Utredningen har dock inte funnit att medborgarnas tillgång till konton skulle vara något problem i vårt land. Det framgår av 2 kap. 1 § bankrörelselagen att en bank är skyldig att ta emot inlåning på räkning, dvs. tillhandahålla konto, från allmänheten. Det bör här framhållas att Riksförsäkringsverket, som sköter en betydande del av de statliga utbetalningarna, bedriver ett utvecklingsarbete med inriktning på att alla utbetalningar skall gå till konton. Redan under år 1999 kommer i princip samtliga Riksförsäkringsverkets utbetalningar att göras via konton. I de fall där mottagarna för närvarande saknar eller inte har anmält ett konto kommer utbetalningen att gå via ett engångskonto som avslutas sedan mottagaren har tagit ut pengarna. Exemplet visar att också de kontolösa kan hanteras inom ramen för lösningar som nu växer fram på marknaden. Det finns därför ingen anledning att vidta några åtgärder från statens sida inom detta område.

Vissa funktionshindrade

Vissa funktionshindrade är beroende av att ha tillgång till manuella kassor för uttag och insättningar. Det rör sig om personer som har sådana fysiska och intellektuella handikapp att de inte själva kan utnyttja vissa betaltjänster samtidigt som de saknar medhjälpare eller anhöriga som kan bistå dem. För många funktionshindrade – t.ex. rörelsehindrade – har de nya betaltjänsterna dock inneburit stora fördelar.

Utredningen konstaterar att utvecklingen har medfört både för- och nackdelar för de funktionshindrade som grupp. Man kan därför inte hävda att utvecklingen generellt sett skulle vara negativ för gruppen som sådan. Däremot kan vissa individer få ökade svårigheter. Ett exempel på detta kan var en person med ett funktionshinder – lindrigt förståndshandikapp eller demens – som inte är av den arten att personen får särskilda hjälpresurser men som ändå gör att personen har svårt att utnyttja en uttagsautomat. Problemet är dock varken av sådan art eller omfattning att det motiverar ett generellt statligt åtagande inom kassaservice. Utredningen lämnar också förslag som möjliggör nya former av personlig kassaservice. Det torde främst vara kommunernas ansvar att se till att individer med speciella behov får det stöd som de behöver.

Vissa företagare i gles- och landsbygd

De flesta företagare fakturerar sina kunder och betalar sina inköp med kort eller giro. Företagare i allmänhet berörs därför endast obetydligt av en eventuell utglesning av Postens och bankernas kassaservice. Däremot kan de företagare som i sin rörelse har en omfattande kontantförsäljning få vissa svårigheter. Dessa företagare kan ha dagskassor som de behöver sätta in på bankkonton vid dagens slut. Detta förutsätter att kassaservice finns tillgänglig eller att en säker transport kan ordnas till en plats där kassaservice finns tillgänglig.

Enligt utredningens uppfattning rör de problem som företagare med stora dagskassor ställs inför endast delvis frågan om hur Postens och bankernas kontorsnät är utformat. Hanteringen av dagskassor är i stor utsträckning en fråga om tjänster som inte regleras i avtalet mellan staten och Posten. Exempel på sådana tilläggstjänster kan vara uppräkning av dagskassor eller tillhandahållandet av serviceboxar eller penningtransporter. Det är i hög grad tveksamt om staten bör ha ett ansvar för sådana tjänster. De kontakter som utredningen har haft under arbetets gång visar dessutom att dem aktuella gruppen av företagare inte är särskilt stor.

6.2.3 Utvecklingstendenser

Utvecklingen med ett ökat utbud av betaltjänster kommer enligt utredningens bedömning att fortsätta. De som så önskar kan redan i dag klara nästan alla betalningar utan att ha tillgång till kontanter. En omfattande kontanthantering kommer dock att kvarstå – främst inom detaljhandeln. Detta beror till stor del på att det görs många små inköp inom denna verksamhet och att det då kan vara bekvämt för konsumenten att använda kontanter i stället för kort. Den omfattande kontanthanteringen i detaljhandeln är också ett av skälen till att utredningen övervägt åtgärder för att öka butikernas möjligheter att erbjuda kassaservice också för andra ändamål än de som är direkt kopplade till den egna verksamheten.

Nya betaltjänster som telefon- och Internetbanker har hittills haft ett begränsat genomslag i vissa konsumentgrupper. Det är sannolikt att denna bild gradvis kommer att förändras. Användningen av de nya betaltjänsterna kommer därför att öka också i de grupper som nu förhåller sig avvaktande. Den ökade tillgången till datorer medför också att Internetbaserade lösningar kommer att få ökad spridning. Den starkt ökande Internethandeln verkar i samma riktning.

En av de viktigaste egenskaperna hos de nya betaltjänsterna är att de minskar konsumenternas beroende av tid och rum då tjänsterna skall utnyttjas. I stort sett alla medborgare och företag kan redan nu sköta sin löpande ekonomi utan att besöka ett post- eller bankkontor. Detta gynnar allmänt sett konsumenter som har svårt att komma ifrån för att utföra betalningar i kassa på dagtid eller som har långt till serviceställen där kassaservice erbjuds. Samtidigt sjunker konsumentens kostnader för att få betaltjänster utförda, vilket är en viktig aspekt inte minst för resurssvaga hushåll.

Utredningen ser av dessa skäl stora fördelar med den utveckling som sker på kassa- och betaltjänstmarknaden. Marknaden kan redan i dag, och än mer framöver, tillgodose flertalet av de behov som konsumenterna har av kassaservice. Utredningen räknar med att ytterligare överflyttning av transaktioner från kassaservice till betaltjänster via giro, telefon eller Internet kommer att ske under de kommande åren. De behov som marknaden i framtiden inte kommer att tillgodose kommer därför att i allt högre grad avse grupper som på grund av ålder, funktionshinder eller – i vissa fall – boende har speciella svårigheter.

6.3 Kassaservice – ett offentligt åtagande?

En av utredningens utgångspunkter har varit att samma ansvarsprinciper skall tillämpas inom kassaservicen som inom andra jämförbara områden. Utredningen beskriver och exemplifierar därför i det följande de principer som allmänt gäller för det offentliga åtagandet i syfte att bedöma om det är rimligt att staten engagerar sig just inom kassaservice[57].

Motiv för offentliga åtaganden

Utredningen har övervägt motiven för offentliga åtaganden och kan inte finna att dessa ger principiellt stöd för det nuvarande centrala åtagandet inom kassaservice.

Några olika typer av offentliga åtaganden brukar urskiljas. Sålunda bör staten korrigera den resursfördelning och de fördelningspolitiska effekter som en spontant fungerande marknadsekonomi ger upphov till. Av intresse för utredningens bedömning är den roll som sammanhänger med statens behov av att korrigera resursfördelningen. Ur den rollen kan en rad motiv för statliga åtaganden härledas, exempelvis så kallade externa effekter, kollektiva nyttigheter, naturligt monopol, lång tidshorisont samt informations- och autonomibrist.

För att tillgodose dessa motiv har samhället och staten emellanåt valt att ingripa bl.a. genom produktion i egen regi. Sådan produktion har traditionellt använts vid förekomst av kollektiva nyttigheter eller vid risk för monopolisering av för samhället vitala verksamheter. Stora delar av den statliga affärsverksamheten har sitt ursprung i riskerna för olika typer av monopolbildningar inom det infrastrukturella området.

Det är tydligt att statsmakterna har utgått från principen att staten inte bör engagera sig i konkurrensutsatt affärsverksamhet om det inte finns särskilda skäl. Utredningen har därför gått igenom ett antal områden där staten garanterat viss produktion eller servicenivå för att få un-

[57] Riktlinjer för en prövning av det offentliga åtagandet finns i det generella kommittédirektivet (dir. 1994:23) och i en i anslutning till detta direktiv utgiven departementspromemoria Motiv för offentliga åtaganden (DsFi 1994:53). Vissa principer för statens engagemang i konkurrensutsatt verksamhet lades också fast under början av 1990-talet i olika beslut om statliga verksamhetsformer och statlig affärsverksamhet Dessa beslut innebar att konkurrensutsatt verksamhet skall bedrivas i statlig regi endast om det föreligger särskilda skäl. Se prop. 1991/92:38, bet. 1991/92:FiU10, rskr. 1991/92:108, samt prop. 1991/92:69, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92, prop. 1992/93:100, bil. 8, bet. 1992/93:FiU30 samt rskr 1992/93:447 och 454.

derlag för bedömningen om det finns sådana särskilda skäl för ett statligt åtagande.

Exempel på områden där staten har garanterat en viss produktion eller ett visst serviceutbud

Från utredningens synpunkt är det särskilt intressant att identifiera områden och verksamheter inom vilka staten har garanterat att ett visst serviceutbud skall finnas tillgängligt för vissa grupper eller för befolkningen som helhet. Detta kan ske både genom produktion i egen regi och genom upphandling av produktionen från en fristående leverantör.

Det finns flera exempel på hur staten på detta sätt har engagerat sig inom olika produktionsområden. Ett viktigt exempel är infrastruktur där det statliga engagemanget i många fall har åtföljts av garantier om ett visst utbud också då det inte är företagsekonomiskt lönsamt. En sådan garanti har ofta formen av att ett visst serviceutbud skall vara tillgängligt i hela landet – rikstäckande service. Mer eller mindre uttalade garantier av detta slag finns för telekommunikationer, rundradioverksamhet och postal service. Inom transportområdet förekommer det också att staten garanterar exempelvis persontrafik på järnväg.

Utanför det infrastrukturella området har en del statliga monopolverksamheter ålagts särskilda servicekrav. Detta gäller Apoteksbolaget och Systembolaget. Statens krav på Apoteksbolaget regleras i ett särskilt avtal mellan bolaget och staten. Avtalet innebär att Apoteksbolaget skall erbjuda en god läkemedelsförsörjning över hela landet och ha ett rikstäckande system för distribution av läkemedel. Apoteksbolaget bestämmer själv hur många apotek som skall finnas och var dessa skall lokaliseras. Vid sidan av apoteken finns ett tusental apoteksombud – främst dagligvarubutiker.

Också mellan Systembolaget och staten finns ett särskilt avtal som reglerar de krav som staten ställer på bolaget. Enligt avtalet skall varje kommun som begär att få en systembutik också kunna få en sådan. Dessutom skall särskilda utlämningsställen inrättas om vissa förutsättningar är uppfyllda[58].

Flertalet av de verksamheter som har berörts i detta avsnitt är monopolverksamheter eller verksamheter som endast i liten utsträckning är konkurrensutsatta. Statliga åtaganden eller garantier inom konkurrensutsatta områden är sällsynta.

[58] Huvudregeln är att det bör finnas ett utlämningställe på en tätort med minst 500 innevånare (åretruntboende). Orten skall dessutom ligga minst 20 kilometer från närmaste ort med systembutik och mer än 10 kilometer från andra orter med utlämningsställen.

Kassaservice – en form av kommersiell service?

Behovet av en kassaservice sammanhänger med medborgarnas behov av att köpa och sälja varor och tjänster. Kassaservice kan således betraktas närmast som en stödfunktion till de dessa transaktioner. Detta innebär att behovet av kassaservice är litet i situationer och på platser där det inte är möjligt att köpa och sälja varor och tjänster.

Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att betrakta kassaservice som en form av kommersiell service. I princip är det ingenting som skiljer kassaservice från de tjänster som erbjuds av dagligvaru- och fackhandeln och som också tillgodoser grundläggande och ofta återkommande servicebehov hos människorna. För den vanlige konsumenten är också behovet av kontanter starkt knutet till inköp som görs i dagligvaru- och fackhandeln. Hyra och andra större utgifter som är kopplade till boende, bilinnehav m.m. kan betalas via giro eller på andra sätt som inte kräver fysisk närvaro i en kassa. Flertalet konsumenter utnyttjar också dessa möjligheter.

Statens åtaganden inom dagligvaru- och fackhandeln samt annan kommersiell service begränsar sig till att reglera den verksamhet som bedrivs och till vissa åtaganden vad gäller den kommersiella servicen i gles- och landsbygd. Däremot ges inga garantier för att den kommersiella servicen i landet som helhet skall nå en viss miniminivå eller ha en viss omfattning. Det som görs har karaktär av begränsade insatser i områden som annars skulle bli helt utan dagligvaruhandel och drivmedelsförsäljning. Behovet av dessa insatser har dessutom prövats inom ramen för en särskild kommunal försörjningsplanering.

Utredningen är av dessa skäl tveksam till att fastställa generellt giltiga servicenivåer som skall gälla för kassaservicen i landet som helhet. Att göra detta vore att avvika från de principer som gäller för övrig kommersiell service. Ett mer fruktbart arbetssätt är att koppla utbudet av kassaservice till förekomsten av annan kommersiell service. Man tar då fasta på att denna service i stor utsträckning genererar behovet av kassaservice.

Statens åtagande inom kassaservice stämmer inte med principerna för statliga åtaganden

Genomgången av motiven för det offentliga åtagandet och tillämpningen av dessa visar att staten framför allt har engagerat sig inom områden som karaktäriseras av monopolbildningar eller utmärks av att de av sociala eller andra skäl anses ha en speciell samhällelig betydelse. Statliga produktionsengagemang inom konkurrensutsatt affärsverksam-

het är sällsynta och förutsätter att särskilda skäl kan anföras för engagemanget.

Postens kassaservice är konkurrensutsatt och bedrivs i huvudsak på kommersiell grund. Konkurrenter är i första hand bankerna men också dagligvaru- och fackhandeln genom att de tillhandahåller olika typer av kortsystem. Det åtagande som staten har gjort i postlagen och som verkställs av Posten stämmer därmed inte särskilt väl med de principer som finns för det offentliga åtagandet och den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av dessa principer.

Slutsatsen av genomgången är således att det statliga åtagande som har gjorts i postlagen kan ifrågasättas på principiell grund.

6.4 Utländska erfarenheter

Utredningen har gjort en studie av kassaservice i några jämförbara länder[59]. En slutsats som utredningen har dragit är att knappast något land uppfattar tillhandahållandet av en rikstäckande kassaservice som ett problem. I stort sett samtliga länder som har tillfrågats har hänvisat till att kassaservice och andra betaltjänster tillhandahålls på en konkurrensutsatt marknad där utbud och efterfrågan styr utvecklingen. Förhållandena i utlandet stöder utredningens bedömning att det sker en snabb och för konsumenterna gynnsam utveckling för kassaservice och betaltjänster.

I nästan alla de länder som ingår i utredningens studie har staten inte gjort några åtaganden när det gäller att tillhandahålla kassaservice till medborgarna, bortsett från centralbankernas traditionella uppgift att förse det ekonomiska systemet med kontanter. Men samtidigt är det ofta så att kassaservice tillhandahålls genom den nationella postoperatörens försorg vilka ofta har en monopolställning beträffade postal service. Statlig ersättning utgår normalt sett inte för en rikstäckande kassaservice. Ett undantag är Norge där ersättning utbetalas till posten bl.a. för att den skall tillhandahålla en rikstäckande kassaservice.

