

Regeringens proposition

2006/07:55

Statens ansvar för vissa betaltjänster

Prop.
2006/07:55

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 mars 2007

Fredrik Reinfeldt

Maud Olofsson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Den grundläggande kassaservice som i dag tillhandahålls av Posten AB (publ) genom Svensk Kassaservice bör ersättas av ett statligt åtagande att tillhandahålla grundläggande betaltjänster. I propositionen redovisas ett antal nya lösningar som vuxit fram på betaltjänstmarknaden under de senaste åren. Mot bakgrund av denna utveckling anser regeringen att marknaden i första hand bör tillhandahålla grundläggande betaltjänster och staten övervaka att så sker. Med grundläggande betaltjänster avses betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

Det föreslås ett politiskt mål för de grundläggande betaltjänsterna. Målet skall vara: Alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.

Det statliga åtagandet bör endast omfatta de orter och den landsbygd där behovet av grundläggande betaltjänster inte tillgodoses av marknaden.

I propositionen föreslås vidare att lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skall upphävas per den 31 december 2008 och att Posten AB (publ) får påbörja en avveckling av kassaserviceverksamheten tidigast från och med den 1 juli 2008.

Statens åtagande avseende de grundläggande betaltjänsterna bör tillhandahållas genom att tjänsterna får upphandlas. Upphandlingen bör göras av Post- och telestyrelsen. Länsstyrelserna bör ha till uppgift att bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov.

För att underlätta övergången från nuvarande ordning till andra alternativ för de personer som i dag bedöms ha störst behov av Svensk Kassaservice, t.ex. pensionärer, avser regeringen att ge Post- och telestyrelsen i uppdrag att genomföra en informations- och utbildningsinsats

och därigenom hjälpa dessa personer till nya, enkla och kostnads- Prop. 2006/07:55
effektiva betaltjänster.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Förslag till lag om upphävande av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice	5
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Bakgrund	7
5	Den grundläggande kassaservicen i dag.....	8
6	Vilka är de grundläggande betaltjänsterna?	10
7	Vilket ansvar har staten för de grundläggande betaltjänsterna?.....	13
8	Politiskt mål.....	19
9	Hur skall de grundläggande betaltjänsterna tillhandahållas?	20
9.1	Ett statligt ägt bolag, marknadens utbud eller upphandling?.....	22
9.2	Upphandling av de av staten garanterade grundläggande betaltjänsterna	25
9.3	Särskilda insatser för vissa grupper	29
9.4	Behovet och utformningen av en ändamålsenlig bevakning.....	32
10	Konsekvenser av förslagen.....	34
10.1	Statsfinansiella konsekvenser	34
10.2	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar.....	36
10.3	Konsekvenser för sysselsättningen	37
10.4	Konsekvenser för den regionala utvecklingen.....	37
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	39
Bilaga 2	Sammanfattning av promemorian Statens ansvar för vissa betaltjänster (N2007/1398/ITFoU).....	40
Bilaga 3	Förteckning över de instanser som fått promemorian Statens ansvar för vissa betaltjänster på remiss.....	42
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2007	43

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om upphävande av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice,
2. godkänner vad regeringen föreslår om politiskt mål för de grundläggande betaltjänsterna (avsnitt 8),
3. godkänner vad regeringen föreslår om ändrat verksamhetsföremål för Posten AB (publ) (avsnitt 9.2).

2 Förslag till lag om upphävande av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice

Härigenom föreskrivs att lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skall upphöra att gälla vid utgången av år 2008.

1. Det statligt ägda bolag som skall tillhandahålla kassaservice enligt lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice får börja avveckla denna verksamhet tidigast från och med den 1 juli 2008.

2. Om bolaget avser att påbörja en avveckling av verksamheten innan lagen upphör att gälla, skall bolaget senast den 1 oktober 2007 ge in en avvecklingsplan till Post- och telestyrelsen.

3 Ärendet och dess beredning

Staten har tagit på sig ett ansvar för en rikstäckande kassaservice. Ansvaret framgår av 1 § lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice (kassaservicelagen) som trädde i kraft den 1 januari 2002. I lagen 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. Genom hänvisning till vallagen (1997:157) utsågs Posten AB (publ) (Posten) att svara för en rikstäckande tillgång till en sådan tjänst. Sedan riksdagen den 23 november 2005 beslutat om en ny vallag och i samband därmed även ändrat kassaservicelagen pekades Posten inte längre ut som tillhandahållare genom en hänvisning till vallagen (prop. 2004/05:163, bet. 2005/06:KU9, rskr. 2005/06:33). Enligt ändringen i kassaservicelagen skall kassaservicen, från och med den 1 januari 2006, tillhandahållas av det statligt ägda aktiebolag som regeringen bestämmer. I förordningen (2005:882) om grundläggande kassaservice har regeringen pekats ut Posten som detta aktiebolag. Posten tillhandahåller i dag den grundläggande kassaservicen genom sitt dotterbolag Svensk Kassaservice AB (Svensk Kassaservice).

När det gäller fastställandet av statens ansvar för kassaservice har frågans komplexitet lett till att ett antal utredningar tillkallats under det senaste decenniet.

I Betalserviceutredningens betänkande Kassaservice (SOU 1998:159) föreslogs bl.a. att statens ansvar för kassaservice skulle upphöra, den numera upphävda bankrörelselagen (1987:617) ändras och stöd utgå till länsstyrelser och livsmedelsbutiker för deras möjligheter att bidra till och tillhandahålla finansiella tjänster. Utredningens förslag föranledde inte någon åtgärd från den dåvarande regeringens sida.

Hösten 2003 tillsatte regeringen en särskild utredare för att bl.a. utreda behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen (dir. 2003:117). Utredningen som tog namnet Post- och kassaserviceutredningen, lämnade i maj 2004 delbetänkandet Samhällets behov av betaltjänster (SOU 2004:52) med förslag till lösningar för den framtida kassaservicen. Utredningen föreslog bl.a. att kassaservicelagen skulle upphävas och att Post- och telestyrelsen skulle få i uppdrag av regeringen att upphandla de grundläggande betaltjänsterna på de orter och den landsbygd där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla sådana tjänster och där det heller inte finns några jämförbara alternativ. Betänkandet remissbehandlades och en övervägande majoritet av remissinstanserna var positiva och tillstyrkte utredningens förslag. Utredningens förslag genomfördes aldrig av den dåvarande regeringen.

Den snabba utvecklingen på betaltjänstområdet föranledde regeringen att våren 2006 ge Post- och telestyrelsen i uppdrag (N2006/1746/ITFoU) att kartlägga och analysera tillgången till kassaservice. Syftet var att låta regeringen veta var och hur Svensk Kassaservice tillhandahåller grundläggande kassaservice och hur servicenivån förhåller sig till det av riksdagen fastlagda målet. Uppdraget redovisades i oktober 2006 i rapporten Tillgång till kassaservice – kartläggning och analys (PTS-ER-2006:41, PTS dnr 06-6657/39, rapporten daterad den 27 oktober 2006).

Näringsdepartementet har därefter upprättat promemorian Statens ansvar för vissa betaltjänster (N2007/1398/ITFoU) som behandlar frågan om statens ansvar för de grundläggande betaltjänsterna samt tillhandahållandet av dessa. Promemorians lagförslag och en sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Näringsdepartementet (dnr N2007/1398/ITFoU).

Lagrådet

Det framlagda lagförslaget om upphävande av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice hör till Lagrådets granskningsområde. Med beaktande av innebörden av lagförslaget får detta anses vara av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

4 Bakgrund

Den nuvarande regleringen av den grundläggande kassaservicen härrör från en tid då betalningsmönster och kontanthantering baserades på manuella tjänster hos Posten eller bankerna. Historiskt sett har Posten via det i hela landet utbyggda postkontorsnätet och via vissa av lantbrevbärarna tillhandahållit kassaservice parallellt med postservicen. Under många decennier hade kassatjänster en framträdande roll inom Postens verksamhet. Ansvaret för den grundläggande kassaservicen säkerställdes under åren 1994–2001 genom ett avtal om särskilda skyldigheter mellan staten och Posten, varigenom villkoren för Postens skyldigheter fastställdes till att omfatta både rikstäckande post- och kassaservice.