Av störst intresse är en jämförelse mellan utvecklingen i Norge och Finland. I Finland fanns det för tio år sedan kassaservice i ca 3 000 postkontor och i viss mån även via lantbrevbärarlinjerna. Den finska posten har därefter omstrukturerat sitt kontorsnät så att det nu finns kvar ca 500 postkontor som erbjuder kassaservice. Inom lantbrevbäringen har kassaservicen helt avvecklats. Kassaservice erbjuds i dag i Finland uteslutande på kommersiell grund. Enligt de uppgifter som har kommit utredningen till del har denna förändring kunnat genomföras

[59] Se bilaga 5.

utan större friktion eftersom konsumenterna och producenterna har anpassat sig till de nya förhållandena. I Norge däremot har staten med höga kostnader valt att bibehålla åtagandet att det skall finnas en rikstäckande kassaservice. Under 1998 uppgår stödet för kassa- och postservice till 580 miljoner nkr. Stödet till kassaservice särredovisas inte. Det bedöms för närvarande vara en mycket känslig uppgift att göra förändringar i den norska postens kassaservice.

6.5 Två huvudalternativ

Statsmakterna har enligt utredningens bedömning att välja mellan två huvudalternativ för det statliga åtagandet inom kassaservice.

Den första inriktningen utgår ifrån synsättet att staten har ett infrastrukturellt ansvar för kassaservice och åtar sig att säkerställa en likartad servicestruktur i hela landet. För att uppnå detta förutsätts att beslut om åtgärder fattas av en central instans med ansvar för landets kassaservice. En sådan inriktning ansluter på många sätt till dagens situation. Enligt utredningens uppfattning förutsätter emellertid en fortsatt sådan inriktning att Postens åtagande preciseras. Således är det nödvändigt att noggrannare än i dag ange vad som krävs av Posten i form av service. Det blir sannolikt nödvändigt att fastställa rikstäckande normer för de nivåer som då bör gälla för kassaservice. För att korrekt kunna räkna fram en ersättning för de krav som ställs på Posten är det också nödvändigt att ställa högre krav på Postens resultat- och kostnadsredovisning än vad som görs i dag.

Den andra inriktningen utgår ifrån synsättet att marknaden tillgodoser behovet av kassaservice och att det offentliga ansvaret begränsas till områden med särskilda problem. Härvid utgår man från kundernas efterfrågan av de tjänster som marknaden erbjuder på kommersiell grund och stimulerar marknadens utveckling samtidigt som stat och kommun genomför kompletterande åtgärder för att stödja grupper och områden som har särskilda behov. Det är således inte nödvändigt att ange olika servicenivåer som skall gälla generellt för hela landet. Tvärtom är det en väsentlig fördel med detta alternativ att lokala och regionala myndigheter ges möjlighet att anpassa stödinsatserna till de behov som finns i det enskilda fallet.

6.6 Utredningens slutsats

Utredningen anser att en rad skäl talar emot att staten skall ta ett infrastrukturellt ansvar för kassaservice. Det främsta argumentet mot en sådan ordning är att marknaden redan nu på kommersiell grund till låg kostnad ger tillgång till betaltjänster dygnet runt oavsett var i landet man bor. I stort sett alla medborgare och företag kan sköta sin löpande ekonomi utan att behöva gå till ett post- eller bankkontor eller utnyttja lantbrevbärarnas kassaservice. En tydlig indikation på detta är de kraftigt vikande transaktionsvolymerna i postkontoren och lantbrevbäringen. Marknaden tillgodoser således många av de behov som staten tidigare har garanterat genom åtagandet i postlagen. Detta kommer i ännu högre grad att gälla i framtiden. Enligt utredningens uppfattning medför denna utveckling att det inte längre är nödvändigt att ställa samma krav som tidigare på statliga åtgärder för att åstadkomma en god kassaservice över landet som helhet. Dessutom finns det en risk för att ett omfattande statligt engagemang på detta område kan förhindra eller fördröja en positiv marknadsutveckling.

De statsfinansiella effekterna är ett ytterligare skäl till att utredningen ifrågasätter den ordning som nu tillämpas. Staten betalar för närvarande 200 mkr per år till Posten i ersättning för bolagets åtagande att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice. Ett konsultföretag har dessutom beräknat att den verkliga kostnaden för Postens åtagande är ungefär 425 mkr per år. Eftersom utredningen föreslår att dessa subventioner upphör har det inte befunnits meningsfullt att i detalj granska denna slutsats. Resultatet av kalkyler av det här slaget bestäms i stor omfattning av vilka förutsättningar som ligger till grund för beräkningarna och tillförlitligheten i det sifferunderlag som används. Oavsett om förändrade antaganden skulle kunna användas för att komma fram till ett lägre belopp kvarstår faktum att generell subventionering av Postens kassaservice kommer att kosta hundratals miljoner kr. Som jämförelse kan nämnas att Norge använder sig av en sofistiskerad kalkylmodell för att beräkna ersättningsbehovet till norska posten. Detta har för Norges del lett till att Norge över statsbudgeten under 1998 betalar 580 miljoner nkr till norska posten som subvention för kassa- och postservice.

Förhållandena i utlandet ger också stöd åt utredningens bedömning att staten inte skall ta ett centralt infrastrukturellt ansvar för kassaservice. De förändringar som har genomförts under 1990-talet i den finska postens kassaservice visar sålunda att både konsumenterna och producenterna av kassaservice har goda förutsättningar att anpassa sig till nya förhållanden där kassaservice tillhandahålls på kommersiell grund.

Ett annat argument mot att behålla den nuvarande ordningen är att denna leder till att staten tar ett större ansvar för kassaservice än för andra jämförbara områden, vilket skapar obalans mellan olika serviceområden. Kostnaden för Postens kassaservice kan jämföras med att staten årligen satsar ungefär 50 mkr på stöd till dagligvaruhandel och drivmedelsförsörjning i gles- och landsbygd. Det belopp som för närvarande används för att tillgodose det statliga åtagandet inom kassaservicen är således betydligt högre än vad som krävs för att få en godtagbar service vad gäller övrig kommersiell verksamhet i landet. Detta gäller trots att kassaservice enligt utredningens uppfattning närmast kan ses som en stödfunktion till annan kommersiell verksamhet.

Ett annat uttryck för obalanser mellan olika serviceområden är att de statliga subventionerna till Posten medför en enastående god kassaservice till 700 000 hushåll och företag i gles- och landsbygd via lantbrevbärare. Dessa kan varje dag få kassaservice i anslutning till bostaden eller på företaget. Utredningen har inte funnit något annat område där servicen är så god. Det är som en jämförelse inte möjligt för alla dessa hushåll att få livsmedel eller färdig mat hemsänd. För att få sådan service krävs individuell prövning av kommun. Hälso- och sjukvårdsservice ges endast undantagsvis i hemmet. Staten ger inga generella subventioner för kulturdistribution, exempelvis i form av bokbussar till hushållen. Det finns således flera exempel på angelägna allmänna behov som tillgodoses med lägre servicegrad än kassaservice.

En ordning med ett centralt infrastrukturellt ansvar kan i och för sig ge god kassaservice i hela landet samtidigt som ett problem med marknadslösningar är att ingen kan garantera att marknaden kommer att erbjuda en bestämd servicenivå. Om det finns ett absolut krav på sådana garantier och det kravet är viktigare än andra hänsyn är marknadslösningar inte en lämplig väg. Det är dock svårt att precisera servicenivåer som skall tillämpas i landet som helhet. En servicenivå som förefaller rimlig i ett område kan uppfattas som otillräcklig på en annan plats. Detta gäller inte minst då man försöker precisera olika krav på servicens tillgänglighet. Enligt utredningens uppfattning är det därför inte lämpligt att definiera generellt giltiga servicenivåer som skall tillämpas på samma sätt överallt. Det är bättre att anpassa servicen till de behov som finns lokalt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att övervägande skäl talar för att staten bör ta ett annat ansvar för kassaservice än vad som gäller för närvarande. Staten bör utgå ifrån att marknaden i allt högre grad tillgodoser de behov som statens nuvarande åtagande i postlagen är avsett att säkerställa. Staten bör stimulera marknadsutvecklingen för att underlätta en fortsatt utveckling mot ett breddat och mer lättillgängligt kom-

mersiellt utbud av kassaservice. Stat och kommun bör härutöver stödja grupper och områden som har särskilda behov.

7 Utredningens förslag

För det första föreslår utredningen ändringar i bankrörelselagen som syftar till att förbättra förutsättningar för att tillhandahålla kassaservice. Det handlar dels om utökade möjligheter till kontantuttag från kundmedelskonto, dels om att tillåta så kallad integrerad kassaservice för bankombud. För det andra föreslår utredningen författningsändringar för att länsstyrelserna skall kunna stödja kassaservice på regional nivå. För det tredje föreslås att det statliga åtagandet inom kassaservice tas bort i dess nuvarande form samt att Post- och telestyrelsens och Postens verksamhet anpassas till detta. För att underlätta övergången till en ny ordning bör Posten få i uppdrag dels att bedriva utvecklingsarbete avseende integrerad kassaservice, dels att ha kvar en viss kassaservice inom lantbrevbäringen.

Utredningen har i det föregående kapitlet bedömt kärnfrågan i utredningens uppdrag, nämligen om det nuvarande åtagandet inom kassaservice för staten och Posten bör finnas kvar på det sätt som det kommer till uttryck i postlagen och i avtalet mellan staten och Posten. Utredningen har därvid funnit att det finns övertygande skäl som talar emot att behålla den nuvarande ordningen. För att genomföra och hantera den förändring som bör följa av utredningens synsätt lämnar utredningen nedanstående förslag.

Det första förslaget rör ändringar i bankrörelselagen och syftar till att förbättra förutsättningarna för att tillhandahålla kassaservice. Om det genomförs kan konsumenterna i större utsträckning än vad som i dag är fallet utnyttja så kallade kundmedelskort, dvs. ICA-kort och andra liknande kort, för att göra kontanta uttag. Därigenom får konsumenterna utökad tillgång till kassaservice genom butikernas och bensinhandelns servicenät, vilka täcker hela landet. En andra ändring i bankrörelselagen syftar till att skapa bättre möjligheter för butiker och andra serviceställen att vara bankombud. Detta kan åstadkommas genom att butikerna får möjlighet att sköta enklare kassaservice från samma kassaplats som används för butikens övriga verksamhet.

Det andra förslaget syftar till att ge länsstyrelserna möjlighet att stödja kassaservice i gles- och landsbygd. Ett sådant stöd kan på ett naturligt sätt ansluta till det befintliga regelverket för stöd till kommersiell service i dessa områden. Det blir då länsstyrelserna som på regional nivå kan samordna servicelösningar som anpassas till lokala behov

och omständigheterna i det enskilda fallet. Genom detta förslag anpassas det offentliga åtagandet inom kassaservice till andra offentliga åtaganden.

Det tredje förslaget innebär att det statliga åtagandet inom kassaservice tas bort i dess nuvarande form genom att postlagen ändras och genom att avtalet mellan staten och Posten inte förlängs. Detta leder i sin tur till följdändringar för Post- och telestyrelsen och Posten. Post- och telestyrelsen bör således inte längre ha några uppgifter med avseende på kassaservice. Posten bör å andra sidan fortsätta att bedriva utvecklingsarbete avseende integrerad kassaservice. Dessutom bör Posten få i uppdrag att ha kvar viss kassaservice hos lantbrevbärarna. Totalt sett leder förslagen till avsevärt minskade utgifter för staten.

Utredningen anser att de olika förslagen skall genomföras vid samma tidpunkt. Det kan tidigast ske år 2000.

7.1 Bättre kassaservice

Bankrörelselagen reglerar bl.a. vem som får tillhandahålla banktjänster och hur detta får ske. Lagens bestämmelser om kundmedelskonton och bankombud försvårar en breddning av utbudet av kassaservice. Dessa regler kan enligt utredningens uppfattning ändras utan att lagens grundläggande krav på säkerhet i banksystemet äventyras.

1 kap. 2 a § bankrörelselagen – kontantavrundning

Såsom det har beskrivits i avsnitt 2.2 är inlåning från allmänheten på konto, när det gäller nominellt bestämda belopp som är tillgängliga med kort varsel, förbehållna bankerna med ensamrätt. En särskild form av inlåning, insättning på så kallade kundmedelskonton, regleras i 1 kap. 2 a § bankrörelselagen. Insättning av pengar på kundmedelskonton har ansetts vara ett slags förskottsbetalning. Syftet med kundmedelskonton är att de skall underlätta kundernas betalningsrutiner vid köp av framför allt dagligvaror. Högst 15 000 kr får finnas på varje konto och pengarna får i princip endast användas för att köpa varor eller tjänster i det företag eller den företagsgrupp som har gett ut kortet. Genom dessa begränsningar har lagstiftaren ansett att kundmedelskonton kan tillåtas utan att det samtidigt ställs krav på att utgivarna av kundmedelskort skall omfattas av samma typ av skyddsregler som gäller för bankerna. Pengar som har satts in på ett kundmedelskonto omfattas inte heller av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

Trots att pengar som finns på ett kundmedelskonto i princip endast får användas för inköp av varor eller tjänster anses det tillåtet att ta ut 300 kr i kontanter genom kontantavrundning i samband med köp. Utredningen bedömer att det finns skäl att höja den gränsen. En sådan höjning skulle i betydande mån underlätta kundernas kontanthantering. Dessutom skulle sannolikt även butikernas kontanthantering rationaliseras eftersom det kan antas att kontanta inbetalningar i butiken i viss mån skulle balanseras av uttag genom kontantavrundning.

Kundmedelskorten har fungerat väl och vunnit mycket stor spridning. Utredningen kan inte se att det finns skäl att ha kvar den nuvarande begränsningen när det gäller kontantavrundning. Däremot är det olämpligt att sudda ut gränsen mot bankernas inlåningsverksamhet genom att tillåta att exempelvis kontobaserade betalningar genomförs från ett kundmedelskonto eller att uttagsmöjligheterna blir obegränsade. För att inte kundmedelskontona skall förlora sin karaktär av förskottsbetalningar bör kontantuttag dessutom endast få ske genom kontantavrundning i samband med att tillgodohavandet utnyttjas för köp av vara eller tjänst.

Utredningen anser att en lämplig avvägning mellan olika intressen är att tillåta kontantavrundning upp till 2 000 kr. Ett sådant belopp bör vara tillräckligt för att man skall klara det vardagliga behovet av kontanter samtidigt som butikerna knappast kommer att behöva en extra buffert av kontanter för att tillgodose behovet av uttag.

2 kap. 3 a § bankrörelselagen – bankombud

Den nuvarande bestämmelsen om bankombud i 2 kap. 3 a § bankrörelselagen ger ombudet möjlighet att samordna bankärendena och den egna verksamheten, typiskt sett dagligvaruhandel, till en kassaplats, så kallad integrerad kassaservice. Såsom det har beskrivits i avsnitt 2.2 förutsätter detta emellertid att det inte rör sig om betalningsförmedling och att verksamhet har liten omsättning.

Under utredningsarbetet har det visat sig att utökade möjligheter att tillhandahålla integrerad kassaservice skulle kunna leda till en önskvärd strukturförändring på marknaden för kassaservice och betaltjänster. Sålunda har företrädare för detaljhandeln visat intresse för att bedriva sådan verksamhet. Kassaservice kan då i högre grad än vad som nu är fallet samordnas med annan kommersiell service, i första hand med dagligvaruhandel och drivmedelsförsörjning. Den nuvarande ordningen innebär att ombudet måste ha en ”bankexpedition” som är separerad från den övriga butiksverksamheten. En sådan expedition kräver särskild bemanning samtidigt som den upptar en betydande del av butikens yta. Kravet på åtskilda kassaplatser, som gäller för betalningsför-

medling eller för ombud med stor omsättning, leder till ökade kostnader för kassaservicen på grund av svårigheter för ombuden att utnyttja sin personal eller lokalens yta på ett effektivt sätt. Dessutom krävs två kassaterminaler, en för butiksverksamheten och en för bankärendena. Med den lagändring som utredningen föreslår undanröjs dessa svårigheter.

För att åstadkomma en önskvärd förändring bör den nuvarande bestämmelsen ändras så att det blir tillåtet att utföra betalningsförmedling från en integrerad kassaplats. Om den integrerade kassaservicen endast får avse in- och uttag på eget konto skulle tjänsten bli alltför begränsad för att ha ett större kommersiellt värde.

Integrerad kassaservice kan i första hand antas bli aktuell i glesbygdsbutiker eller andra butiker med mindre omsättning där bankärenden inte kommer att konkurrera med den egentliga butiksverksamheten. I butiker i tätorter eller annars med större omsättning är det generellt sett mindre lämpligt med integrerad kassaservice. I dessa butiker skulle det sannolikt uppstå fördröjningar och irritation i kassalinjen om butikskunder tvingades vänta på att bankärenden skulle utföras.

Emellertid är det inte lämpligt att Finansinspektionens tillståndsgivning blir låst till att integrerad kassaservice endast kan tillåtas om det rör sig om ombudsverksamhet med liten omsättning. En sådan rättstillämpning blir stelbent och hämmar en utveckling som är positiv och i hög grad gynnsam för konsumenterna. Ett exempel på hur en sådan utveckling kan se ut är att butiker med större omsättning skulle kunna utveckla särskilda kombinerade butiks- och bankombudskassor så att kunderna får möjlighet att välja antingen en sådan kassa eller en sedvanlig butikskassa, ungefär som nuvarande snabbkassor. Ett flexibelt synsätt bör därför vara förhärskande där en bedömning av om integrerad kassaservice är lämplig får göras i det enskilda fallet.

De allmänna kraven i 2 kap. 3 a § bankrörelselagen på att tillstånd får ges endast om banken svarar för verksamheten mot kunden och verksamheten kan antas komma att bedrivas under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former bör finnas kvar. Genom dessa krav finns det garantier för att en utökning av den integrerade kassaservicen inte hotar betalningssystemets stabilitet eller konsumenternas intressen.

Utvecklingen har gjort det möjligt att på ett tekniskt säkert sätt sköta betalningsförmedling från samma kassaplats som används för bankombudets egna verksamhet. En parallell till detta är att handeln med betryggande säkerhet hanterar stora mängder kontokortstransaktioner. Tekniken för betalningsförmedling skiljer sig inte på något avgörande sätt från tekniken för kortbetalningar. Detta talar för att betalningsförmedling kan hanteras inom ramen för integrerad kassaservice. Det nuvarande principiella kravet på att transaktioner omedelbart skall regist-

reras maskinellt, post för post, i en terminal som är uppkopplad mot bankens centrala dator bör finnas kvar[60].

Utredningens förslag innebär inte att ställning tas till om det är lämpligt att integrerad kassaservice bedrivs med utnyttjande av en särskild kassalåda för bankärendena[61]. Detta bör kunna bestämmas av den bank som är huvudman tillsammans med ombudet. Frågan är också av den arten att den kan behöva uppmärksammas av Finansinspektionen vid tillståndsgivning.

Vilka säkerhetsarrangemang som krävs för ett enskilt ombud får, liksom enligt den nuvarande ordningen, anpassas efter lokalens förutsättningar och verksamhetens omfattning.

De nuvarande kraven på sekretess och utbildning av personal bör finnas kvar oförändrade. Det är viktigt att ett ombud inte får större insyn i kundernas bankförhållanden än vad som är nödvändigt för att hantera det aktuella ärendet. Ett exempel på detta är att ett ombud i samband med ett uttag inte behöver veta mer än att saldot är tillräckligt stort för att uttaget skall tillåtas. Ombudet behöver således inte ha tillgång till uppgift om hur stort saldot i och för sig är.

Riksskatteverket har väckt frågan om det är lämpligt att hänvisa en kund som skall göra känsliga inbetalningar, exempelvis till kronofogdemyndigheten, till den vanliga kassalinjen i en butik. Utredning vill därvid framhålla att det, oavsett om förslaget om integrerad kassaservice införs, står envar fritt att använda sig av exempelvis pappersbaserade gireringar om det rör sig om särskilt känsliga betalningsuppdrag. Dessutom är ombudet bundet av samma sekretessregler som bankens egen personal. Även där finns det således ett skydd för känsliga betalningsuppdrag.

Banklagskommittén överväger ändringar i bankrörelselagen som innebär att den integrerade kassaservicen kan vidgas. För att inte fördröja en gynnsam utveckling på betaltjänstmarknaden finns det dock skäl att genomföra den här föreslagna lagändringen utan att avvakta Banklagskommitténs förslag.

7.2 Stöd till kassaservice

Förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service ger länsstyrelserna möjlighet att ge ekonomiskt stöd till butiker för daglig-

[60] Prop 1995/96:74 s. 134.

[61] Se avsnitt 2.2.

varuhandel och drivmedelsförsörjning i gles- och landsbygd[62]. Utredningen anser att förordningen bör ändras på ett sådant sätt att det blir möjligt att betala ut stöd för etablering av kassaservice i gles- och landsbygdsområden. De nya bestämmelserna bör ha samma principiella utformning som det stöd som nu utgår till dagligvaruhandel och drivmedelsförsörjning. Därmed ansluter stödet till kassaservice till offentliga åtaganden avseende annan likartad service.

För att genomföra ändringen av förordningen krävs endast mindre justeringar. Begreppet kassaservice bör definieras, vilket görs genom att en ny paragraf 24 a tillskapas. Därutöver krävs ändringar av ändamålsbestämmelser i 25, 26, 28, 30 och 33 §§. Genom dessa ändringar infogas stöd till kassaservice under förordningens bestämmelser om stöd till kommersiell service.

Utredningens förslag gör det möjligt för länsstyrelserna att stödja etableringen av kassaservice i serviceglesa områden. Länsstyrelserna får också möjlighet att anpassa stödet till de behov som finns lokalt. En fördel med den lösningen är att länsstyrelserna kan göra en samlad bedömning där behovet av stöd till exempelvis en dagligvaruhandel samordnas med stöd till kassaservice. En sådan samordning av service med möjlighet till flexibla lösningar är i många fall nödvändig för att en god servicenivå skall kunna upprätthållas i gles- och landsbygden. Berörda kommuner kan dessutom påverka inriktningen av stödet genom det planeringsunderlag som kommunen levererar till länsstyrelsen vad gäller behovet av kommersiell service och genom den löpande dialog som förs mellan kommunen och länsstyrelsen. Det har enligt utredningens uppfattning ett stort värde att lokala och regionala organ på detta sätt kan påverka inriktningen av stödet.

Stöd kan, som en följd av utredningens förslag, lämnas exempelvis till livsmedelsbutiker eller bensinstationer som behöver investera i betalningsterminaler, värdeskåp eller larmanordningar i syfte att tillhandahålla kassaservice. Stöd kan också ges för utbildning, exempelvis för att hantera sekretessfrågor. Däremot finns det anledning att också i fortsättningen vara restriktiv med att tillhandahålla ett renodlat driftsstöd till företag som producerar kommersiell service.

Hemsändningsbidrag bör kunna lämnas till kommuner i de fall kommunen bedömer att övrig kassaservice, i första hand genom lantbrevbärarna, inte täcker de behov som finns i kommunen. Hur hemsändningen skall ordnas är en fråga som kommunen får ta ställning till i varje enskilt fall. Den praktiska betydelsen av detta är att kommunerna kan upphandla extra hemsändning genom lantbrevbäringen i de fall de

[62] En kort beskrivning av förordningen ges i bilaga 4. Där ges också en redogörelse över hur bestämmelserna har tillämpats i Jämtlands län.

ordinarie lantbrevbärarturerna inte räcker till. Omfattningen av denna service torde bli mycket liten. Stöd bör också kunna utgå till de övriga ändamål som nu är stödberättigade, exempelvis bidrag och lån till anskaffning av lokaler som avses användas för att tillhandahålla kommersiell service.

En särskild fråga rör finansieringen av utrustning, i första hand kassaterminaler. Det förekommer att sådana terminaler leasas i stället för överlåts genom köp. Det har påtalats för utredningen att den nuvarande tillämpningen av stödreglerna inte medger att stöd lämnas när utrustning leasas. Utredningen menar att det är väsentligt att den finansieringsform som väljs om möjligt inte begränsar förutsättningarna att lämna stöd. Investeringsstöd under en begränsad tid som i princip motsvarar avskrivningstiden bör därför kunna ges också i de fall som utrustningen för kassaservice leasas. Det bör dessutom framhållas att den som tillhandahåller en terminal och den som använder den själva disponerar över frågan om terminalen skall överlåtas genom ett köp eller leasas.

Utökade anslag för stöd till kommersiell service i gles- och landsbygd

För att ny och ekonomiskt bärkraftig kassaservice skall kunna växa fram i gles- och landsbygd bör länsstyrelserna under några inledande år ges väl tilltagna ekonomiska möjligheter att lämna stöd till kassaservice. Anslagen till kommersiell service i gles- och landsbygd har under senare år legat på ungefär 50 mkr per år. Utredningen anser att anslagen bör höjas med totalt 60 mkr under treårsperioden 2000 - 2002. Som mest kan det enligt utredningens bedömning röra sig om ca 600 serviceställen som kan komma ifråga för stöd. Det kan för att anpassa dessa till integrerad kassaservice krävas att de utrustas med kassaskåp, larm, terminaler m.m. Stödet till varje serviceställe kan med utredningens förslag uppgå till ca 100 000 kr per serviceställe. I allmänhet bör dock kostnaderna för varje serviceställe bli väsentligt lägre. Det största behovet av investeringar kommer sannolikt att finnas under periodens inledningsskede.

7.3 Förändringar i postlagen, uppdrag till Posten m.m.

Statens åtagande inom kassaservice regleras i 1 a § postlagen. Det sägs där att en rikstäckande kassaservice skall tillhandahållas till enhetliga priser i hela landet.

Utredningen föreslår att bestämmelsen upphävs. Skälet är att den inte längre behövs om övriga förslag som utredningen lämnar genomförs. Det syfte som bestämmelsen är avsedd att tjäna tillgodoses i stället genom den utveckling som sker på marknaden och genom de särskilda stödåtgärder som utredningen föreslår för vissa grupper och områden. Det principiella ställningstagande som det innebär att staten och Posten inte längre skall ha kvar ansvaret för en rikstäckande kassaservice i dess nuvarande form får en rad konsekvenser för Postens uppgifter inom kassaservice. Dessa berörs i det följande. Genom att bestämmelsen upphävs försvinner kraven på att Postens kassaservice skall vara rikstäckande och att den skall erbjudas till enhetliga priser.

Som en följd av att 1 a § postlagen upphävs bör även 2 § i lagen ändras så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer inte längre skall ha i uppdrag att bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov. Skälet för detta är att det blir länsstyrelserna som får ett regionalt ansvar för kassaservice inom ramen för förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service. För närvarande är det Post- och telestyrelsen som har uppgifter avseende kassaservice, vilket framgår av 2 § förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen. Även 2 § i den nämnda instruktionen bör ändras så att Post- och telestyrelsens nuvarande ansvar för kassaservice tas bort. Post- och telestyrelsen bör därefter inte ha kvar några uppgifter rörande kassaservice.

Uppdrag till Posten att också i fortsättningen svara för viss kassaservice genom lantbrevbärarna

Under utredningsarbetet har det visat sig att lantbrevbärarna svarar för en daglig post- och kassaservice till 700 000 hushåll som är unik genom sin höga servicenivå och som därför också har stor betydelse i framför allt glesbygden. Till den del verksamheten inte är kommersiellt motiverad drivs den med betydande förluster. Det vore rimligt att i linje dels med utredningens bedömning när det gäller utvecklingen på marknaden för kassaservice och betaltjänster och dels med de stödåtgärder som föreslås för kassaservice argumentera för att särskilt stöd till lantbrevbärarnas kassaservice egentligen inte behövs. Likväl anser utred-

ningen att lantbrevbärarna, med hänsyn till den mycket speciella roll de har i stora delar av landet, också i fortsättningen bör tillhandahålla viss kassaservice. Därigenom kan utbudet av kassaservice i gles- och landsbygd säkerställas samtidigt som en övergång till nya förhållanden underlättas.

Den nuvarande ordningen, som innebär att lantbrevbärarna erbjuder kassaservice varje vardag, är enligt utredningens bedömning väl generös. En rimlig anpassning till den efterfrågan som finns kan vara att servicen begränsas till fem dagar per månad. Då bör den kunna ges en dag i veckan och de dagar då pensionerna utbetalas. Detta skulle garantera en tillräcklig servicenivå samtidigt som det skulle medföra statsfinansiella besparingar. Utredningen anser att tre år kan vara en lämplig tid under vilken lantbrevbärarna skall ha kvar kassaservice fem dagar i månaden. Därefter bör en ny prövning av behovet av kassaservice göras. Avgiften som tas ut av kunderna för lantbrevbärarnas kassaservice bör under treårsperioden vara densamma som i postkontoren.

Den kassaservice som tillhandahålls via postväska bör vara kvar i samma omfattning som lantbrevbärarnas kassaservice.

Lantbrevbärarnas brevutbärning påverkas inte av utredningens förslag eftersom den postala servicen inte omfattas av utredningens uppdrag.

Uppdrag till Posten att fortsätta att utveckla och ta fram nya former av kassaservice

Posten bedriver för närvarande ett utvecklingsarbete med integrerad kassaservice. Postens arbete inom detta område är ett led i arbetet med att vidga utbudet av kassaservice. De system som övervägs är enligt utredningens bedömning väsentligt billigare än de nuvarande och gör det lättare för butiker i gles- och landsbygd att tillhandahålla kassaservice. Posten bör arbeta för en utveckling av tekniken som gör det möjligt även för företag som inte ingår i de stora kedjorna eller dagligvarublocken att tillhandahålla integrerad kassaservice. Ett fortsatt utvecklings- och genomförandearbete inom detta område kompletterar därmed de förslag som utredningen har redovisat avseende lantbrevbärarnas kassaservice.

Ersättning till Posten från år 2000

För närvarande ersätts Posten med 200 mkr per år för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice även i de fall som det inte är kommersiellt motiverat. Posten, liksom ett konsultföretag som nyligen bedömt kost-

naderna, menar att kostnaden uppgår till drygt 425 mkr och att den statliga ersättningen borde uppgå till det beloppet. Som tidigare nämnts har utredningen inte i detalj granskat dessa kostnader. Utredningens förslag innebär i stället att kravet på en rikstäckande kassaservice faller bort från den 1 januari år 2000. Posten bör följaktligen inte från den tidpunkten få någon ersättning för annan kassaservice än den som skall tillhandahållas via lantbrevbärarna fem dagar i månaden.