Stora förändringar har dock skett på marknaden för betaltjänster under senare år. Medan flertalet tidigare var hänvisade till Posten eller banken för att ta ut kontanter och betala räkningar använder de flesta i dag kontokort, elektronisk girering, brevgiro eller autogiro. Enskilda och företag kan i allt större utsträckning sköta sin löpande ekonomi utan att besöka ett bank- eller kassaservicekontor. Denna utveckling beror inte minst på att allt fler fått tillgång till Internet och att de tjänster som erbjuds via Internet utvecklats. Det är viktigt både för företag och privatpersoner i hela landet att ha tillgång till Internet med god överföringskapacitet och hög tillförlitlighet för att klara ekonomiska transaktioner elektroniskt.

År 1999 beslutade Postens styrelse att företaget skulle upphöra med finansiella tjänster varpå Postens samarbetsavtal med Nordea Bank AB (publ) (f.d. Merita Nordbanken) sades upp. I samband med vårpropositionen 1999 (prop. 1998/99:100, bet. 1998/99:FiU27, rskr. 1998/99:249) inhämtade regeringen riksdagens bemyndigande att sälja Postgirot Bank AB (publ). Möjligheten för Posten att hålla konton och på egen hand erbjuda finansiella tjänster var god fram till 2001 då Postgirot Bank såldes till dåvarande Nordbanken.

För att garantera ett grundutbud av manuella betaltjänster i hela landet ansåg den dåvarande regeringen att Posten även i fortsättningen skulle tillhandahålla rikstäckande kassaservice. Regleringen av kassaservicen bröts dock ut ur postlagen (1993:1684) och togs in i lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice (kassaservicelagen). Enligt 1 § i lagen skall det finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Som nämnts under avsnitt 3 utsågs Posten genom en hänvisning till vallagen (1997:157) att svara för en rikstäckande tillgång till en sådan tjänst. Efter en ändring i kassaservicelagen skall kassaservicen från och med den 1 januari 2006 i stället tillhandahållas av det statligt ägda aktiebolag som regeringen bestämmer. I förordningen (2005:882) om grundläggande kassaservice har regeringen pekat ut Posten som detta aktiebolag.

Sedan 2002 bedriver Posten kassaserviceverksamheten i ett separat nät genom det helägda dotterbolaget Svensk Kassaservice. Nätet är skilt från Postens nät för brev och paket. Posten har på grund av tidigare stora förluster i kassaverksamheten arbetat intensivt med att rationalisera den.

5 Den grundläggande kassaservicen i dag

Under senare år har betalningsmönster och förutsättningar för kontant-hantering i samhället förändrats i grunden. Behovet av kassaservice har således minskat samtidigt som de manuella tjänsterna blivit allt dyrare. Statens nuvarande ansvar för grundläggande kassaservice formades ursprungligen för att svara upp mot det behov av manuella tjänster över disk för betalning av räkningar och uttag av kontanter som då fanns. De behov som finns i dag och som kan förväntas framöver är emellertid helt annorlunda. Temo-undersökningar som Post- och telestyrelsen låtit göra visar att en övervägande majoritet av befolkningen aldrig betalar räkningar eller tar ut kontanter hos Svensk Kassaservice.

Med stöd av dessa undersökningar har Post- och telestyrelsen i sin rapport Tillgång till kassaservice bedömt att antalet personer som använder Svensk Kassaservice för att betala räkningar och/eller ta ut kontanter sannolikt ligger mellan en och två procent av den vuxna befolkningen, eller omkring 120 000 personer. En majoritet av befolkningen använder följaktligen aldrig eller sällan kassaservicetjänster. Detta märks också tydligt i det antal transaktioner som görs genom Svensk Kassaservice. Minskningen för samtliga transaktioner, oavsett tjänst, har varit relativt konstant under den gångna femårsperioden och har i genomsnitt uppgått till 16 procent per år. Sedan millennieskiftet har transaktionsvolymen hos Svensk Kassaservice minskat med 65 procent. Bolaget räknar med att efterfrågan framöver kommer att fortsätta sjunka med 15 procent om året. Det mesta tyder på att minskningen kommer att ligga på samma nivå de närmaste åren.

De tjänster som Svensk Kassaservice erbjuder privatpersoner, företag, myndigheter och organisationer i hela landet är att verkställa och ta emot betalningar, få tillgång till kontanta medel på vissa värdehandlingar samt göra insättningar och uttag på konton. Svensk Kassaservice saknar egen bankverksamhet men agerar uppdragstagare för GE Money bank (endast

uttag), Länsförsäkringar Bank, Nordea/PlusGiro och SkandiaBanken Aktiebolag (publ). Swedbank AB (publ) (f.d. FöreningsSparbanken) har per den 1 januari 2007 sagt upp sitt samarbetsavtal med Svensk Kassaservice.

Verksamheten bedrivs i dag i olika serviceformer, nämligen kontor i Svensk Kassaservices egen regi, kontor i partnerregi samt genom lantbrevbärare. Vid utgången av 2006 fanns det 505 fasta serviceställen hos Svensk Kassaservice, av vilka 374 drevs i egen regi. Sammanlagt har Svensk Kassaservice tecknat avtal med 171 partner/uppdragstagare och bland dessa återfinns bl.a. näringsidkare som ICA samt livsmedelshandlare som Kooperativa förbundet (KF) och Axfood. Även kommuner och föreningar återfinns bland uppdragstagarna. Flera av branschorganisationen Svensk Bensinhandels drivmedelsstationer erbjuder i dag, med god rikstäckning, kassatjänster såsom uppdragstagare för Svensk Kassaservice. Den policy som tillämpas för öppethållandet utgår från kundunderlaget för respektive serviceställe.

Under perioden januari–oktober 2006 stängde Svensk Kassaservice 138 fasta serviceställen och avvecklade 15 uppdragstagare. Enligt bolagets policy för stängning av kontor har, i de fall bankalternativ saknas på orten, ett nedlagt kontor ersatts av serviceformen beställd kassaservice, vilket innebär att boende kan ringa och beställa kassaservice hem till bostaden från en av Postens lantbrevbärare. Övergången från serviceformen fast kontor till beställd kassaservice har generellt sett lett till minskade transaktionsvolymerna i det aktuella området. Således har de boende funnit enklare och billigare former för betalning och kontantuttag. Dessutom tyder mycket på att Post- och kassaserviceutredningens förslag (Samhällets behov av betaltjänster, SOU 2004:52) om en successiv avveckling av Svensk Kassaservice fungerat som ett incitament för flera aktörer på marknaden att utveckla tjänsteutbudet.

Den nuvarande regleringen av tillgången på rikstäckande grundläggande kassaservice, liksom anknytningen till Postens kontorsnät, tillkom i en tid då betalningsmönster och kontanthantering baserades på manuella tjänster inom Posten eller bankerna. Eftersom regleringen inte anpassats till de förändrade förutsättningarna på marknaden för betalningar och kontanthantering, har kostnaderna för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice enligt nuvarande modell blivit mycket höga för staten. Ökade transaktionskostnader har inte kunnat kompenseras genom ökade avgifter gentemot kunderna. Detta har lett till att den totala kostnaden för staten under flera år överstigit de 400 miljoner kronor som årligen utgår som ersättning till Posten för tillhandahållande av den grundläggande kassaservicen. Det tidigare underskottet i Svensk Kassaservice har tårt på Postens kapital då bolaget fått skjuta till medel för att täcka förlusterna. Detta har försvårat en sund ekonomisk utveckling av Postens kärnverksamhet. Eftersom endast en till två procent av den vuxna befolkningen använder Svensk Kassaservice för att betala räkningar och/eller ta ut kontanter visar en jämförelse, mellan behovet av Svensk Kassaservice och det sätt på vilket tjänsterna tillhandahålls, således på en kraftig översubventionering. En översubvention som även inkluderar en indirekt subvention till bankerna då ersättningen som dessa betalar Svensk Kassaservice för de tjänster som tillhandahålls inte medger full kostnadstäckning. Om ingen förändring sker kommer staten

riskera att kostnaderna för att upprätthålla rikstäckande kassaservice i nuvarande omfattning successivt kan komma att öka i framtiden.