Den indragna ersättningen kan få till följd att Posten kommer att genomföra betydande förändringar i sin kassaservice både när det gäller antal kontor och omfattningen på lantbrevbärarnas kassaservice. En eventuell omställning kommer sannolikt att föra med sig kostnader. Utredningen har övervägt om det finns skäl för staten att avtala med Posten om de närmare förutsättningarna som bör gälla för en eventuell omställning. Ett skäl för att träffa ett sådant avtal kan vara att staten vill försäkra sig om att omställningen inte går snabbare än att konsumenter och producenter av kassaservice hinner anpassa sig till de nya förhållanden som utredningens förslag kan leda till. Behovet av ett sådant avtal kan emellertid bedömas först efter det att Postens beslutat hur omställningen kommer att genomföras. Det finns anledning att utgå ifrån att Posten och dess ägare kommer att genomföra en eventuell omställning varsamt både med hänsyn till kunder och anställda. Frågan om hur den skall finansieras går utöver utredningens uppdrag.

Posten bör få full ersättning för sina kostnader avseende uppdragen rörande utvecklingsarbete och kassaservice inom lantbrevbäringen. Ersättning bör endast utgå i den mån de åtgärder som vidtas inte är kommersiellt motiverade.

Enligt Postens beräkningar kostar lantbrevbäringen för närvarande totalt 1,4 miljarder kr per år. Av det beloppet belöper 180 mkr på lantbrevbärarnas kassaservice. Så vitt utredningen har kunnat bedöma är beloppet 180 mkr en rörlig kostnad som i stort sett motsvarar den extra tid det tar för lantbrevbärarna att fullgöra sina uppgifter inom kassaservice. Utredningen bedömer att den arbetsinsats som lantbrevbärarna behöver lägga ned på kassaservice minskar väsentligt om kassaservice erbjuds fem dagar i månaden i stället för varje veckodag. Visserligen kommer den föreslagna nyordningen säkert att leda till en koncentration av kassaärenden med en utökad arbetsbörda under de fem dagarna. Men likväl bör avsevärda tidsbesparingar, inte minst när det gäller daglig redovisning och uppräkning, kunna göras. Med hänsyn till dessa faktorer uppskattar utredningen att Postens underskott för att lantbrevbärarna skall ge kassaservice fem dagar i månaden inte överstiger 50 mkr per år.

Det är vidare svårt att bedöma om det utvecklings- och genomförandearbete som Posten enligt utredningens förslag bör bedriva med nya

former av kassaservice är i alla avseenden kommersiellt motiverat. Det går därför inte att säga om Posten kommer att få några kostnader för detta arbete utöver de kostnader som Posten redan har haft i detta avseende. Omfattningen av eventuella kostnader torde vara beroende bl.a. av resultatet av de förhandlingar som Posten kan komma att föra med exempelvis butikskedjor i syfte att inleda samarbete med dessa avseende kassaservice. Enligt utredningens uppfattning bör Posten när det gäller detta uppdrag ersättas för egentliga utvecklingskostnader som inte är kommersiellt motiverade, dvs. för att ta fram relevanta datasystem m.m., men däremot inte för investeringar i terminaler i butiker och andra liknande kostnader. Ett grovt antagande säger att det kan röra sig om några miljoner kr i merkostnader för Posten.

Posten har inte gjort noggranna beräkningar av de ekonomiska effekterna av en sådan reducerad kassaservice inom lantbrevbäringen som utredningen föreslår. Posten har dock angett att det kan röra sig om kostnader i storleksordningen 100 mkr. Exakt hur stora kostnaderna blir för uppdragen inom lantbrevbäringen och utvecklingsarbetet bör fastställas i kommande avtalsförhandlingar mellan staten och Posten.

Utöver den ersättning som Posten erhåller på ovan angivet sätt kan Posten komma ifråga för medel från de anslag för stöd åt kommersiell service i gles- och landsbygd som länsstyrelserna disponerar. Det går inte att på förhand ange hur stor ersättning som Posten kan komma att disponera på detta sätt. Inom ramen för detta stöd kan ersättning lämnas exempelvis för kostnader som en enskild butik har för att investera i en terminal.

Frågan om ersättning för kassaservice skall betalas till Posten efter år 2002 är framför allt beroende av om statsmakterna anser att det är befogat att Posten också därefter tillhandahåller kassaservice genom lantbrevbärarna.

7.4 Genomförande av förslagen

Utredningen har föreslagit följande.

- Ändring av bankrörelselagen i syfte att möjliggöra nya former av kassaservice.
- Ändring av förordningen om landsbygdsstöd i syfte att möjliggöra stöd till kassaservice i gles- och landsbygd.
- Utökade anslag för stöd till kommersiell service i gles- och landsbygd.
- Bestämmelsen i 1 a § postlagen som reglerar det statliga åtagandet avseende kassaservice upphävs.

- Bestämmelsen i 2 § postlagen ändras på så sätt att Post- och telestyrelsen inte längre skall ha uppgifter inom kassaservice.
- Uppdrag till Posten att också i fortsättningen svara för viss kassaservice genom lantbrevbärarna.
- Uppdrag till Posten att fullfölja utvecklings- och genomförandearbetet med nya former av kassaservice.

Förslagen hänger ihop med varandra och bör om möjligt genomföras samlat i ett paket. Det är exempelvis mindre lämpligt att upphäva det statliga åtagandet inom kassaservice utan att samtidigt förbättra förutsättningarna i bankrörelselagen för att tillhandahålla kassaservice. På samma sätt vore det inte meningsfullt att ge länsstyrelserna möjlighet att stödja kassaservice om Postens nuvarande kassaservice skall hållas intakt.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft vid genomförandeperiodens början, dvs. den 1 januari 2000.

Konsumentverket bör ha ett överordnat ansvar för att stödet till kassaservice i gles- och landsbygd integreras i det befintliga stödsystemet för kommersiell service. Konsumentverket bör även lämna förslag om nivån på det fortsatta anslaget till stödet till kassaservice från år 2002.

Staten bör träffa avtal med Posten för att reglera uppdragen avseende utvecklingsarbete och lantbrevbärarnas kassaservice. Avtalet bör träda i kraft den 1 januari 2000 och gälla för tre år. Samtidigt bör det avtal som nu ålägger Posten att hålla en rikstäckande kassaservice inte förlängas sedan det löpt ut den 1 januari år 2000.

Regeringen bör uppdra åt Konsumentverket och Finansinspektionen att i samråd med Post- och telestyrelsen utvärdera effekterna för användarna av de föreslagna åtgärderna. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet bör också syfta till att ge regeringen underlag för en bedömning av om det finns anledning att fortsätta med lantbrevbärarnas kassaservice efter den 31 december 2002. Vid behov bör myndigheterna föreslå regeringen kompletterande åtgärder. Ett förslag avseende kassaservicen i lantbrevbärarorganisationen från och med år 2003 bör redovisas till regeringen senast den 1 augusti 2002.

Utredningens tidsplan, dvs. att åtgärderna skall genomföras redan från den 1 januari år 2000, förutsätter att statsmakterna kan fatta beslut i anledning av detta betänkande under våren 1999. Om beredningen av betänkandet försenas kommer också utredningens tidsplan att förskjutas. Dessutom kan tidsplanen vara beroende av att avtal och överenskommelser mellan i första hand Posten och detaljhandelsföretag eller andra serviceföretag kan träffas relativt snart.

8 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av utredningens förslag. Konsekvenserna för det offentliga åtagandet har framgått av de föregående kapitlen. Detsamma gäller konsekvenserna för vissa grupper som är särskilt beroende av kassaservice. Utredningen bedömer att förslagen inte får några negativa jämställdhetspolitiska konsekvenser och redovisar därför inte någon detaljerad bedömning inom detta område.

8.1 Statsfinansiella konsekvenser

Staten ersätter för närvarande Posten med 200 mkr per år för bolagets åtagande att hålla en rikstäckande kassaservice. Postens kostnader för åtagandet torde dock överstiga 200 mkr per år. Detta innebär i princip att Postens förmåga att betala utdelning på statens aktier i bolaget i viss utsträckning nedsätts. Det är dock omöjligt att exakt beräkna omfattningen av denna nedsättning. Dessutom är Posten för närvarande befriad från skyldighet att betala utdelning på statens aktier.

Med statsfinansiella konsekvenser avses i det följande de förändringar i belastningen på statens budget som kan beräknas uppstå som en följd av utredningens förslag. De direkta konsekvenserna av utredningens förslag är att den nuvarande ersättningen på 200 mkr per år tas bort från den 1 januari år 2000.

Enligt utredningens förslag bör staten vidare träffa avtal med Posten om utvecklingsarbete avseende ny kassaservice och kassaservice inom lantbrevbäringen. Posten bör få ersättning för de kostnader som uppstår till följd av dessa uppdrag. Såsom utredningen utvecklat i föregående kapitel är det omöjligt att exakt ange vilka belopp det kan komma att röra sig om. Utredningen har likväl uppskattat att det kan handla om 50 mkr per år för lantbrevbärarnas kassaservice. Utvecklingsarbetet bör, i den mån Posten får kostnader som inte är kommersiellt motiverade, inte kosta staten mer än några miljoner kr.

En kostnad för staten är det utökade anslaget för stöd till kommersiell service, inklusive kassaservice, i gles- och landsbygd. Här uppstår en merkostnad på uppskattningsvis 20 mkr årligen under tre år. Därefter bör denna kostnad försvinna eller i vart fall minska väsentligt.

Den samlade effekten av utredningens förslag är således att belastningen på statsbudgeten minskar med 120-130 mkr per år under perio-

den 2000-2002. Den omstrukturering av Postens kontorsnät som möjliggörs genom utredningens förslag bör på sikt dessutom göra det möjligt för Posten att betala en högre utdelning på statens aktier i bolaget än vad som annars skulle vara fallet. Detta framstår särskilt tydligt om man utgår från den bedömning som ett konsultföretag har gjort av Postens kostnader för kassaservice. Enligt den bedömningen skulle nämligen den årliga besparingen för Postens del kunna uppgå till mer än 400 mkr om Posten inte längre hade krav på att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice.

Hur stor besparingen blir efter år 2002 beror på vilka överväganden som görs när det gäller behovet av lantbrevbärarnas kassaservice och anslaget för stöd till kommersiell service i gles- och landsbygd. Om dessa utgifter över statsbudgeten försvinner kan den årliga besparingen efter år 2002 komma att uppgå till 200-400 mkr beroende på hur Postens förmåga att ge utdelning till ägaren värderas.

En osäkerhet i bedömningen är att eventuella kostnader för Postens omställning inte har tagits med. Det saknas för närvarande underlag för att bedöma storleken på sådana kostnader[63].

8.2 Regionalpolitiska konsekvenser

Regionalpolitiken syftar till att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet. Politiken skall främja en rättvis fördelning av välfärden mellan människor i olika delar av landet så att betydande valfrihet i boendet kan åstadkommas. Regionalpolitiken skall vidare underlätta för rationell produktion så att ekonomisk tillväxt kan uppnås.

Utvecklingen inom betaltjänstområdet har medfört att det har vuxit fram ett brett utbud av olika tjänster. Kännetecknande för flera av dessa tjänster är att de har gett konsumenterna möjlighet att sköta sin ekonomi oberoende av om de har tillgång till kassaservice genom bank- eller postkontor eller lantbrevbärare. Exempel på detta är i första hand vanliga girobetalningar som sänds per brev. Men också kortbetalningar, telefonbankstjänster och Internettjänster är exempel på hur utvecklingen har skapat en kraftigt ökande tillgång och närhet både i tid och rum till betaltjänster. Denna utveckling har naturligtvis gynnat konsumenter i hela landet. Men den relativt största fördelen av utvecklingen har sådana konsumenter haft som tidigare har haft särskilda svårigheter med tillgången till betaltjänster. En sådan grupp är boende i gles- och

[63] Se mer om detta i avsnitt 7.3.

landsbygd. Utvecklingen inom betaltjänstområdet har således varit positiv sett ur ett regionalpolitiskt perspektiv.

Den nuvarande kassaservicen i gles- och landsbygd är synnerligen god och väsentligt bättre än tillgången till snart sagt all annan kommersiell service i dessa områden.

Utredningens förslag kan komma att innebära strukturförändringar på marknaden för kassaservice och betaltjänster. Dessa förändringar kommer att få särskilt stor betydelse i butiker med liten omsättning. I dessa blir det nämligen möjligt att hantera kassaservice på ett mer rationellt sätt än vad som nu är fallet. Dessutom får förslaget till följd att det blir en ökad samordning i glesbygden av detaljhandel och kassaservice, vilket kommer att bidra till att kundunderlaget för glesbygdshandeln tryggas.

Sammanfattningsvis bör utredningens förslag inte ha några negativa regionalpolitiska konsekvenser.

8.3 Konsekvenser för brottsbekämpningen

Utredningens förslag kan leda till en strukturförändring inom kassaservicen på så sätt att en betydande del av de transaktioner som nu hanteras inom ramen för Postens kontorsnät, och i någon mån också av lantbrevbärare, inom loppet av några år kan komma att skötas av butiker och andra i egenskap av ombud för Posten och bankerna. I utredningens förslag kan också sägas ligga en strävan att samhällets betalningsströmmar i allt högre grad skall automatiseras och att kontanthanteringen skall minska. Dessa förändringar leder till följande överväganden när det gäller brottsbekämpningen.

Den tekniska säkerheten inom kassaservice måste vara så hög att det inte skapas ett ökat utrymme för bedrägerier och likartad ekonomisk brottslighet. Utredningen bedömer att utvecklingen när det gäller teknisk säkerhet har gått så långt att det inte kan befaras att något ökat utrymme för brottslighet kommer att skapas som en följd av utredningens förslag. Den teknik som kan komma i fråga för kassaservice skiljer sig inte på något avgörande sätt från tekniken för kortbetalningar som redan nu hanteras utan att brottsligheten torde ha ökat.

Det är också viktigt att kompetensen hos den butikspersonal som kommer att arbeta med kassaservice är så hög att utrymme för bedrägerier inte skapas. Det ankommer på bankerna och Posten att se till att ombuden genomgår ändamålsenlig utbildning. Utredningen har ingen anledning att ifrågasätta att dessa tar sitt ansvar i detta avseende. Det finns också anledning att understryka att Finansinspektionen har ett tillsynsansvar också i detta avseende.

Kontanthantering kommer i viss utsträckning att flyttas över från separata postmoduler till egentliga butikskassor. Teoretiskt kan detta leda till ett säkerhetsproblem om effekten blir att man i butikskassorna oskyddat kommer att hantera större värden än vad som sker i dag. Detta kommer troligen inte att bli fallet eftersom större belopp bör förvaras i kassaskåp och inte i butikskassan. Dessutom kommer kontantuttag i butikskassorna i någon mån att balansera de kontanter som flyter in i butiken till följd av den ordinarie butiksförsäljningen. Det är därför inte sannolikt att utredningens förslag leder till en ökad risk för butiksrån.

En ökad automatisering och minskad kontanthantering leder till ett minskat utrymme för transaktioner som inte går att spåra. Därmed försämras möjligheterna för den svarta sektorn att genomföra vissa typer av olagliga transaktioner. Utredningens förslag kan därför leda till en begränsning av den ekonomiska brottsligheten.

Sammanfattningsvis kan utredningen inte finna att de förslag som utredningen har redovisat skulle medföra en risk för ökad brottslighet. Den minskning av kontanthanteringen som kan komma att ske kan tvärtom leda till minskat utrymme för brottslighet.

8.4 Konsekvenser för beredskapen

Utredningen skall enligt sina direktiv bedöma om hänsyn till beredskapen för totalförsvaret motiverar att det statliga åtagandet inom kassaservice bibehålls i nuvarande eller förändrad form. Vad som då avses är det åtagande i fredstid som finns inskrivet i postlagen – inte de särskilda beredskapsåtgärder som vidtas av myndigheter och företag i syfte att upprätthålla verksamheten vid höjd beredskap.

Enligt den inriktning som gäller för beredskapsfunktionen Finansiella tjänster är det önskvärt att betalningar kan utföras också vid höjd beredskap. Det får dock förutsättas att utbudet av tjänster begränsas och att vissa förfaranden schabloniseras för att bli enklare att hantera under svåra förhållanden. Gränssättande för möjligheterna att utföra de nödvändigaste kassatransaktionerna är möjligheterna att förse post- och bankkontoren med elkraft, att trygga data- och telekommunikationerna till dessa samt att sköta transporterna till och från post- och bankkontoren. Dessa möjligheter är beroende av de beredskapsförberedelser som vidtas i andra funktioner och torde inte ha något att göra med statens åtagande inom kassaservice.

Om kassaservice skall fungera vid höjd beredskap måste även distributionen av sedlar och mynt fungera. Ett ökat behov av kontanter kan förutses vid höjd beredskap. Detta gäller särskilt om störningar uppstår i de elektroniska betalningssystemen. Det ankommer på Riksbanken att

planlägga kontantförsörjningen vid höjd beredskap. Ingenting har framkommit under utredningens arbete som tyder på att det statliga åtagandet inom kassaservice skulle vara en förutsättning för att kontantförsörjningen skall fungera också vid höjd beredskap. Om antalet serviceställen inom Posten reduceras finns sannolikt andra distributionskanaler att tillgå, exempelvis banker och butiker.

I sammanhanget bör också betonas att den så kallade ansvarsprincipen innebär att den som svarar för en verksamhet i fred också skall svara för verksamheten vid höjd beredskap om det anses nödvändigt att hålla igång verksamheten under dessa förhållanden. Den som svarar för verksamheten i fred skall också vidta de beredskapsförberedelser som krävs för att detta skall vara möjligt. Statens uppgift är att precisera vilka krav som skall ställas på verksamheten vid höjd beredskap och – i vissa fall – bekosta de beredskapsåtgärder som måste genomföras. Denna princip gäller också kassaservice. Detta medför att ett statligt huvudmannaskap eller en statlig verksamhetsgaranti inte är nödvändig för att en verksamhet skall hållas igång vid höjd beredskap. Den reglering som finns i postlagen är därför inte nödvändig för att tillgodose erforderliga beredskapskrav på verksamheten.

Utredningens huvudförslag innebär att sambandet mellan postservice och kassaservice tas bort såsom det i dag kommer till uttryck i 1 a § postlagen. En konsekvens av detta är att Post- och telestyrelsen inte längre bör ha ett beredskapsansvar för kassaservice. Att Post- och telestyrelsen för närvarande har detta hänger ihop med att Posten, som Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över, har haft ett ansvar för kassaservice.

Om sambandet enligt postlagen mellan kassaservice och postservice upphör finns det inte längre skäl för Post- och telestyrelsen att svara för beredskapen inom kassaservice[64]. I stället bör beredskapsfunktionen finansiella tjänster omfatta även Postens kassaservice. Ansvarig myndighet för Finansiella tjänster är Finansinspektionen som därmed får ett utökat beredskapsansvar.

Sammanfattningsvis anser utredningen att beredskapsskäl inte kan motivera ett statligt åtagande inom kassaservice av den typ som nu finns inskrivet i postlagen. Möjligheterna att vid höjd beredskap tillhandahålla nödvändig kassaservice torde vara beroende av andra omständigheter än ett sådant åtagande.

---

[64] Post- och telestyrelsen har påpekat att den föreslagna renodlingen av beredskapsansvaret för postala tjänster och kassaservice kan få konsekvenser för fältpostens framtida organisation och inriktning. Konsekvenserna bör kunna belysas av en särskild utredning som Post- och telestyrelsen har föreslagit.

8.5 Konsekvenser för Post- och telestyrelsen, Finansinspektionen och Konsumentverket

I dag finns det ett samband mellan postservice och rikstäckande kassaservice som har sin grund i det statliga åtagandet i postlagen. Genom att utredningen föreslår att detta åtagande skall tas bort försvinner detta samband. En konsekvens härav är att det efter år 2000 inte kommer att finnas skäl för Post- och telestyrelsen att hantera frågor rörande kassaservice. Post- och telestyrelsen bör således om utredningens förslag genomförs varken övervaka Postens kassaservice eller upphandla kassaservice till funktionshindrade i gles- och landsbygd.

Såsom framgår av utredningens förslag bör lantbrevbärarna under en övergångsperiod, år 2000-2002, tillhandahålla kassaservice fem dagar varje månad. Utredningens förslag berör inte lantbrevbärarnas postala service, vilket betyder att brevdistributionen inte kommer att skäras ned som en följd av förslagen. Inte heller Post- och telestyrelsens upphandling av rena posttjänster till funktionshindrade berörs av utredningens förslag. En konsekvens av detta blir att i de fall som Post- och telestyrelsen upphandlar utsträckt postservice till en funktionshindrad person genom att förlänga lantbrevbärarturen ända fram till bostaden, kommer även kassaservice att erbjudas vid bostaden fem dagar varje månad.

Post- och telestyrelsen bör inte längre ha ett beredskapsansvar för kassaservice. Att den för närvarande har ett sådan ansvar hänger ihop med att Posten, som den utövar tillsyn över, har haft ett ansvar för kassaservice. När nu detta samband mellan postservice och kassaservice upphör finns det inte längre skäl för Post- och telestyrelsen att svara för beredskapen inom kassaservice. I stället bör beredskapsansvaret för finansiella tjänster inklusive Postens kassaservice samordnas inom beredskapsfunktionen Finansiella tjänster. Ansvarig myndighet för Finansiella tjänster är Finansinspektionen som därmed kommer att få ett i någon mån utökat beredskapsansvar.

Konsumentverket bör svara för samordningen av stödet till kassaservice i gles- och landsbygd, vilket kan leda till ett ökat behov av resurser.

8.6 Konsekvenser för Posten

För Posten innebär utredningens förslag att åtagandet att hålla en rikstäckande kassaservice tas bort och att bolaget i fortsättningen skall till-

lämpa ett företagsekonomiskt synsätt vid etablering och avveckling av serviceställen för kassaservice. I konsekvens härmed tas den nuvarande årliga ersättning på 200 mkr bort. Samtidigt får Posten i uppdrag att fullfölja pågående utvecklings- och genomförandearbete med nya former av kassaservice. Posten skall också erbjuda kassaservice genom lantbrevbärarna fem dagar i månaden under perioden år 2000 – 2002. För dessa uppdrag bör Posten få full kostnadstäckning i enlighet med de avtal som staten föreslås träffa med Posten. Utredningen bedömer att det kan röra sig om en ersättning som totalt kan komma att uppgå till 50-60 mkr per år under perioden år 2000-2002[65].

Dessa omständigheter medför ett fortsatt behov av översyn av Postens servicenät. Exakt vilka förändringar som krävs är en fråga som Postens ledning måste ta ställning till. En sannolik konsekvens torde dock vara att antalet traditionella postkontor minskar. Utredningens förslag medför också att lantbrevbärarnas kassaservice begränsas i förhållande till den dagliga kassaservice som nu erbjuds.

Såsom utredningen har utvecklat i avsnitt 7.3 kan en anpassning av Postens servicenät till rent kommersiella förhållanden leda till att det uppstår omställningskostnader, exempelvis för personal. Utredningen saknar dock underlag för att bedöma den frågan och uttalar inte heller någon mening om hur eventuella omställningskostnader bör finansieras.

Som framgått av tidigare kapitel är det utredningens bedömning att en utglesning av Postens kassaservice för konsumenternas del kompenseras av marknaden i kombination med de stimulansåtgärder som utredningen har föreslagit.

Det har inte varit utredningens uppgift att redovisa en bedömning av vad som kan komma att ske med Posten som koncern som ett resultat av de förslag som utredningen har redovisat. Utredningens uppdrag har avsett kassaservicen som endast är en del av Postens verksamhet. Utredningen har därför inte underlag för att göra en totalbedömning av konsekvenserna för Posten som koncern.

Posten har för närvarande ett avtal med Nordbanken (genom Nordbankens bifirma Postbanken) om att den skall erbjuda vissa Nordbankstjänster inom ramen för sin kassaservice. Dessa tjänster omfattas inte av det åtagande som Posten har enligt avtalet med staten om att hålla en grundläggande rikstäckande kassaservice. Enligt utredningens uppfattning bör principen vara att Nordbanken skall ge Posten full kostnadstäckning för de tjänster som erbjuds för Nordbankens räkning.

---

[65] Se om detta i avsnitt 7.3.

Det finns därför ingen anledning för Posten att av hänsyn till samarbetet med Nordbanken hålla ett servicenät som inte är kommersiellt motiverat.

Utredningens direktiv

Dir. 1998:15

Beslut vid regeringssammanträde den 12 mars 1998.

Sammanfattning av uppdraget

Staten har åtagit sig ett ansvar för en rikstäckande betaltjänst och kontantförsörjning. I 1 § postlagen (1993:1684) används begreppet kassaservice för att beskriva innebörden av detta ansvar. En särskild utredare skall utreda hur en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning skall tillhandahållas och finansieras. I anslutning till detta skall behovet av ändringar i gällande regelverk på postområdet och för finansiella företag utredas.

Utredaren skall

- beskriva statens nuvarande ansvar enligt postlagen för att säkerställa och finansiera en rikstäckande betaltjänst och kontantförsörjning, statens sätt att uppfylla detta åtagande samt kostnaden för åtagandet,
- undersöka hur en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning
- säkerställs och finansieras i andra jämförbara länder,
- inom ramen för en analys av de krav som skall ställas på en
- grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning i landet bedöma vilket ansvar staten bör ha för dessa tjänster och på vilken servicenivå dessa funktioner bör tillhandahållas med hänsyn till kostnaderna för olika alternativ,
- föreslå alternativ till hur statens ansvar för betaltjänsten och kontantförsörjningen i landet långsiktigt kan uppfyllas och anpassas i takt med förändringar i kundernas efterfrågan av dessa funktioner och den nya tekniken på området,
- analysera ett eventuellt behov av upphandling av betaltjänst och kontantförsörjning och föreslå hur riktlinjer för en sådan upphandling bör läggas fast, och
- föreslå den lagreglering som kan behövas och hur eventuell
- tillsyn bör utformas.

Bakgrund

Tillhandahållande av kassaservice i dag

Marknaden för betaltjänster har under senare år genomgått betydande strukturella förändringar. Vid sidan av olika banker, Posten AB och bank- och postgirosystemen har ett flertal nya aktörer tillkommit. Ny teknik medför att telefonbanker, IT-lösningar och nya former av kontantkort skapar nya distributionsvägar och nya kundbeteenden. Detta har lett till att såväl bankerna som Posten AB fått känna av ett minskat antal kundbesök och ett stadigt sjunkande antal transaktioner. De vikande transaktionsvolymerna har tvingat såväl bankerna som Posten AB att genomföra förändringar i sina kontorsnät.

De olika former för överföring av betalningar som har utvecklats under senare år har inte behandlats särskilt i ett sammanhang tidigare. Förklaringen till det kan vara att själva betalningen som regel har varit en angelägenhet för parterna i det grundläggande avtalsförhållandet. Staten har tillhandahållit betalningsmedel i form av sedlar och mynt. Bankerna med flera aktörer har tillhandahållit kontobaserade betalningssystem. I och med avregleringen av postmarknaden och omvandlingen av Postverket till bolag reglerades formen för tillhandahållandet av samhällets betalningsförmedling till viss del i postlagen.

I postlagen har staten tagit på sig ett ansvar för att säkerställa en rikstäckande kassaservice. Även om postlagen endast reglerar postverksamhet har regering och riksdag ansett det lämpligt att i anslutning till målen om en rikstäckande postservice slå fast att det också skall finnas en rikstäckande kassaservice, dvs. det skall erbjudas en möjlighet för alla privatpersoner, företag, myndigheter och andra organisationer i landet att göra inbetalningar eller ta ut kontanter. Tillgången till en rikstäckande betaltjänst säkerställs således i en lagstiftning som reglerar en annan verksamhet och marknad än den för finansiella tjänster, dvs. postmarknaden, trots att betalningsverksamhet och kontantförsörjning inte ingår i den sedvanliga postverksamheten utan i den finansiella verksamhet som drivs i det betalningssystem som utgörs av banksystemet och Sveriges riksbank.

Till skillnad från postlagen motiveras den finansiella lagstiftningen i första hand av ett antal grundläggande skyddsintressen såsom det finansiella systemets stabilitet, sundhet och effektivitet. Dessa skyddsintressen utgör också utgångspunkten för tillsynen av banker och andra finansiella institut. Sveriges riksbank och Finansinspektionen är de myndigheter som har ett ansvar för betalningsväsendet. Utöver det ansvar som åligger Riksbanken och Finansinspektionen har staten tagit på sig att genom Posten AB:s kontorsnät möjliggöra för alla i landet att till

enhetliga priser verkställa och ta emot betalningar och ta ut kontanter. Statens tillhandahållande av denna kassaservice säkerställs genom ett avtal med Posten AB. Tillsynen över att avtalet uppfylls och att kassaservicen motsvarar samhällets behov har lagts på Post- och Telestyrelsen.

Förutom att bl.a. övervaka och främja stabiliteten i det finansiella systemet, har Riksbanken ensamrätt att ge ut sedlar och mynt. Det är endast de sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken som är lagliga betalningsmedel. Riksbanken skall vidare svara för landets försörjning av sedlar och mynt.

Servicenivå

Definitionen i postlagen av begreppet kassaservice reglerar såväl själva tjänsten som vilken servicenivå som skall tillhandahållas. Lagen reglerar även tjänstens utformning – den skall erbjudas över disk i postkontor. Detta förhållande gör det svårt att diskutera och väga alternativa servicenivåer mot varandra och väga olika produktionstekniker mot varandra. Den grundläggande tanken är att alla, oavsett om det rör sig om fysiska eller juridiska personer, skall kunna skicka och ta emot betalningar och få tillgång till kontanter. Servicen skall således tillhandahållas alla oavsett var man har sin fasta bostad eller fasta driftställe. Denna tillgänglighet består av flera olika komponenter, bl.a. geografisk täckning, tillgänglighet i tiden och servicens utformning.

Staten ställer för närvarande inga krav i postlagen eller i avtalet med Posten AB när det gäller avstånd mellan hushållen eller driftställena och närmaste serviceställe. När det gäller tillgänglighet i tiden har statens krav skrivits in i avtalet med Posten AB. Kassaservice skall i normalfallet tillhandahållas fem dagar i veckan, helgfri måndag till fredag. Det sägs emellertid inget om när på dagen eller under hur lång tid servicen skall erbjudas. Det kan vidare konstateras att det under senare år skett stora förändringar vad beträffar tillgången till betalningsmedel. I dag finns en mängd olika kort, kontantkort, betalkort etc. och med dessa kort följer olika möjligheter att ta ut kontanter i affärer, via bankomater och på andra ställen. Detta privata utbud av betaltjänster liksom den nya tekniken är förhållanden som bör kunna påverka frågan om statens fortsatta ansvar för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning liksom frågan om på vilket sätt staten skall se till att ansvaret för dessa funktioner uppfylls.

Staten ställer inte heller några krav när det gäller frågan inom vilken tid ett betalningsuppdrag skall vara utfört. I det nuvarande systemet finns väsentliga skillnader beroende på var i landet betalningsuppdraget tas emot.