Detta har sammantaget lett till att såväl omfattningen av statens ansvar för de tjänster som i dag omfattas av den grundläggande kassaservicen, som det sätt på vilket dessa tjänster skall tillhandahållas har behövt övervägas. Detta kommer att behandlas närmare i de följande avsnitten. Där kommer bl.a. behandlas vilka tjänster som kan anses som grundläggande för samhället, vilka som är i behov av tjänsterna, vem som skall tillhandahålla dem och vilket ansvar staten skall ta för att sådana tjänster finns tillgängliga för alla.

6 Vilka är de grundläggande betaltjänsterna?

Regeringens bedömning: Med grundläggande betaltjänster bör avses betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det klart övervägande antalet remissinstanser har tillstyrkt bedömningen av vad som bör avses vara grundläggande betaltjänster. *Finansinspektionen*, som tillstyrker förslaget, anser att det bör framgå att även betalningar till utlandet inkluderas.

Skälen för regeringens bedömning

Den närmare utformningen av den grundläggande kassatjänsten som i dag tillhandahålls av Svensk Kassaservice är inte reglerad. I lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice (kassaservicelagen) anges bara att det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser samt att den skall tillhandahållas genom ett statligt bolag som regeringen bestämmer. Genom lagen bemyndigas regeringen att meddela närmare föreskrifter om de tjänster som skall ingå i kassaservicen. Några sådana föreskrifter har hittills inte meddelats. I förarbetena till lagen (prop. 2001/02:34, s. 12) anges att de tjänster som ingår i kassaservicen i dagsläget framförallt är möjlighet att betala räkningar, ta ut kontanter på vissa värdehandlingar och att göra insättningar och uttag på konton. Tjänsterna bör också, med vissa undantag, tillhandahållas fem dagar i veckan. Varken i kassaservicelagen eller i den förutvarande motsvarande regleringen i postlagen (1993:1684) har det preciserats på vilket sätt tjänsterna skall tillhandahållas, om det t.ex. skall ske över disk eller på annat sätt.

Den grundläggande kassaservicen har syftat till att säkra tillgången till manuell service. Detta har lett till att diskussionen mest handlat om hur tillgången till ett rikstäckande nät för manuella tjänster skall säkerställas. Frågan om vilka tjänster som utgör ett grundläggande behov för samhället har i stort sett inte varit föremål för någon diskussion. Sett i ljuset

av den snabba utvecklingen på marknaden för betalningar och kontant-hantering som skett under senare år kan man hävda att kassaservicen hittills säkrat gamla och relativt sett mer kostsamma manuella lösningar. Statens kostnad för tillhandahållandet av dessa lösningar är hög. Mot bakgrund av utvecklingen på IT-området, i kombination med förändrade betaltjänstvanor, anser regeringen att fokus måste flyttas mot nya lösningar. Att betala räkningar via brevgiro eller Internet löser problemet för många, men inte för alla. Vissa grupper kommer även fortsättningsvis att ha behov av manuella tjänster.

Samtliga de tjänster som omfattas av den grundläggande kassaservicen tillhandahålls i dag, förutom av Svensk Kassaservice av ett antal kommersiella aktörer. Att notera är att Posten sedan 2001 saknat egen bankverksamhet och agerat endast som uppdragstagare för olika banker.

Vid sidan av Svensk Kassaservice har även storbankerna ett kontorsnät över landet. Vid sidan av storbankerna finns det också flera s.k. nischbanker som har koncentrerat sin verksamhet till ett eller ett fåtal kontor. Nischbankerna förlitar sig på moderna transaktionsmedier som Internet, telefonbank, bank- och kreditkort samt uttagsautomater. Flertalet av dessa alternativ är också betydligt billigare än de som erbjuds av Svensk Kassaservice inom ramen för den grundläggande kassaservicen.

Betalningsförmedling och kontantuttag

Under senare år har marknaden för betaltjänster förändrats kraftigt, en utveckling som alltjämt pågår. Numera sker fler och fler betalningar genom olika typer av betal- och kreditkort eller via Internet eller giro. Det finns inte något som tyder på att utvecklingen skall brytas och antalet kontanttransaktioner över disk kommer sannolikt fortsätta att minska. Skälen till att kontantbetalningarna har minskat beror främst på att övriga betalningssätt, t.ex. kort, innebär såväl lägre kostnader för både betalare och betalningsmottagare som en högre säkerhet då mängden kontanter i omlopp minskar. Hos bankerna syns en tydlig strävan att öka andelen kortbetalningar och elektroniska betalningar. Här kan också framhållas att den årliga Temo-undersökning som Post- och telestyrelsen genomför och som belyser allmänhetens kassatjänstvanor 2006 visade att Internet är det vanligaste sättet för allmänheten att betala sina räkningar. Det var endast 3 procent av de tillfrågade i undersökningen som då uppgav att de betalade sina räkningar över disk hos Svensk Kassaservice. En majoritet av befolkningen tog enligt mätningen 2006 vanligen ut pengar i bankautomat av typen Bankomat eller Minuten.

Om staten även i fortsättningen skulle ta på sig ett ansvar för att vidmakthålla eller bygga ut ett rikstäckande nät för tjänster som skall utföras på uppdrag av banker och andra kreditinstitut skulle det kunna snedvrída konkurrensen på marknaden. För att i största möjliga utsträckning undvika konkurrenssnedvridning bör statens ansvar för tjänsteutbudet således begränsas till sådana tjänster som är grundläggande för samhällets behov.

Av de tjänster som i dag anses ingå i den grundläggande kassaservicen är det framförallt möjligheterna att göra betalningar och ta ut kontanter som måste anses som de viktigaste ur ett samhällsperspektiv. Det bör således finnas en möjlighet att utföra betalningsförmedling och att göra

uttag av kontanter både med hjälp av kort, utbetalningskort eller motsvarande. När det gäller tjänster som insättning på inlåningskonto är detta behov inte lika uppenbart. Det bör i stället vara en uppgift för marknadsaktörer att se till att det finns en tillräcklig infrastruktur för att kunderna skall kunna göra insättningar på konto. Även uttag i kassa direkt mot konto med hjälp av uttagsblankett bör, på samma sätt som insättning på konto, inte anses ingå i de grundläggande behoven.

Regeringen konstaterar att det är andra betalningsformer än kontanthantering som bör främjas och att ambitionen skall vara att öka kortanvändningen. En av fördelarna med en sådan utveckling är bl.a. den minskade risken för rån.

Dagskassehantering

Trots fördelarna med betalningar med kort måste dock under överskådlig tid enskildas tillgång till kontanter utgöra ett grundläggande behov för samhället. På motsvarande sätt måste det vara ett grundläggande behov för samhället att näringsidkare och ideella föreningar kan hantera kontanter. För dessa grupper tillgodoses tillgången på kontanter genom dagskassehantering. Svensk Kassaservices hantering av dagskassor består t.ex. av uppräknig och insättning av dagskassor bestående av fler än tio sedlar på företagskonto eller föreningskonto. Dagskassorna tas i huvudsak emot över disk, men det går även att teckna avtal om att lämna dagskassor till lantbrevbäraren. I dagskassetjänsten ingår även beställning av mynt och sedlar samt i vissa geografiska områden hantering av utländsk valuta.

Hantering av dagskassor bör alltså ingå i de grundläggande betaltjänsterna. Vilka moment i hanteringen som skall ingå i de grundläggande betaltjänsterna måste dock avgöras från fall till fall. Den snabba förändringen av kontanthantering gör dock att alternativa tillhandahållare snabbt etableras, se avsnitt 7, och att betydelsen av Svensk Kassaservice minskar.