I propositionen Statens ansvar på postområdet (prop. 1997/98:127) konstateras att det i avvaktan på att frågan utreds inte finns anledning att ändra dagens definition av begreppet kassaservice på annat sätt än vad som är nödvändigt för att tydligare skilja kassatjänsten från posttjänsten.

Behovet av utredning

Sedan mitten av 1980-talet har antalet transaktioner på postkontoren minskat med ca 50 procent och fortsätter att minska med 5 - 7 procent per år. Denna trend är inte unik för Posten AB. Även många banker känner av minskande antal kundbesök och transaktioner. De försöker därför anpassa sina kontorsnät efter marknadens ändrade förutsättningar. I banklagstiftningen finns inga uttalade krav på banker eller någon annan att erbjuda en rikstäckande kassaservice. Postlagens krav riktar sig till staten och ger endast möjlighet att säkerställa kassaservicen genom en operatör, nämligen Posten AB.

Under våren 1997 har Kommunikationsdepartementet tillsammans med Posten AB och en extern konsult, Öhrling Coopers & Lybrand, utrett rimligheten i dels de särskilda åtagandena, dels de ekonomiska krav som staten ställer på Posten AB. Analysen av Posten AB:s ekonomiska utveckling visar att Posten AB:s kontorsnät är dyrt i förhållande till dess förmåga att generera intäkter. I budgeten för 1997 har en förlust om 1,2 miljarder kronor beräknats för Posten Försäljning – det affärsområde inom Posten AB som ansvarar för Posten AB:s rikstäckande kassaservicenät och som inkluderar finansiella tjänster. Prognoserna för 1998 och 1999 visar på fortsatta förluster, om inga förändringar sker i dagens kontorsnät och dess organisation. Därutöver visar analysen att förmågan hos övriga verksamheter inom Posten att i fortsättningen bidra med finansiering avtar. Öhrling Coopers & Lybrand har bedömt att statens krav på Posten AB att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice enligt 1997 års avtal innebär en merkostnad på knappt 400 miljoner kronor per år, varav Posten AB i dag får en årlig ersättning på 200 miljoner kronor från staten.

Utgångspunkten för bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av statens krav har varit postlagens bestämmelse om kassaservice och avtalet mellan staten och Posten AB om särskilda åtaganden. Någon beräkning av de faktiska merkostnaderna har emellertid inte varit möjlig att göra.

För att kunna fastställa statens framtida ansvar för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning i landet krävs att det närmare preciseras vilka krav som bör ställas på dessa funktioner och hur de skall finansieras. Sambanden mellan statens ansvar, kundernas faktiska ut-

nyttjande av betaltjänsten och kontantförsörjningen och den nya tekniken på området är i dag inte helt tydliga. I propositionen Statens ansvar på postområdet (prop. 1997/98:127) redovisas därför att dessa frågor skall utredas närmare.

En utgångspunkt för en sådan utredning bör vara att staten inte skall ta på sig ett ansvar och därmed bidra med skattemedel till verksamhet där behovet av tjänster kan tillgodoses av andra aktörer, om inte särskilda förhållanden föranleder detta. Därutöver bör kravet på servicenivå, som i dag är den kostnadskrävande delen av kassaservicen, definieras utifrån dels kundernas behov, dels den kostnad som krävs för att uppnå denna nivå. Kraven på service bör sålunda anpassas till den faktiska efterfrågan av tjänster i olika delar av landet och vägas mot kostnaden för att tillfredsställa denna efterfrågan.

Uppdraget

Staten har tagit på sig att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice. I samband med Postverkets bolagisering ansåg regeringen (prop. 1993/94:38 Postlagen och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.) att målen för den rikstäckande distributionsservicen av brev, paket och betalningar skulle hållas samman. Kassaservicen ansågs ha ett naturligt samband med övrig postdistribution utan att för den skull utgöra postverksamhet.

Regeringen anser att det finns anledning att tillsätta en särskild utredare med uppgift att överväga olika alternativ till hur en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning kan tillhandahållas och finansieras i framtiden.

Ansvaret för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning i landet

Utredaren skall beskriva statens nuvarande ansvar för att tillhandahålla och finansiera en rikstäckande betaltjänst och kontantförsörjning samt kostnaden för detta åtagande.

Utredaren skall överväga statens fortsatta ansvar för att tillhandahålla och finansiera en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning. För att få ett bredare underlag för förslagen skall utredaren undersöka hur behovet av en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning säkerställs och finansieras i de nordiska länderna och några jämförbara EU-länder.

I sin analys skall utredaren klargöra hur ansvaret för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning förhåller sig till statens ansvar enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende och för landets försörjning av sedlar

och mynt. Det är viktigt att utredaren beaktar Riksbankens strävanden att göra en tydlig distinktion mellan de uppdrag avseende betalningsväsendet som är av myndighets- och tillsynskaraktär och de som direkt berör betalningsmedelsförsörjningen. Utredningen bör även beakta beredskapsaspekten.

Det eventuella behovet av upphandling av betaltjänst och kontantförsörjning är en aspekt som är beroende av frågan om statens ansvar för dessa funktioner. Utredaren skall därför, om statens anses ha ett ansvar, analysera behovet av upphandling av betaltjänst och kontantförsörjning och föreslå hur riktlinjer för en sådan upphandling bör läggas fast. Myndighets- och tillsynsfunktionerna på betaltjänstområdet bör också klargöras och analyseras.

Utredaren skall utreda behovet av ändringar i gällande regelverk på postområdet och för de finansiella företagen. Samråd bör därvid ske med Banklagskommittén (Fi 1995:09, dir. 1995:86).

En utgångspunkt för utredarens ställningstaganden bör vara de bedömningar som gjorts vid analysen av Posten AB:s ekonomiska utveckling med de justeringar som föranleds av utvecklingen därefter.

Vidare skall utredaren inom ramen för en analys av de krav som skall ställas på en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning i landet, bedöma på vilken servicenivå dessa funktioner bör tillhandahållas med hänsyn till kostnaderna för olika alternativ. Utredaren skall i anslutning till detta föreslå alternativ till hur en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning i landet långsiktigt kan tillhandahållas och anpassas i takt med förändringar i kundernas efterfrågan av dessa funktioner och ny teknik på området. I detta sammanhang bör utredaren undersöka vilka möjligheter det finns att minska de skillnader som nu finns i fråga om tiden för utförandet av ett betalningsuppdrag. I denna fråga bör utredaren samråda med Utredningen om elektroniska pengar (Fi 1997:01, dir. 1997:1).

Utredningsarbetet

Utredaren skall samråda med Sveriges riksbank, Finansinspektionen, Post- och Telestyrelsen, Glesbygdsverket, Konkurrensverket, Konsumentverket, Nämnden för offentlig upphandling samt den Integrationsmyndighet som bildas den 1 juli 1998. Vidare skall utredaren samråda med Banklagskommittén och Utredningen om elektroniska pengar.

Vid de överväganden som utredaren gör gäller regeringens generella direktiv till kommittéer och särskilda utredare och direktiven om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga

åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).
Utredarens arbete skall vara slutfört senast den 31 december 1998.

Nuvarande avtal mellan staten och Posten

AVTAL

Mellan Svenska staten, nedan kallad "Staten", å den ena sidan, och Posten AB (publ.), org.nr 556128-6559, nedan kallat "Posten", å den andra sidan, har denna dag träffat följande avtal om särskilda åtaganden.

1. Bakgrund

Postlagen (1993:1684) trädde i kraft den 1 mars 1994. Samtidigt ombildades Postverket till Posten AB. I postlagen fastställdes det statliga ansvaret för den grundläggande post- och kassaservicen. I samband med införandet av lagen ingick staten ett avtal om särskilda åtaganden med Posten enligt vilket bolaget skulle upprätthålla en grundläggande post- och kassaservice. Avtalet gällde t.o.m. den 31 december 1996. Ett nytt avtal tecknades för år 1997 och det avtalet har förlängts t.o.m. den 30 juni 1998.

Enligt riksdagens beslut (prop 1997/98:127, bet 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304) sker ett antal förändringar i postlagen som påverkar formen för statens ansvar på postområdet. Tillstånd för att bedriva postverksamhet får av Post- och telestyrelsen förenas med tidsbegränsade villkor, bl.a. om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Postens tillstånd kommer att förenas med sådana villkor. Vidare innebär ändringarna att regeringen bemyndigas att föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer. De särskilda krav som i dag ställs på Posten i avtal kommer därmed till viss del att framgå av författningar och tillståndsvillkor.

Syftet med detta avtal är att säkerställa preciserade servicemål för den samhällsomfattande posttjänsten och de i postlagen fastställda kraven på grundläggande kassaservice.

2. Inledande bestämmelse

2.1 I detta avtal använda begrepp skall ha samma innebörd som i postlagen.

3. Samhällsomfattande posttjänst

3.1 Förändringar av den samhällsomfattande posttjänstens utformning bör ske varsamt. Antalet fasta hushåll som saknar daglig posttjänst bör inte öka under avtalsperioden. Väsentliga förändringar avseende sista inlämningstid för att få brev utdelade senast påföljande arbetsdag får inte ske i någon del av landet, utan att Post- och telestyrelsen har hörts.

4. Kassaservice

Tillhandahållandet av en daglig och grundläggande kassaservice

4.1 Posten förbinder sig att tillhandahålla en daglig och grundläggande kassaservice enligt 4.3 till 4.5 nedan.

4.2 För tillhandahållande av kassaservice till den del alternativ saknas och det inte är kommersiellt motiverat att bedriva verksamheten utgår ersättning till Posten. Ersättningen fastställs i samband med att riksdagen beslutar om statsbudget för budgetperioden.

4.3 En god grundläggande kassaservice skall ges till alla kunder i hela landet. Kundernas efterfrågan bör vara styrande för servicens utformning. Förändringar av servicens utformning i glesbygd bör ske varsamt.

4.4 Daglig och rikstäckande kassaservice skall tillhandahållas till enhetliga priser. I normalfallet skall alla ha tillgång till kassaservice fem dagar i veckan.

4.5 Antalet hushåll som saknar daglig kassaservice bör inte öka under avtalsperioden.

Totalförsvarskrav

4.6 Posten skall enligt Post- och telestyrelsens anvisningar planlägga för totalförsvarets behov av kassaservice vid höjd beredskap. I övrigt är Postens medverkan i planläggning för totalförsvarets behov av postservice vid höjd beredskap reglerad i Postens tillståndsvillkor.

4.7 Posten skall mot kostnadsbaserad ersättning utföra beredskapsåtgärder för totalförsvaret.

5. Skyldighet att samråda och informera om ändringar i postnummersystemet

5.1 Posten skall före beslut samråda med olika intressenter, såväl statliga som kommunala och privata, när väsentliga förändringar i post-

nummersystemet planeras och i god tid före genomförandet informera om dessa.

5.2 Posten förbinder sig att vid ändringar av postnummersystemet främja god ortnamnssed.

6. Kontroll av avtalets uppfyllelse

6.1 Posten skall på begäran lämna regeringen eller annan som regeringen bestämmer de upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av att detta avtal följs. Avseende tillhandahållandet av grundläggande kassaservice skall Posten medge erforderlig insyn i bolagets ekonomiska redovisning, d.v.s. redovisa kostnader och intäkter för den verksamhet där Posten erhåller ersättning från staten.

6.2 Posten förbinder sig att se till att vad som anges i punkt 6.1 tillämpas av alla bolag i vilka Posten har ett bestämmande inflytande.

7. Ändringar och tillägg

Ändringar av eller tillägg till detta avtal skall för att vara bindande vara skriftligt avfattade och undertecknade av parterna.

8. Avtalets giltighetstid m.m.

8.1 Detta avtal träder i kraft den 1 juli 1998 och gäller t.o.m. den 31 december 1999.

8.2 Avtalet skall vara offentligt.

Detta avtal har upprättats i två exemplar, varav avtalsparterna tagit var sitt.

Stockholm den

SVENSKA STATEN POSTEN AB

Kostnaderna för statens åtagande

Allmänt

Utredningen skall enligt sina direktiv beskriva kostnaderna för statens åtagande att det skall finnas en rikstäckande kassaservice. Uppdraget innebär att utredningen skall beräkna de statsfinansiella kostnaderna för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice. Det bör betonas att statens kostnader för åtagandet inte nödvändigtvis sammanfaller med Postens kostnader för att tillhandahålla servicen. En sådan överensstämmelse uppnås endast om statens ersättning till Posten exakt svarar emot Postens kostnader för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice.

Om Postens kostnader överstiger statens ersättning utgörs statens kostnader av summan av den utbetalade ersättningen och den minskade utdelning från bolaget som teoretiskt blir följden av att Posten måste finansiera underskott i kassaservicen med bidrag från andra delar av koncernen. För närvarande är Posten befriad från skyldighet att ge utdelning på statens aktier.

Om Postens kostnader däremot understiger den statliga ersättningen blir statens kostnader lika med den utbetalade ersättningen minskad med den förbättrade utdelning från Posten som teoretiskt blir följden av det överskott som uppstår i kassaservicen.

Postens kostnader för en rikstäckande kassaservice har nyligen belysts i en utredning som gjorts av revisionsföretaget Öhrling, Coopers och Lybrand. Detta skedde våren 1997 på uppdrag av Kommunikationsdepartementet. Resultatet av analysen var att Posten har en merkostnad för den kassaservice som erbjuds enligt 1997 års avtal med staten på ungefär 400 mkr per år. För åtagandet erhåller Posten för närvarande en årlig ersättning från staten på 200 mkr. Analysen visar också att förmågan hos övriga verksamheter inom Posten att i framtiden bidra med en finansiering av underskottet i kassaservicen kommer att minska. Detta sammanhänger i sin tur med att överskotten i dessa verksamheter bedöms komma att minska. Revisionsföretagets analys visar också att förlusterna i Postens kontorsnät är betydande och kommer att vara det i fortsättningen också om inga förändringar sker dess organisation.

Postens kostnader för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice

Som framgått ovan är det inte utredningens uppgift att beräkna Postens kostnader för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice. Detta har redan gjorts i den utredning som revisionsföretaget har genomfört. Utredningen har inte heller underlag för att göra en noggrann kalkyl vad gäller dessa kostnader. Däremot kan det finnas anledning att något kommentera den kalkylmetod som används vid beräkningen av Postens kostnader för en rikstäckande kassaservice.

Kalkylmetoden bygger på att Posten skall ha ersättning för tjänsten om alternativ saknas på den aktuella orten och om det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla kassaservicen. Beräkningarna innehåller följande komponenter.

- Merkostnader för kassaproduktion vid postkontor i glesbygd, filialkontor i områden utan bank samt vid entreprenadkontor (post i butik eller motsvarande).
- Merkostnader för kassaproduktrion i lantbrevbäringen.
- Avdrag för avgiftsintäkter som skulle ha förlorats om kassaproduktion enligt de båda punkterna ovan inte skulle ha genomförts.
- Avdrag för merkostnaden för att hantera motsvarande kassaproduktion på andra ställen inom postkoncernen

Denna kalkylmetod medför enligt Posten att merkostnaderna för en rikstäckande kassaservice enligt 1997 års avtal med staten kan uppskattas till 425 mkr per år i 1995/96 års prisnivå. Beloppet inkluderar kostnaderna för att tillhandahålla banktjänster enligt Postens avtal med Nordbanken.