När det gäller kontanter tillhandahålls dessa fritt vid Riksbankens depåer och som ett komplement planeras etablering av depåer som hålls av banker på flera platser i landet. Därigenom skall en god försörjning av sedlar uppnås i hela landet och behovet av transporter av sedlar minskar. De risker i kontanthantering som är förknippade med värdetransporterna skall därmed minskas. Depåerna kommer i allt väsentligt att hållas av Bankernas Depå AB (BDB) som samägs av de sex stora kontantanvändande bankerna.

Det bör dock redan här framhållas att det i dag inte går att ange vad som i framtiden skall anses omfattas av begreppet grundläggande betaltjänster, utan behovet hos olika användargrupper måste vara styrande och betaltjänsterna måste kunna ändras över tiden i takt med beteendeförändringar och teknisk utveckling. Eftersom de tjänster som bör omfattas av statens ansvar således inte är begränsade till tjänster som tillhandahålls genom manuell betjäning över disk i kassa, anser regeringen att grundläggande betaltjänster är ett bättre samlingsnamn än nuvarande kassaservice.

Sammantaget innebär det anförda att de tjänster som alla i samhället får anses ha ett grundläggande behov av är möjlighet till betalningsför-

7 Vilket ansvar har staten för de grundläggande betaltjänsterna?

Regeringens bedömning: Alla i samhället bör ha tillgång till grundläggande betaltjänster. I första hand bör marknaden tillhandahålla dessa tjänster och staten övervaka att så sker. Statens ansvar för de grundläggande betaltjänsterna bör endast omfatta de orter och den landsbygd där behovet av grundläggande betaltjänster inte tillgodoses av marknaden.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt promemorians förslag till statligt ansvar eller lämnat den utan erinran. *Finansinspektionen* anser dock att statens ansvar endast bör omfatta privatpersoner och inte företags eller föreningars behov av dagskassahantering. *Konkurrensverket* anser inte att det visats att det skulle finnas hållbara samhällsekonomiska motiv för att låta dagskassahantering ingå i statens ansvar. *Göteborgs stad* understryker i sitt remissvar behovet av att särskilt uppmärksamma den typ av glesbygdsproblematik som finns i vissa storstadsområden med dålig banknärvaro. *Sveriges Pensionärens Riksförbund (SPRF)* understryker i sitt remissvar behovet av att grundläggande betaltjänster finns att tillgå på ett tryggt och säkert sätt. SPRF anser att betaltjänster skall tillhandahållas på platser dit man kan färdas med allmänna kommunikationer och i lokaler som är videoövervakade. *Sveriges Kommuner och Landsting* efterlyser ett tydligare och mer konkret förslag präglat av en större helhetssyn.

Skälen för regeringens bedömning

Hur ser tillgången till grundläggande betaltjänster ut i Sverige?

Det bör anses vara ett grundläggande behov för samhället att alla kan utföra betalningsförmedling och göra uttag av kontanter. Därutöver bör det finnas möjlighet till hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar. I dag tillhandahålls dessa tjänster på en rad olika sätt. Betalningsuppdrag kan ske t.ex. via Internet, brev- eller autogiro. Kontanter kan tas ut i uttagsautomater och i butiker. Tjänsterna kan också utföras med manuell betjäning över disk hos banker och hos Svensk Kassaservice.

Om man ser till de olika möjligheter som finns att utföra betaltjänster får behovet anses väl tillgodosett i städer och större tätorter. Där finns såväl en god tillgång på alternativ där man kan utföra kassaservice-ärenden som tillgång till alternativ i form av uttagsautomater och butiker för kontantuttag. Post- och telestyrelsen nämner i sin rapport att

bankernas tidigare tendens att avveckla sin lokala närvaro på senare år vänt då flera av bankerna i ökad utsträckning nu anser att den lokala närvaron är viktig för kundrelationen. Det avgörande för bankerna är att utveckla och erbjuda tjänster som tillgodoser kundernas behov och som bidrar till effektivare betalflöden m.m. Bankerna strävar efter att ersätta kontanter med kortbetalningar och elektroniska betalningar. En viss beredskap verkar dock finnas hos bankerna att möta en ökad efterfrågan på vissa kontant- och kassatjänster i den mån Svensk Kassaservice minskar sitt kontorsnät. Med hänsyn till att även tillgången till Internet och användningen av Internetbaserade lösningar är större i storstäderna får vissa kundkategoriers behov av Svensk Kassaservice i dessa områden anses vara mer begränsat. Detsamma torde vara tillämpligt på de flesta andra städer och tätorter i Sverige. Det finns dock ett antal mindre orter som saknar bankalternativ för utförande av manuella tjänster. Kunderna är där hänvisade till Svensk Kassaservice.

I *tätortsnära landsbygd och glesbygd* är befolkningen i allt större utsträckning hänvisad till tätorterna för service. I dessa områden finns på de flesta håll bara Svensk Kassaservice genom lantbrevbäringen kvar för dem som är beroende av manuell service, då bankerna lagt ned sina kontor. Tillgången till Internet är också mindre i dessa områden, liksom antalet uttagsautomater. Tillgången till Internet fortsätter dock att öka rent allmänt över landet och IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet har byggts ut även i sådana områden, bl.a. med hjälp av statligt stöd. I den mån tillgången till Internet fortsätter att öka i dessa områden minskar behovet av insatser för att säkerställa betalningsförmedling. En utbyggnad av IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet gör att också företagets behov av betaltjänster tillgodoses i dessa områden.

Den lantbrevbärarservice som utförs av Posten är utformad så att vid avstånd upp till en kilometer från postlåda till bostad erhålls kassaservice i bostaden. Äldre personer och personer med funktionshinder har alltid rätt till kassaservice i bostaden. När avståndet från poststället till bostad/verksamhetsställe överstiger en kilometer tillhandahålls kassaservice vid postlådan. Glesbygdsverket har för att identifiera den grupp som geografiskt har sämst tillgång till Svensk Kassaservice, beräknat hur många personer som har långt avstånd till ett fast serviceställe. Det finns alltså en grupp personer som utifrån ett geografiskt perspektiv saknar kommersiella alternativ och som av det skälet får anses ha ett direkt behov av de tjänster som Svensk Kassaservice tillhandahåller på dessa orter i dag. Av de som bor i sådana områden är det, enligt Post- och kassaserviceutredningens (Samhällets behov av betaltjänster, SOU 2004:52) beräkningar, omkring en halv miljon människor som använder sig av Svensk Kassaservice. Som utredningen konstaterade var det emellertid bara ca 75 000 personer av dessa som bedömdes ha Svensk Kassaservice som sitt huvudsakliga alternativ. Detta utgör således den grupp som har behov av tillgång till betaltjänster på grund av geografiska skäl.

Därutöver går det att identifiera några grupper i samhället som använder de tjänster som Svensk Kassaservice tillhandahåller i högre utsträckning än andra. Det totala antalet personer i dessa grupper är stort. Det rör sig främst om pensionärer och personer med funktionshinder, studenter, invandrare och personer som nekas bankrelation. Ser man

däremot till vilka av dessa som har Svensk Kassaservice som sitt huvudsakliga alternativ är antalet betydligt mindre och det är ännu färre som inte har tillgång till ett annat fysiskt alternativ. Detta gäller framförallt för pensionärer och invandrare. Post- och kassaserviceutredningen uppskattade antalet personer i dessa grupper till ca 100 000 personer.

Regeringen vill understryka att syftet med Post- och kassaserviceutredningens beräkning inte var att få ett statistiskt exakt antal. Det kan vara så att det verkliga antalet personer som är beroende av Svensk Kassaservice i dag avviker något från vad utredningen kom fram till. Regeringen anser ändå att utredningens uppskattningar får anses vara tillräckliga för att ligga till grund för en bedömning av vilka i samhället som är i behov av kassaservice.

Det totala antalet personer som av en eller annan anledning har behov av Svensk Kassaservice uppskattades av Post- och kassaserviceutredningen således till ca 175 000.