Utredningen konstaterar att det grundläggande kriteriet i kalkylmetoden – alternativ saknas – inte är invändningsfritt. Omständigheten att annan kassaservice på orten saknas behöver inte medföra att verksamheten är olönsam. Posten har knappast heller möjlighet att på ett rättvisande sätt beräkna det faktiska resultatet för varje enskilt serviceställe. Alla beräkningar av detta slag bygger på mer eller mindre schablonmässiga antaganden om hur de fasta kostnaderna i verksamheten fördelar sig. I Postens fall förekommer dessutom omfattande interndebiteringar mellan olika affärsområden inom koncernen. Detta ökar svårigheterna att bedöma om kalkylmetoden ger ett rimligt resultat.

Statens kostnader för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice

De beräkningar som har gjorts av Postens merkostnader för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice antyder att bolagets kostnader för denna tjänst överstiger den ersättning som staten betalar till Posten. Detta innebär att statens kostnader för att tillhandahålla en rikstäckande

kassaservice utgörs av den ersättning som betalas till Posten utökad med den minskning av utdelningen på statens aktier i Posten som blir följden av att överskott i annan verksamhet inom koncernen bekostar skillnaden mellan den utbetalade ersättningen och Postens faktiska kostnader. Beroende på hur underskottet hanteras kan dessutom skattemässiga konsekvenser uppstå.

Statens ersättning till Posten uppgår som nämnts till 200 mkr per år. Effekterna på Postens förmåga att betala utdelning till staten är svåra att beräkna. Detta sammanhänger dels med att man kan ifrågasätta vilka faktiska kostnader som Posten har för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice, dels med att det inte föreligger något entydigt samband mellan Postens förmåga att betala utdelning på statens aktier och det underskott som Posten ådrar sig i kassaservicen till följd av kravet på rikstäckning. Förmågan att betala utdelning påverkas av en rad andra faktorer än underskottet i kassaservicen, t.ex. Postens utdelnings- och konsolideringspolicy och olika transaktioner inom postkoncernen. De senare kan även få skattemässiga konsekvenser.

Sammanfattande bedömning

Statens kostnader för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice utgörs av den utbetalade ersättningen om 200 mkr per år och ett belopp som svarar mot en minskad förmåga hos Posten att betala utdelning på statens aktier. Det sistnämnda beloppet påverkas av en rad omständigheter och är svårt att beräkna.

Beskrivning av förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service

Nuvarande reglering i förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service

Förordningen syftar till att främja investeringar och service samt öka sysselsättning och tillväxt i landsbygd och glesbygd. Stöd kan lämnas av länsstyrelsen som landsbygdsstöd eller stöd till kommersiell service. I det följande redogörs för reglerna om stöd till kommersiell service eftersom det är i det regelverket som kassaservice lämpligen bör inordnas.

Stöd till kommersiell service får lämnas som hemsändningsbidrag, investeringsbidrag, landsbygdslån och servicebidrag till kommuner eller näringsidkare för att dessa skall upprätthålla service med dagligvaror och drivmedel. För att stöd till kommersiell service skall ges krävs att kommunen har planerat behovet av service och att stödet inte otillbörligt gynnar en viss näringsidkare. Hemsändningsbidrag får per tillfälle ges med 45 kr och hushåll för distribution av dagligvaror. Det finns även möjlighet att ordna särskilda inköpsturer med hjälp av hemsändningsbidraget. Investeringsbidrag och landsbygdslån får ges för olika slags investeringar, utbildning och kostnader för åtgärdsprogram. Investeringsbidrag får beroende på omständigheterna ges med mellan 50 och 85 procent av den totala godkända utgiften för investeringen. Landsbygdslån får ges för samma ändamål som investeringsbidrag när upplåning inte bedöms kunna ske på kreditmarknaden. Lånet skall återbetalas med ränta. Servicebidrag, vilket är ett slags driftsbidrag, får lämnas om det finns särskilda skäl. Servicebidraget får uppgå till högst 200 000 kr per år till samma mottagare.

Medel som betalas enligt förordningen kan krävas åter bl.a. om utbetalningen har skett med stöd av felaktiga uppgifter som mottagaren har lämnat.

Tillämpningsföreskrifter får meddelas av NUTEK, Glesbygdsverket och Konsumentverket.

Jämtlands län – ett bra exempel

För att bilda sig en uppfattning om hur förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service fungerar i praktiken har utredningen besökt Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Man har i Jämtland koncentrerat sig på att de olika stödformerna skall riktas till samordnade servicelösningar där den lokala befolkningen tar ett stort ansvar. Med stöd av denna policy har nedläggningar av fasta serviceställen i Jämtland i hög grad kunnat undvikas. År 1990 fick 90 livsmedelsbutiker och bensinstationer stöd av länsstyrelsen. Antalet butiker som får stöd 1998 uppgår till 83.

Den service som samordnas varierar. Men det kan typiskt sett handla om livsmedels- och drivmedelsförsäljning, post i butik, turistinformation, godstrafik, spel- och apoteksombud och så kallade bykontor, vilket är en enklare form av medborgarkontor.

För att få lokalbefolkningen att ta ansvar för att servicen upprätthålls drivs ca 30 serviceställen av ekonomiska föreningar där ortsbefolkningen är medlemmar. Ytterligare ca 20 serviceställen drivs med hjälp av omfattande stödåtgärder från ortsborna. Vid bildandet av en ekonomisk förening kan länsstyrelsen skjuta till 50 procent av nödvändigt kapital medan kommunen och ortsborna står för 25 procent vardera. Därefter drivs servicestället i praktiken av ortsbefolkningen genom den ekonomiska föreningen.

Enligt länsstyrelsens bedömning fungerar den nuvarande förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service väl. Den ger möjlighet till flexibla lösningar som anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet och till samordning av service.

Följande tabell visar vilka belopp som har utbetalats i stöd under 1990-talet.

Omfattningen av stöd enligt förordningen om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service[66]

	Jämtlands län	Totalt i landet
1990/91	2 517	38 904
1991/92	1 968	38 065
1992/93	3 147	34 236
1993/94	3 737	40 339
1994/95	13 335	75 260
1995/96	5 201	64 361

[66] Stödet anges i antal tusen kronor. Uppgifterna grundar sig på statistik som har lämnats av länsstyrelsen i Jämtlands län.

En förklaring till att det utbetalade stödet kan fluktuera kraftigt, exempelvis 1994/95, är att handeln har genomfört åtgärder till följd av lagstiftning för att skydda miljön. Detta har medfört särskilt höga investeringar vissa år.

Tabellen ovan visar både investeringsstöd och driftbidrag. Under de senast tio åren har ca 80 procent av stödet utgjort investeringsstöd och 20 procent driftbidrag.

Kassaservice utomlands

Utredningen har haft i uppdrag att jämföra hur en rikstäckande kassaservice tillhandahålls i några andra jämförbara länder. För att bilda sig en uppfattning om utländska förhållanden har utredningen med hjälp av Riksbanken och Posten tillfrågat ett antal olika länders centralbanker och postoperatörer bl.a. om dessa har uppfattat att det finns problem med tillhandahållandet av en rikstäckande kassaservice och om det finns något statligt åtagande på detta område, exempelvis genom att staten garanterar en miniminivå för hur tjänsterna tillhandahålls. Följande frågor ställdes[67].

1. Where there considered to be problems attached to providing a nationwide payment service and cash supply system which was available to all? If so, what where they? Did you encounter specific problems concerning geographical distance, groups with particular difficulties such as physical handicaps or the means of providing the functions?
2. Has your Government made any specific commitments or set up certain goals to guarantee public access to these functions?
3. If so, what measures were taken to secure and finance the nationwide payment service and cash supply system? What was done to meet the commitment and finance it? Does your Government have responsibility for these functions? In this context, the concept of payment service is used principally in the sense of creating a possibility to make payments.
4. What are the relevant legal rules for securing a payment service and cash supply system? Are there any other regulations, such as some form of agreement?
5. From your Government´s point of view, what was regarded as the as the acceptable minimum level when it concerns the providing of the mentioned functions? The level of service may be a matter of assessment of reasonable geographical distance, time-limits both in days and hours and the means by which the services are provided.
6. What conclusions were reached regarding making adjustments to the payment service and cash supply system in respect of changes in customer demand for the functions and to the new technology in the area? In this context, by new technology is principally meant the use of creditcards and giro functions as well as the possibility to make payments through internet.
7. What assessments were made regarding the decision to provide the functions through public purchase? What were the guidelines for the purchase?

[67] Dessa frågor ställdes av Posten. De frågor Riksbanken ställde hade samma sakliga innehåll men var något annorlunda formulerade.

För att ställa fördjupande och kompletterande frågor har utredningen besökt Finland, Norge och England och där sammanträffat med berörda myndigheter och aktörer.

I det följande ges en sammanfattning av svaren. Om inte annat anges har enkäten besvarats både av respektive lands centralbank och postoperatör.

Danmark

Den danska Nationalbanken svarar för att medborgarnas allmänna tillgång till kontanter genom bankförbindelser säkras. Betalningsförmedling tillhandahålls däremot av de kommersiella bankerna och deras egna och gemensamma system. Den finansiella sektorn har självständigt byggt upp en väl fungerande infrastruktur och myndigheternas roll i denna utveckling har varit begränsad. Den danska regeringen har inte gjort några särskilda åtaganden eller satt upp särskilda mål för att säkra den allmänna tillgången till betaltjänster och kontanter.

Betalningsförmedlingen fungerar tillfredsställande i hela Danmark. Bankernas kontorsnät är fortfarande ganska tätt även om nedskärningar har gjorts under de senaste tio åren. De flesta medborgare kan enkelt öppna lönekonto och få tillgång till det genom det så kallade Dankortet eller på annat sätt. Allmänhetens behov av att besöka bankkontor har mot denna bakgrund stadigt minskat under senare år. Denna tendens förstärks av användningen av Internetbanker.

Det finns en grupp medborgare som inte har tillgång till de nämnda banktjänsterna, främst beroende på att de genom tidigare misskötsel diskvalificerat sig från kontoinnehav. Det danska Finansrådet har därför framfört krav på att ingen skall nekas tillgång till ett vanligt lönekonto utan kredit.

För speciella grupper som äldre och rörelsehindrade kan det finnas skäl att ta särskilda hänsyn. Detta görs i stor utsträckning genom att de kommersiella bankerna gör hembesök på exempelvis vårdhem. Det finns däremot inte några regler som tvingar bankerna att utbjuda sina produkter generellt.

Det danska postgirot, nuvarande Girobanken, hade innan det bolagiserades en skyldighet att ha ett rikstäckande system för in- och utbetalningar via postkontoren och lantbrevbärarna. Skyldigheten var allmänt hållen och inte preciserad genom specifika krav på kvalitet, snabbhet m.m. I samband med bolagiseringen av posten levde denna skyldighet kvar. Då staten sålde huvuddelen av sitt aktieinnehav i GiroBanken föll skyldigheten bort. Numera tillhandahåller Danmarks lantbrevbärare och 1 250 postkontor kassaservice enligt ett avtal som posten ingått med BG Bank. Nätet av kassaservice finansieras av den danska posten utan

stöd från staten. Antalet kassatransaktioner sjunker med ca 10 procent årligen men det finns för närvarande inte några planer på att upphöra med servicen.

Finland

I Finland har tillhandahållandet av en rikstäckande kassaservice inte upplevts som något större problem. Den finska regeringen har, med undantag för kristider, inte satt upp särskilda mål eller gjort särskilda åtagande för att säkra allmänhetens tillgång till kassaservice. Det finns följaktligen inte heller regler om säkerställandet eller bedömningar när det gäller lägsta acceptabla servicenivå för kassaservice. Den finska motsvarigheten till Konsumentverket har dock gjort ansatser att väcka debatt om hur en grundläggande betaltjänst bör säkerställas till alla medborgare oberoende av geografiska avstånd och vad som egentligen skall ingå i en sådan tjänst.

Finland har det största nätverket av uttagsautomater och betalningsterminaler i Europa. Bankerna i Finland har också Internet- och telefonbankstjänster som gör det möjligt att betala räkningar. Den finska regeringen har bedömt att betalningar kan skötas med dessa moderna alternativ som står till buds genom de kommersiella bankerna. Dessutom har användningen av kontanter fortsatt att minska. Det kan också nämnas att det pågår försöksverksamhet på landsbygden där Internettjänster erbjuds hos lokala livsmedelshandlare. Resultaten har varit positiva även om användningen inte har varit omfattande.

Leonia Bank, före detta Postbanken, driver det finska postgirot. Posten och Leonia Bank har ett samarbete varigenom posten tillhandahåller Leonia Banks tjänster i vissa postkontor. Övriga postkontor erbjuder i princip inte kassaservice. Den finska posten har åtagit sig att ha postkontor i varje kommun trots att det inte finns någon lagstadgad skyldighet om detta Kontoren behöver inte ha kassaservice.

Den finska postens kassaservice har genomgått mycket stora strukturförändringar under 1990-talet. Vid början av 1990-talet fanns det ca 3 000 postkontor som samtliga erbjöd kassaservice. Dessutom hade lantbrevbärarna viss kassaservice. 1996 kom posten och Leonia Bank överens om att till slutet av 1998 begränsa antalet postkontor som erbjuder kassaservice från dåvarande ca 1 000 till 477 kontor. I samband med att detta har genomförts har ett antal postkontor öppnats som drivs av privata entreprenörer och som inte erbjuder kassaservice. För närvarande finns det 92 kommuner i Finland där posten drivs uteslutande av privata postentreprenörer och där posten följaktligen inte erbjuder kassaservice. Dessa kommuner har dock bankkontor i tätorterna. Enligt vad utredningen har erfarit vid studiebesök i Finland har denna

strukturförändring av den finska postens kassaservice genomförts utan större friktion.

Norge

Tillgängligheten till en rikstäckande kassaservice har i Norge inte upplevts som något problem. Norges Bank förser marknaden med kontanter i den utsträckning som det finns behov av detta. Genom 14 utlämningsställen tillhandahålls kontanterna till posten och bankerna som distribuerar dem vidare till kunderna genom sina kontorsnät, betalningsterminaler och uttagsautomater.

Norges regering har inte satt upp särskilda mål för att garantera allmänhetens tillgång till kassaservice och inte heller ställt upp någon miniminivå för denna service. Emellertid har den norska posten ända sedan 1950-talet genom sitt rikstäckande servicenät, vilket innefattar både postkontor och lantbrevbärare, erbjudit kassaservice med Norges Postsparebank och Postgirot, numera Postbanken, som huvudmän.

Postbanken har en skyldighet och ensamrätt att erbjuda sina grundtjänster – insättningar, uttag och öppnande av konto – genom hela postnätet. Posten har i sina koncessionsvillkor ålagts att distribuera postbankens tjänster genom hela servicenätet. Staten upphandlar tjänster av posten i den utsträckning som verksamheten inte är företagsekonomiskt motiverad. År 1998 kommer upphandlingen att uppgå till 580 miljoner nkr. Det görs därvid ingen skillnad på postala tjänster och kassaservice.