Härutöver finns den grupp av människor som i dag får tillgång till grundläggande kassaservice via lantbrevbäringen. Denna tjänst finns på landsbygden och i glesbygd där det inte finns underlag för ett fast serviceställe. I dag har omkring 735 000 hushåll över hela landet tillgång till kassaservice via lantbrevbäringen. Enligt senast gjorda uppskattning var det inom denna grupp ca 220 000 personer som använde lantbrevbäraren för att uträtta kassaserviceärenden. Denna grupp har sedan dess minskat och under 2006 uppgick det totala antalet kassatransaktioner i lantbrevbäringen till endast 1,7 miljoner transaktioner.

Det är alltså bara de som bor i områden där marknaden inte erbjuder alternativ till Svensk Kassaservice eller de som av andra skäl inte kan utnyttja de betaltjänster som marknaden tillhandahåller, som kan sägas ha ett behov av tillgång till grundläggande betaltjänster i form av fasta serviceställen eller andra alternativ.

Näringsidkare och ideella föreningar har ett behov av dagskassahantering. Dessa tjänster tillhandahålls i dag till mindre företag i huvudsak genom banker och Svensk Kassaservice. Större företag anlitar i stället värdeföretag som Securitas Systems AB, G4S AB m.fl. Av rapporten från Post- och telestyrelsen framgår att i det fall Svensk Kassaservice inte längre deltar i kontanthantering bedöms det vara möjligt för värdetransportörerna att ta över de tillkommande volymerna av dagskassahantering och uppräknings-tjänster. Av landets ca 20 uppräkningscentraler, där kontanter samlas upp, sorteras och äkthetskontrolleras, drivs för närvarande fyra stycken av Svensk Kassaservice. Omkring 80 procent av utflödet från uppräkningscentralerna används till att fylla på bankomater.

Som behandlats i avsnitt 6 växer nya alternativ fram för kontanthantering. Eftersom utgångspunkten för all näringsverksamhet måste vara att den skall bära sina egna kostnader får avsaknaden av dagskassahantering anses vara ett problem som är begränsat till orter där marknaden inte tillgodoser detta behov. För närmare beskrivning av dagskassahantering, se avsnitt 6.

De som har ett faktiskt behov av de tjänster som Svensk Kassaservice i dag erbjuder genom den grundläggande kassaservicen, och som inte tillhandahålls av marknadens aktörer kan som nämnts ovan delas in i två huvudgrupper, dels 75 000 personer som bor i områden där det saknas kommersiella alternativ på grund av geografiska skäl, dels 100 000 personer som av andra särskilda skäl kan sägas vara beroende av det manuella alternativ över disk som Svensk Kassaservice erbjuder.

När Post- och kassaserviceutredningen ställde dessa behov i relation till den verksamhet som Svensk Kassaservice bedriver framgick att de kontor som svarade för de transaktioner som utförs av dessa grupper – ca 260 kontor såväl i glesbygd och tätortsnära landsbygd som i storstadsområden – endast svarade för omkring 7 procent av den totala transaktionsvolymen inom Svensk Kassaservice. Flera av de orter som ingår i denna beräkning ligger dock i närheten av andra orter där det finns tillgång till manuella tjänster över disk, vilket innebär att det verkliga behovet sannolikt är något lägre. I takt med att nya och mer kostnadseffektiva betalningssätt har introducerats har de relativa kostnaderna för den verksamhet som Svensk Kassaservice bedriver ökat.

Beträffande möjligheten att betala räkningar redovisar Post- och telestyrelsen i sin rapport att betalning över disk i bank eller hos Svensk kassaservice är det dyraste sättet att betala sina räkningar och att kostnaden per transaktion hos Svensk Kassaservice har stigit från 9 kr år 1999 till 47 kronor år 2006. Varje PlusGiroavi kostar mellan 25–50 kronor att betala över disk på bankkontor, medan årsavgiften för brevgiro eller Internetbank hos de flesta banker ligger runt 200 kronor. I årsavgiften för brevgiro och Internetbank ingår som regel antingen ett obegränsat antal betalningar per år eller en betalorder per månad. Den grundläggande kassaservicen som Posten numera tillhandahåller genom Svensk Kassaservice har också under lång tid uppvisat kraftiga underskott. Om verksamheten skall fortsätta att bedrivas i samma omfattning som i dag förväntas inga stora förändringar i detta avseende. Förutom verksamhetsförluster i Svensk Kassaservice har Posten också omstruktureringkostnader.

Nya lösningar på betaltjänstmarknaden

Som tidigare påpekats tyder mycket på att Post- och kassaserviceutredningens förslag (SOU 2004:52, s. 32 ff.) påverkat utvecklingen mot alternativa lösningar. De banker som i dag har avtal med Svensk Kassaservice undersöker möjliga nya kanaler till sina kunder. Swedbank AB (publ) (f.d. FöreningsSparbanken) har nyligen avslutat sitt samarbete med Svensk Kassaservice och detsamma gäller Migrationsverkets utbetalning av dagersättning till asylsökande. Vissa behov av dagskassahantering kvarstår dock för verket.

Post- och telestyrelsen redovisar i sin rapport ett antal nya möjligheter att tillgodose behovet av betaltjänster. Genom introduktion av nya kassasystem kan t.ex. flera betalningstransaktioner hanteras. För detta krävs

utveckling av system med funktionalitet som knyter samman betalnings-system inom bankerna och hos kortutfärdarna med kassasystemen.

För kunder hos ICA och Coop finns redan i dag en möjlighet att med en enkel korttransaktion direkt i butik sätta in och ta ut kontanter på eget konto. Vad gäller uttag av kontanter medger ICA kontantuttag på 2 000 kronor per tillfälle med Nordea Bank AB:s (publ) eller Swedbanks bankkort, medan ICA Bankens eget kort medger uttag på upp till 15 000 kronor per tillfälle i omkring 1 400 ICA-butiker runt om i landet. I Coops omkring 1 000 butiker finns möjlighet att ta ut upp till 500 kronor på svenska bankkort samt 2 000 på kundens MedMera-kort. Coop har till skillnad från ICA inte någon egen bank, men MedMera AB är ett av Finansinspektionen registrerat kreditmarknadsbolag, vilket betyder att inlåningen omfattas av den statliga insättningsgarantin.

Introduktionen av nya, från storbankerna fristående, bankomatsystem ökar tillgången till kontanter t.ex. på orter där bankomater från de stora bankerna saknas. Automatiserade betalningsterminaler där räkningar kan betalas med kort eller kontanter är ytterligare exempel på vad den tekniska utvecklingen kan erbjuda och där lösningar redan finns tillgängliga. West International AB har utvecklat en ny betalautomat, Paystation, för betalning av räkningar och utbetalning från betalningsavi. Vidare har företaget Kuponginlösen AB utvecklat en ny tjänst som möjliggör betalning av räkningar över disk i dagligvaruhandeln.

Bland de nya aktörer som placerat ut ett hundratal uttagsautomater nämner Post- och telestyrelsen även det bankoberoende företaget Kontanten AB. Hittills har exempelvis kommuner och kommunala bostadsföretag valt denna lösning. Även Axfood, med över 300 butiker som inte erbjuder några egna konton, driver en aktivitet med installation av kontantuttagsautomater från Kontanten AB. OK/Q8 erbjuder redan i dag kassaservice som uppdragstagare för Svensk Kassaservice vid ett antal av sina stationer och har, liksom Statoil, förklarat intresse av att på sina drivmedelsstationer erbjuda möjligheter att betala räkningar och ta ut kontanter på avier från PlusGiro och Bankgiro. Vid flera av branschorganisationen Svensk Bensinhandels drivmedelsstationer erbjuds i dag kassatjänster såsom uppdragstagare för Svensk Kassaservice. Medlemsföretagens bensinstationer har en god rikstäckning och finns på över hälften av de 134 orter som enligt Svensk Kassaservices definition saknar bankalternativ. AB Svenska Spel och AB Trav & Galopp (ATG) har tusentals onlineuppkopplade terminaler utplacerade hos sina uppdragstagare i rikstäckande nät. Enligt information som lämnats till Post- och telestyrelsen kan dessa terminaler tämligen enkelt utrustas med tjänster för betalning av räkningar och uttag på kort och andra värdehandlingar.

De asylsökande får dagersättning från Migrationsverket under den tid deras ärende behandlas. För utbetalning av denna ersättning har Migrationsverket tidigare haft ett avtal med Nordea Bank AB (publ) (Plusgirot) och Svensk Kassaservice. Det har inneburit att de asylsökande endast kunnat hämta ut sin ersättning som engångsbelopp under ett fåtal dagar i månaden hos Svensk Kassaservice. Migrationsverket har under lång tid arbetat med att hitta en ny lösning för utbetalningarna då rutinen inte varit tillfredställande.

Sedan den 1 januari 2006 är det ICA Banken AB som ombesörjer utbetalningen av de asylsökandes dagersättning genom att de asylsökande får ett kort med tillhörande pinkod. Detta betyder att dessa personer, som tidigare varit hänvisade till Svensk Kassaservice numera erhåller sina utbetalningar via ett rikstäckande nät av ICA-butiker och bankernas uttagsautomater. Migrationsverket gör för närvarande ca 25 000 utbetalningar per månad via ICA Banken. Denna enskilda åtgärd har löst behoven hos nästan 10 procent av den grupp med särskilda behov som definierades av Post- och kassaserviceutredningen. Sammantaget erbjuder således marknadens aktörer i stora delar av landet ett antal både enkla, effektiva och därtill relativt sett billiga alternativ för att utföra de tjänster som ingår i det utbud som erbjuds genom den grundläggande kassaservicen.

Statens ansvar för grundläggande betaltjänster

Ett tillhandahållande av grundläggande betaltjänster på samma sätt som den grundläggande kassaservicen tillhandahålls i dag, genom ett av staten garanterat rikstäckande nät av serviceställen, innebär stora kostnader för staten. De allra flesta utnyttjar dessutom andra kommersiella alternativ för att utföra dessa tjänster. Som nämnts ovan bedömde Post- och kassaserviceutredningen att det rör sig om ca 175 000 personer som har ett uttalat behov av den manuella service som Svensk Kassaservice tillhandahåller. Detta behov skall ställas mot kostnaderna för staten att tillhandahålla denna service. Verksamheten i Svensk Kassaservice har under flera år varit negativ. Efter att den statliga ersättningen om 400 miljoner kronor inräknats har de kostnader som direkt drabbat Posten även indirekt belastat staten eftersom Posten är ett helägt statligt bolag. Den förbättring som Svensk Kassaservice uppvisar för 2004 och 2005 är en effekt av vissa temporära åtgärder med neddragningar av bl.a. antalet kontor och serviceställen. Det är dock tveksamt om dessa åtgärder har några bestående effekter på resultatet.

Regeringen anser därför, vid en avvägning mellan kostnaderna för en bibehållen rikstäckande organisation och de reella behov som den faktiskt tillgodoser, att det inte är rimligt att behålla den nuvarande organisationen. Alla i samhället bör ha tillgång till grundläggande betaltjänster. För såväl privatpersoner som företag är tillgång till bredband ofta en förutsättning för att effektivt kunna hantera betaltjänster elektroniskt. I första hand bör marknaden tillhandahålla grundläggande betaltjänster och staten övervaka att så sker. Statens ansvar för de grundläggande betaltjänsterna bör således endast avse de orter och den landsbygd där behovet av alla eller någon av de grundläggande betaltjänsterna, dvs. betalningsförmedling, kontantuttag eller dagskassehantering för näringsidkare och ideella föreningar, inte tillgodoses av marknaden. Enligt Post- och kassaserviceutredningens uppskattning handlar det om mellan 180 och 200 orter.

Ett statligt ansvar för grundläggande betaltjänster skulle inte ha någon innebörd om det inte vore förenat med en begränsning av vad tjänsterna får kosta i förhållande till kunden. Det statliga ansvaret bör därför också innefatta att priset för de grundläggande betaltjänsterna är rimligt. I detta ligger att tjänsterna inte får vara så kostsamma att de inte ter sig rimliga

för flertalet av dem som skulle vilja nyttja tjänsterna. En utgångspunkt bör kunna vara vad tjänsterna kostar i orter där de tillhandahålls på rent kommersiella grunder. Ett statligt ansvar får heller inte ha negativ påverkan på framväxten av den kommersiella servicen i regionala projekt på orten.

Som redan nämnts bedriver Svensk Kassaservice sin verksamhet som uppdragstagare för banker i olika serviceformer, nämligen kontor i egen regi, kontor i partnerregi samt genom lantbrevbärare. De näringsidkare som Svensk Kassaservice har tecknat avtal med och som i dag utför tjänsterna är t.ex. lokala tobakshandlare, ATG-ombud eller videout-hyrare. Eftersom i stort sett samma kategori av näringsidkare sannolikt kommer att tillhandahålla tjänsterna i framtiden bedömer regeringen, att antalet tänkbara tillhandahållare inte kommer att bli färre när marknaden tillhandahåller dessa tjänster i kombination med ett statligt ansvar.

Konkurrensverket anser att det i promemorian inte redovisas några hållbara samhällsekonomiska skäl för att låta dagskassehanteringen ingå i statens ansvar. Enligt verket kan det för samhället vara mer lönsamt att stödja småföretag i glesbygd med andra medel än att säkerställa ett visst mått av tillgänglighet till dagskassehantering i hela landet.

Regeringen vill, med anledning av denna synpunkt, understryka att den garanti rörande dagskassehanteringen som regeringen bedömt skall ingå i de grundläggande betaltjänsterna inte står i konflikt med sådana insatser, då statens åtagande bara gäller för de fall där det inte finns något annat alternativ. Det finns således inga hinder mot att de behov som dessa näringsidkare har av kontanter, där så är möjligt, tillgodoses på andra enklare, billigare och effektivare sätt.

8 Politiskt mål

Regeringens förslag: Målet för politiken för de grundläggande betaltjänsterna skall vara att alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det klart övervägande antalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget om ett nytt politiskt mål eller lämnat det utan erinran. *Konkurrensverket* invänder dock mot formuleringen av det politiska målet och verket föreslår att ”priser” ersätts med ”villkor”. *Handikappombudsmannen* instämmer i promemorians förslag till politiskt mål och understryker att statens ansvar måste gälla för personer med funktionshinder, oavsett vem som tillhandahåller tjänsterna. *Handikappförbundens samarbetsorgan (Handikappförbunden)* anser att det föreslagna politiska målet är bra, möjligen med tillägget att tjänsterna förutom att de erbjuds till rimliga priser också erbjuds inom rimlig tid. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att det föreslagna politiska målet är vällovligt och betonar vikten av att staten tar ansvar för att betaltjänstservicen fungerar i hela landet. Förbundet pekar i sitt remissvar på ett fortsatt stort behov av regelbunden kontanthantering via lantbrevbärare för dem som driver verksamhet utanför tätorter. Lantbrevbäringen bör därför omfattas av de

nya lösningar som avses ersätta Svensk Kassaservice. *Jönköpings kommun* anser inte att ”rimliga priser” är ett tydligt mål då det kan tolkas som att landsbygdsbor riskerar att behöva betala mer för tjänsterna än de som bor i tätorter.

Skälen för regeringens förslag: Betalningsförmedling och kontantförsörjning är nödvändiga inslag i en väl fungerande ekonomi och ingår i den meningen i samhällets infrastruktur. I dag säkerställs detta behov i samhället genom lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice där det slås fast att ”det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser”.

I nästa avsnitt föreslås att lagen om grundläggande kassaservice skall upphävas. Någon ny lag föreslås inte ersätta kassaservicelagen. Alla i samhället bör dock ha tillgång till grundläggande betaltjänster. I nästa avsnitt återkommer regeringen till var och hur dessa tjänster bör tillhandahållas. Dessa skall huvudsakligen tillhandahållas av marknadens aktörer och staten bör övervaka att så sker. Staten bör bara se till att tjänsterna tillhandahålls på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden. Tjänsterna bör också tillhandahållas till rimliga priser.