Den norska posten har under 1990-talet genomfört betydande strukturförändringar av servicenätet. År 1990 hade posten 2 536 egna postkontor. Vid utgången av 1998 kommer den att ha kvar ca 900 egna kontor vilka kompletteras med 450 filialer. Filialerna fungerar ungefär som svensk post i butik, vilket bl.a. innebär att de erbjuder kassaservice. En skillnad jämfört med Sverige är att det i Norge är tillåtet med integrerad kassaservice. Den norska posten bedömer att transaktioner med integrerad kassaservice är avsevärt mycket billigare än transaktioner i egna postkontor. Ca 500 000 hushåll betjänas av lantbrevbärare. Alla hushåll som ligger längre än 1 000 meter från ett postkontor har rätt till lantbrevbärare med kassaservice. Transaktionsvolymerna över disk i postkontoren har de senaste åren minskat med 15-20 procent årligen. Minskningen för lantbrevbärarnas del har varit något mindre.

England

Att upprätthålla en rikstäckande kassaservice har inte bedömts som ett problem i Storbritannien. Den engelska regeringen har inte gjort några särskilda åtaganden eller satt upp bestämda mål för att säkra största

möjliga allmänna tillgång till denna service. De nuvarande betalningssystemen och faciliteterna för kontantförsörjning har bekostats av de kommersiella aktörerna utan statliga bidrag.

Bank of England har två kontor som distribuerar kontanter. Därutöver finns det kommersiella depåer för kontanthantering Kontanter når konsumenterna i huvudsak genom de kommersiella bankerna och postkontoren. Det finns även ett ökande antal uttagsautomater. Storbritanniens betalningssystem drivs i huvudsak av kommersiella aktörer. Vissa betaltjänster sköts dock av postkontoren men omfattningen av den verksamheten är ringa. I övrigt tillhandahålla marknaden ett tillfredsställande utbud av betal- och kontanttjänster. Det finns inte några stora problem på detta område, bl.a. med hänsyn till att det finns 23 000 uttagsautomater i landet. Det har dock förekommit en del kritik mot att bankkontor har lagts ned i isolerade områden och att lågavlönade har förvägrats rätten att öppna ett bankkonto. Regeringen har emellertid inte ingripit i dessa frågor utan saken är fortfarande överlämnad till marknaden.

En nyhet på den engelska marknaden för kassaservice är det så kallade Pay Point (PP), vilket har introducerats i större skala under det senaste året. PP är ett betalningssystem genom vilket kunder kan betala sina räkningar till vissa stora företag. PP sluter avtal med en butiksägare eller liknande om att en betalningsterminal skall installeras i butiken. Denna kan placeras antingen tillsammans med den ordinarie butikskassan eller vid en separat disk. Med hjälp av terminalen kan kunden enkelt betala sina räkningar och lämna pengarna till butiken som förvarar dem i en särskild värdebox. PP ersätter butiken per transaktion. Butiken har endast kostnader för förhöjda försäkringsbelopp. Kostnaden per transaktion uppges vara väsentligt lägre än motsvarande transaktionskostnad över disk i ett bank- eller postkontor.

Schweiz[68]

Frågor om kassaservice har inte upplevts som något problem i Schweiz bl.a. eftersom landet är tätbefolkat och har ett väl utbyggt system av uttagsautomater. Det har inte gjorts några statliga bedömningar om en lägsta acceptabel servicenivå. Postkontoren tillhandahåller kassaservice. Det väl utbyggda postkontorsnätet har ansetts nödvändigt för att kunna upprätthålla brevdistributionen i hela landet.

[68] Svar har inkommit från centralbanken.

Tyskland

Ansvaret för att tillhandahålla kassaservice till allmänheten ligger på bankerna och Bundesbank. Det finns 66 441 bankkontor eller liknande och 37 600 uttagsautomater och följaktligen bedömer man i Tyskland att det inte är något problem att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice. Marknaden är konkurrensutsatt och utvecklingen styrs av tillgång och efterfrågan. Det finns inga särskilda rättsregler som rör tillgången till kassaservice och den tyska regeringen har inte heller gjort några särskilda åtaganden eller definierat särskilda mål för att säkra allmänhetens tillgång till kassaservice. Under 1995 fördes det dock en diskussion om att införa en lag som garanterar alla medborgare rätten att öppna ett bankkonto. Regeringen och bankerna enades emellertid om att bankerna skulle ta på sig detta ansvar.

Den tyska posten och postbanken ägs av staten. Posten har ca 15000 kontor och ca 20 000 rörliga servicepunkter som alla tillhandahåller kassaservice. Kassaservicen tillhandahålls på kommersiell grund och regleras i ett avtal mellan den tyska posten och postbanken. Det finns däremot inte någon lagregel som föreskriver att kassaservicen måste tillhandahållas av posten.

Frankrike[69]

Den franska staten finansierar inte någon kassaservice och har inte heller något ansvar direkt för den. Frågan om att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice har dock behandlats både av bankerna och regeringen. Bankerna har antagit interna regler i syfte att garantera samtliga medborgare tillgång till grundläggande banktjänster. Regeringen har däremot inte definierat någon lägsta godtagbar servicenivå för kassaservice. Det finns emellertid en lag som ålägger de kommersiell bankerna att i vissa fall låta en enskild medborgare öppna bankkonto. Regeringen har dessutom målsättningen dels inom ramen för regionalpolitiken att alla medborgare skall ha tillgång till samma servicenivå överallt i landet och dels inom ramen för socialpolitiken att största möjliga del av allmänheten skall ha tillgång till olika typer av service, exempelvis betaltjänster.

Den franska posten spelar genom sitt omfattande kontorsnät en väsentlig roll när det gäller att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice. Posten är således skyldig att hålla ett rikstäckande nät av postkontor. Postkontoren har sedan lång tid tillbaka erbjudit kassaservice. Det finns inte någon rättsregel som tvingar posten att ha kvar kassaservicen, men

[69] Svar har inkommit från centralbanken och finans- och industridepartementet.

det bedöms i Frankrike inte vara ett gångbart alternativ för posten att upphöra med denna. Postens kassaservice finansieras inte av allmänna medel. Men för att kompensera posten för skyldigheten att hålla ett rikstäckande kontorsnät har den en särskild skattelättnad genom att den kommunala skatten reduceras med 85 procent.

Holland[70]

De holländska postkontoren ägs tillsammans av postbanken och den holländska postoperatören. Postbanken är privatägd, börsnoterad och drivs uteslutande på kommersiell basis. Postoperatören är även den ett aktiebolag. Staten innehar en minoritetsandel av aktierna i postbolaget.

Postkontoren erbjuder dels finansiella tjänster för postbankens räkning, dels posttjänster för postoperatörens räkning. All denna verksamhet bedrivs på uteslutande kommersiell grund och staten betalar inte ersättning till någon aktör.

Formen på postkontoren varierar. Ibland är det stora kontor med uteslutande postverksamhet. Ibland är det små sametableringar med annan kommersiell service. Det viktiga har i Holland bedömts vara att hitta effektiva och billiga lösningar. Det torde inte finnas några restriktioner när det gäller integrerad kassaservice i Holland.

USA[71]

Den amerikanska regeringen har inte gjort några åtaganden för att säkra allmänhetens tillgång till bankkonton och inte heller definierat några minimiåtaganden för kassaservice. Emellertid har sju delstater antagit lagstiftning som ålägger vissa banker att erbjuda checkkonton till låga priser. Denna verksamhet understöds inte finansiellt av regeringen.

Ett antal delstater har vidare börjat distribuera bidrag till enskilda medborgare genom så kallad Electronic Benefits Transfer i stället för med check, vilket tidigare var fallet. Den kommersiella aktör som administrerar programmet utfärdar ett magnetkort som tillställs betalningsmottagaren. Med hjälp av kortet kan sedan mottagaren ta ut pengar från uttagsautomater.

---

[70] Holland har inte besvarat frågeenkäten skriftligt. Det redovisade svaret grundar sig på en telefonintervju med en regeringstjänsteman.

[71] Svar har inkommit från centralbanken.

Kanada[72]

Den kanadensiska regeringen har inte gjort några åtaganden eller satt upp mål för att säkra allmänhetens tillgång till kassaservice. Det finns inte heller någon lagstiftning som direkt avser allmänhetens tillgång till sådan service.

Den kanadensiska posten tillhandahåller inte konton och i princip inte heller betaltjänster.

Emellertid har det i Kanada framförts klagomål från konsumentorganisationer om att vissa medborgare inte kan få tillgång till bankkonton och bankkort av olika slag, vilket försvårar för dem att sköta sina betalningar. Det finns ingen lagstiftning som ålägger bankerna en kontraheringsplikt i detta avseende. Mot denna bakgrund tillsatte det kanadensiska Finansdepartementet 1996 en kommitté, Payment System Advisory Committee, för att överväga en rad olika frågeställningar rörande betalningsväsendet. En av de frågor som kommittén har behandlat var vissa gruppers tillgång till betaltjänster. Kommittén fick i uppdrag bl.a. att föreslå riktlinjer och målsättningar för betalningsväsendet och att ställa upp kriterier för tillgång till betalningssystemet för betalningsförmedlare som är villiga och har möjlighet att tillhandahålla betaltjänster till allmänheten. Finansdepartementet, som har fått del av kommitténs överväganden, arbetar för närvarande med frågorna.

Japan[73]

Tillhandahållandet av en rikstäckande kassaservice upplevs inte som ett problem i Japan. Både bankerna och posten har rikstäckande kontorsnät som möter allmänhetens behov. Det finns 24 000 postkontor och 47 000 bankkontor. Kontorsnäten täcker hela landet.

Regeringen har inte gjort några särskilda åtaganden eller ställt upp särskilda mål på detta område. Det finns inte några särskilda rättsregler som säkrar allmänhetens tillgång till kassaservice. Postlagen innehåller dock en bestämmelse om att postkontoren skall ha en öppen och rättvis tillgång till kassaservice. Detta kan enligt den japanska riksbanken möjligen innebära att posten har en lagfäst skyldighet att tillhandahålla kassaservice till samtliga medborgare och i glesbygd. Bankkontoren är vidare skyldiga att hålla öppet kl. 9.00-15.00.

[72] Svar har inkommit från centralbanken.
[73] Svar har inkommit från centralbanken.

Sammanfattande bedömning

Det förefaller som att knappast något land uppfattar tillhandahållandet av en rikstäckande kassaservice som ett problem. I stort sett samtliga länder hänvisar till att tjänsterna tillhandahålls på en konkurrensutsatt marknad där utbud och efterfrågan styr utvecklingen. I vissa länder som Tyskland och Schweiz hänger den gynnsamma situationen samman med att länderna är tätbefolkade och har väl utvecklade nät av bankkontor och uttagsautomater.

Ett problem som dock har diskuterats i flera länder är att samtliga medborgare bör ha tillgång till ett bankkonto. I Tyskland har denna fråga fått sin lösning genom ett gemensamt åtagande från bankerna och i Frankrike har lagstiftningsvägen tillgripits. Kanada håller för närvarande på att överväga lagstiftning på detta område. I Sverige finns när det gäller denna fråga bestämmelsen i 2 kap. 1 § bankrörelselagen som säger att en bank är skyldig att ta emot inlåning från allmänheten.

De flesta länder har svarat att det inte finns några statliga åtaganden när det gäller att tillhandahålla kassaservice till medborgarna, bortsett från centralbankernas traditionella uppgift att förse det ekonomiska systemet med kontanter. Men samtidigt framgår av svaren att det i flera länder, exempelvis Norge och Japan, finns krav på en rikstäckande kassaservice genom postens försorg. Flera länder verkar dessutom, oavsett om det finns krav i lagstiftning eller på annat sätt, ha sammankopplat post- och kassaservice genom att postkontoren faktiskt erbjuder kassaservice. I något fall har det även framkommit att lantbrevbärarna har kassaservice.

Statlig ersättning utgår normalt sett inte för en rikstäckande kassaservice. Undantaget är Norge där en ersättning utbetalas till posten och postbanken med direkt avsikt att ersättningen skall användas för att tillhandahålla kassaservice.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
    Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
    – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
    Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
    – första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
    – intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
    Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
    Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.

SVENSKA FÖRSVARSMUSEUM BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
60. Kring Hallandsåsen. M.
61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
63. En god affär i Motala.Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
67. Socialavgiftslagen. S.
68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K.
71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
72. Kommunala finansförbund. Fi.
73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
74. Styrningen av polisen. Ju.
75. Djurförsök. Jo.
76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegation ens rapport 3. N.
78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
79. IT och regional utveckling. Erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommmissionens rapport 9/98. K.
80. Bostadsrättsregister.Ju.
81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
82. Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem Fi.
83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
106. Unga i ohälsoförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
107. Främjandelagen – en översyn. A.
108. Analysera mera. Jo.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
112. Resurser på lika villkor? U.
113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
115. Distansarbete. A.
116. Stoppreglerna. Fi.
117. *Utgått*
118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
120. Efterlevandepension.En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktionshinder. S.
122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
123. Folkrättslig status m.m. Fö.
124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
125. Statens museer för världskultur. Ku.
126. Beskattning utan taxfree. Fi.
127. Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
128. Forskningspolitik. U.
129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.
132. En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. K.
133. God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98 K.
134. Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. SB.
135. Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. Ju.
136. Redovisning och aktiekapital i euro. Ju.
137. Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. M.
138. Kvinnor, män och funktionshinder. S.
139. En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. S.
140. Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. S.
141. Medling och lönebildning. + Bilagor. A.
142. Ny svensk filmpolitik. Ku.
143. Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. K.
144. Automatspel. Fi.
145. EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
146. Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
147. Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. Jo.
148. Rikstrafiken – vissa principfrågor. K.
149. Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. S.
150. Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. In.
151. Kosnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet. + Bilaga. In.
152. Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. M.
153. Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. K.
154. OAS i framtiden. S.
155. Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
156. Alkoholpolitikens medel. Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. S.
157. Biogas som fordonsbränsle. N.
158. Att komma åt oljeutsläppen. K.
159. Kassaservice. Fi.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]
Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. [134]
EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [145]
Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie.[146]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister.[80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGS-ORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]
Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. [135]
Redovisning och aktiekapital i euro. [136]
Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. [155]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]
Folkrättslig status m.m. [123]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]
Unga i ohälsoförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. [106]
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]
Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Arbetsförhållanden och attityder – professionellas möten med personer med funktionshinder. [121]
Kvinnor, män och funktionshinder. [138]
En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. [139]
Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. [140]
Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. [149]
OAS i framtiden. [154]
Alkoholpolitikens medel. Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. [156]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT-kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikations-departementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.
IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar...
IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet.
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04,
IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling.
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.
IT-kommissionens rapport 9/98. [79]
Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]
Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]
En granskning av Estoniakatasrofen och dess följder. [132]
God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 1198.[133]
Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. [143]
Rikstrafiken – vissa principfrågor. [148]
Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. [153]
Att komma åt oljeutsläppen. [158]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]
Stoppreglerna. [116]
E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]
Beskattning utan taxfree. [126]
Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. [127]
Automatspel. [144]
Kassaservice. [159]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
På distans utbildning, undervisning och lärande.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Flexibel utbildning på distans. [84]
E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. [111]
Resurser på lika villkor? [112]
Forskningspolitik. [128]
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]
Analysera mera. [108]
Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. [147]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]
Främjandelagen – en översyn. [107]
Distansarbete. [115]
Medling och lönebildning. + Bilagor. [141]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]
Statens museer för världskultur. [125]
Ny svensk filmpolitik. [142]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. [89]
Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]
Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]
Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. [98]
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]
Biogas som fordonsbränsle. [157]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]
Kummunal uppdragsverksamhet 1998. [119]
Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. [150]
Kostnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet. + Bilaga. [151]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]
Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränssle. [130]
Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. [137]
Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. [152]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91. TELEFON:08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritzes.se

ISBN 91-38-21090-8
ISSN 0375-250X