Det mesta talar för att marknaden i framtiden kommer att tillgodose en allt större del av befolkningens behov av betaltjänster. För en liten grupp kommer det dock även fortsättningsvis att finnas ett behov av statliga insatser.

Post- och kassaserviceutredningen har föreslagit att denna rätt bör formuleras i ett nytt politiskt mål med lydelsen: Alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.

Genom ett tydligt mål skapas det inte bara en tydlighet i vilka krav som ställs på tillgången till betaltjänster i samhället. Det ges samtidigt goda möjligheter att följa upp och utvärdera om alla har tillgång till dessa tjänster och om de delar som staten tillhandahåller sker på ett ur statsfinansiellt så effektivt sätt som möjligt.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att detta bör formuleras i ett nytt politiskt mål, som bör underställas riksdagen för beslut. Målet bör lyda: Alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.

9 Hur skall de grundläggande betaltjänsterna tillhandahållas?

Den nuvarande grundläggande kassaservicen, som i huvudsak består i tillhandahållande av vissa tjänster i ett rikstäckande servicenät genom Posten och Svensk Kassaservice, skall under en övergångsperiod avvecklas. I första hand bör marknaden i stället tillhandahålla dessa tjänster och staten övervaka att så sker. På de orter och den landsbygd där behovet av grundläggande betaltjänster inte kommer att tillgodoses av marknaden, skall staten ansvara för att dessa tjänster tillhandahålls.

Man kan tänka sig olika handlingsalternativ när det gäller vem som skall tillhandahålla de grundläggande betaltjänsterna. Ett sätt skulle vara

att Posten sålde Svensk Kassaservice till någon annan aktör som skulle driva verksamheten vidare. Tjänsterna skulle också kunna tillhandahållas direkt av staten genom en myndighet eller ett statligt verk. Ett annat sätt skulle vara att se dessa tjänster som tilläggstjänster som det är en skyldighet för bankerna att tillhandahålla. Staten skulle även, på samma sätt som sker i dag via Posten, kunna ge ett statligt ägt bolag i uppdrag att tillhandahålla tjänsterna. Slutligen skulle tjänsterna kunna tillhandahållas genom annan statlig åtgärd, t.ex. upphandling.

Det första alternativet, att någon tar över Svensk Kassaservices verksamhet, anser inte regeringen vara någon långsiktigt hållbar lösning då det i stort sett inte innebär någon förändring. Det mesta talar för att dagens underskott skulle kvarstå vilket gör en långsiktig drift omöjlig. Inte heller det andra alternativet att staten skulle ta ett direkt ansvar för att tillhandahålla dessa tjänster genom en myndighet eller ett statligt verk innebär, enligt regeringen, någon långsiktigt hållbar lösning. Båda alternativen leder till en hantering som är alltför dyr och saknar flexibilitet. Om en myndighet skulle få till uppgift att tillhandahålla de grundläggande betaltjänsterna, kräver en sådan lösning dessutom att myndighetens verksamhet står på egna ben. Det kan inte anses acceptabelt att en statlig myndighet skulle bli beroende av att myndigheten kan bli en banks uppdragstagare eller, enligt den nya ordningen, teckna uppdragsavtal med bank eller annat kreditinstitut. Eftersom staten, efter Postens försäljning av Postgirot 2001, inte längre har någon egen bankrörelse kan en sådan lösning inte anses som en framkomlig väg.

Alternativet att genom införandet av en s.k. samhällsomfattande tjänst, ålägga bankerna en skyldighet att tillhandahålla tjänsterna, skulle i och för sig vara en möjlig lösning. Det skulle dock innebära ett avsteg från den förda politiken för lagstiftningen för finansiella tjänster och är därför inte genomförbart under rådande omständigheter. En jämförelse kan också göras med den lösning som man har valt i Finland. Där finns i och för sig en lagstadgad skyldighet för bankerna att tillhandahålla konto med tilläggstjänster i de fall det inte finns några sakliga skäl att vägra tillgång till konto. Denna skyldighet innefattar emellertid inte något krav på att tillhandahålla manuella tjänster i hela landet. För dem som av olika skäl inte kan utnyttja de tjänster som är knutna till kontot görs insatser via andra kanaler, exempelvis socialtjänst. Mot bakgrund av det sistnämnda anser regeringen inte att detta är en lämplig lösning i Sverige. De alternativ som regeringen anser bäst svarar mot de behov som samhället skall garantera är att dessa tjänster tillhandahålls genom ett statligt ägt bolag som i dag eller genom annan statlig åtgärd, t.ex. upphandling. I det följande kommer regeringen att göra en närmare granskning av dessa alternativ.

9.1 Ett statligt ägt bolag, marknadens utbud eller upphandling?

Regeringens förslag: Lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skall upphöra att gälla vid utgången av 2008. En avveckling av kassaservicetjänsterna skall få ske under en övergångsperiod med början tidigast den 1 juli 2008.

Regeringens bedömning: På de orter och den landsbygd där behovet av grundläggande betaltjänster inte kommer att tillgodoses av marknaden, kan tjänsterna komma att behöva upphandlas. För att främja framväxten av lokala lösningar bör regeringen noga följa utvecklingen på området.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Handikappombudsmannen (HO)* är av uppfattningen att tidpunkten då lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice upphör att gälla bör samordnas med införandet av en ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering. Vidare pekar HO på att det vid en upphandling bör ingå bedömning av tillgänglighet för personer med funktionshinder. *Svenska Bankföreningen* tillstyrker såväl förslaget att upphäva lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice som förslaget om upphandling, men hade föredragit en avgränsning till tjänster som kräver fysisk infrastruktur.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Vissa av de grundläggande betaltjänsterna kan behöva upphandlas

Historiskt har kassaservice varit en integrerad del i postverksamheten. Utvecklingen under senare år har emellertid förändrat förutsättningarna för Posten att tillhandahålla kassaservicetjänster. Detta har skett delvis som en följd av framväxten av alternativ på marknaden, delvis som en följd av förändringar i Postens verksamhet. Posten har t.ex. varken kvar någon bankrörelse eller postgiroverksamhet. Sedan några år tillbaka drivs kassaservicen dessutom i ett separat nät skiljt från Postens nät för brev och paket. Verksamheterna bedrivs i olika bolag och med olika firmabeteckningar gentemot kunderna. Under de senaste åren har alltså sambandet mellan kassaservice och Postens övriga verksamhet i princip upphört.

Av Post- och telestyrelsens rapport framgår att styckkostnaderna för kassatransaktionerna i Svensk Kassaservices glesbygdsnät är höga. Enligt en överslagsberäkning som bolaget gjort uppgår dessa till mer än 90 kronor per transaktion i den delen av kontorsnätet, jämfört med en för hela landet genomsnittlig kostnad på ca 30 kronor per transaktion. Den ersättning som Svensk Kassaservice får från bankerna för de tjänster som bolaget tillhandahåller genom sitt servicenät medger inte kostnads-täckning. Detta innebär att underskotten i kassaservicen till en del kan sägas spegla en indirekt subvention till banksystemet. Om den verksam-

het som Svensk Kassaservice skall bedriva inskränks till de orter och områden där det inte finns andra alternativ riskerar det att öka underskotten per förmedlad enhet ytterligare.

Ett sådant kontinuerligt underskott skulle i sin tur komma att tära på Postens kapital. Om statens ersättning för betaltjänsterna, liksom beträffande kassaservicen, fortlöpande skulle komma att understiga Postens verkliga kostnader för verksamheten, måste förr eller senare staten gå in med ett aktieägartillskott. Detta kan då komma i konflikt med bl.a. EG:s regler om statligt stöd, vilka återfinns i artiklarna 86–87 i EG-fördraget. I december 2005 anmälde regeringen till Europeiska kommissionen (kommissionen) sin avsikt att fortsätta ge Posten ett bidrag för åren 2006–2007 för tillhandahållande genom dotterbolaget Svensk Kassaservice av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i form av grundläggande kassaservice (N2005/10329/NL). Efter ett års granskning och inhämtande av omfattande underlag fattade kommissionen beslut den 22 november 2006 (N642/2005). Av beslutet framgår att den anmälda åtgärden utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 i EG-fördraget och att åtgärden ifråga är förenlig med artikel 86.2 i EG-fördraget, dvs. förenlig med den gemensamma marknaden. I slutet av december 2006 aktualiserades frågan om Postens kassaservice återigen. Kommissionen har begärt att Sverige redogör för valet av Posten som tillhandahållare av grundläggande kassaservice. Eftersom valet av Posten skett utan att detta föregåtts av ett bundet anbudsförfarande eller något annat öppet förfarande, menar kommissionen att det inte kan uteslutas att EG-reglerna om offentlig upphandling har överträtts.

Av de olika alternativ som Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2004:52) övervägde för hur betaltjänster skulle tillhandahållas i framtiden, var det enligt utredningen bara alternativet som omfattade upphandling av tjänsterna som representerar en ur ett ekonomiskt perspektiv uthållig utveckling. Som beskrivs ovan, se avsnitt 7, har på senare tid ett antal nya lösningar vuxit fram. Den utvecklingen kan främja konkurrensen på marknaden samt ge ökad valfrihet och lägre priser för användarna. Regeringen ser därför positivt på denna utveckling och vill därför att marknaden i första hand bör ges möjlighet att erbjuda tjänsterna. Även om regeringen i första hand förordar marknadens lösningar är regeringen samtidigt väl medveten om dess begränsningar. Eftersom det finns orter och landsbygd där marknaden för närvarande inte erbjuder vissa av de grundläggande betaltjänsterna kan staten behöva vidta stödåtgärder, exempelvis i form av upphandling. För att främja framväxten av lokala lösningar avser regeringen att noga följa utvecklingen på området.

Den av Post- och kassaserviceutredningen utförda rundfrågningen bland banker m.fl. visar att det bör finnas aktörer som mot ersättning är beredda att erbjuda grundläggande betaltjänster i områden där kommersiella alternativ saknas. Mycket talar också för att flera av dessa aktörer kan vara lämpligare som tillhandahållare än Posten av de grundläggande betaltjänsterna. Det kan antas att det i de flesta fall kommer att röra sig om aktörer som redan finns på marknaden och som har en infrastruktur som kan användas för tjänsterna. Det handlar framförallt om aktörer inom handeln i förening med bankväsendet samt om företag inom värdehanteringsbranschen. Sådana aktörer torde i många fall kunna tillhand-

hålla en högre servicenivå än vad Svensk Kassaservice har gjort, t.ex. i fråga om öppettider och geografisk tillgänglighet. Det är också fullt möjligt att tjänsterna blir billigare gentemot kunderna.

Om man väljer att gå in med statliga åtgärder, exempelvis i form av upphandling, endast i vissa områden är det också lättare att anpassa statens stöd efter det faktiska behovet över tiden. Samtidigt utnyttjas hela samhällets infrastruktur för att ta till vara det mest kostnadseffektiva utförandet. Även ur ett konsumentperspektiv finns det fördelar med det valda alternativet eftersom det med en sådan lösning finns en utvecklingspotential jämfört med dagens servicenivå.

Sammantaget anser regeringen att det anförda innebär att det inte längre finns några skäl att tillhandahålla kassaservicetjänster genom ett statligt ägt bolag. Därav följer att åliggandet för Posten att tillhandahålla grundläggande kassaservice bör upphöra. Möjligheterna att använda sig av andra aktörer än Posten för att kunna erbjuda en bättre service till allmänheten till lägre kostnad för staten bör i stället tas till vara. Genom att andra aktörer som använder en infrastruktur för andra ändamål ges tillfälle att också tillhandahålla grundläggande betaltjänster kan en bättre anpassning ske till de fallande transaktionsvolymerna för manuella betaltjänster.

Tillhandahållandet bör således i fortsättningen säkerställas genom att regeringen noga följer utvecklingen på betaltjänstmarknaden och vidtar nödvändiga åtgärder, exempelvis upphandling, om brister i tillhandahållandet uppstår. Det innebär att det uppdrag som Posten har i dag genom lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice kan upphöra.

Upphävande av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice

Som framgår av föregående avsnitt gör regeringen bedömningen att den grundläggande kassaservicen inte längre skall tillhandahållas av Posten eller någon annan av staten utpekad tillhandahållare. Utgångspunkten är i stället att de grundläggande betaltjänsterna i stor utsträckning kommer att kunna tillhandahållas av marknaden. Endast där marknaden inte erbjuder dessa tjänster har staten ett ansvar. Därför bör lagen om grundläggande kassaservice upphävas.

Som regeringen återkommer till i nästa avsnitt föreslås en övergångsperiod (1 juli–31 december 2008) under vilken Posten ges möjlighet att avveckla kassaserviceverksamheten. För att det skall finnas en rimlig möjlighet att få nya lösningar på plats bör Posten, om bolaget avser att påbörja en avveckling av verksamheten som Svensk Kassaservice bedriver, senast den 1 oktober 2007 ge in en avvecklingsplan till Post- och telestyrelsen. Mot denna bakgrund bör det vara lämpligt att lagen om grundläggande kassaservice upphör att gälla den 31 december 2008.

Regeringens bedömning: Post- och telestyrelsen bör få i uppdrag att upphandla grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden.

Regeringens förslag: Posten AB (publ) skall från och med den 1 juli 2008 ha som verksamhetsföremål att genom lantbrevbäringen, gentemot kund, utföra grundläggande betaltjänster på begäran av den som tillhandahåller tjänsterna på uppdrag av staten. Bolaget skall från och med den 1 januari 2009 inte längre ha som verksamhetsföremål att bedriva grundläggande kassaservice.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning och förslag.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt att de grundläggande betaltjänsterna upphandlas i enlighet med förslaget eller lämnat det utan erinran. *Finansinspektionen* understryker vikten av att det vid upphandlingen ställs krav på rutiner för redovisning och kontroll, fysisk säkerhet, sekretess och utbildning. *Post- och telestyrelsen* redovisar i sitt yttrande en viss tveksamhet inför den föreslagna upphandlingen. Det förhållandet att flera aktörer är beredda att utföra tjänsterna skulle enligt Post- och telestyrelsen kunna tala för en upphandling men de anser ändå att det saknas anledning för staten att formulera ett sådant uppdrag. Enligt myndigheten torde det finnas olika möjligheter att utnyttja andra aktörer där behov finns. *Nämnden för offentlig upphandling (NOU)* har i sitt remissvar framfört att om upphandlade avtal skall finnas i kraft med början den 1 juli 2008 bör upphandlingen rimligen förberedas ett halvår före detta datum. *Konsumentverket* ifrågasätter om upphandling är den mest ändamålsenliga metoden för staten att säkerställa tillgången till betaltjänster för alla i hela landet. Verket efterlyser överväganden om andra statliga åtgärder än upphandling. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)* har inte någon invändning mot att tjänsterna upphandlas men efterlyser generellt ett större åtagande från bankernas sida. *Posten AB* har inget att invända mot att bolaget genom lantbrevbäringen ges möjlighet att tillhandahålla grundläggande betaltjänster som underleverantör till aktörer som upphandlas av Post- och telestyrelsen. *Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva* instämmer i huvuddragen i övervägandena och ställer sig, med några bestämda förbehåll, bakom förslagen. Förbehållen rör den bristande samordning som blir resultatet av sektorspolitiken och som präglar samhällsutvecklingen. *Folkrörelserådet* befarar att den föreslagna upphandlingen leder till osäkra och kortsiktiga lösningar. *Facket för Service och kommunikation (SEKO)* säger sig när det gäller förslaget att upphandla grundläggande betaltjänster vara negativa till förslaget då man anser att det blir en intrikat uppgift för den upphandlande myndigheten att avgöra på vilken nivå och i vilken omfattning tjänsterna skall upphandlas. Upphandlingen måste få tydliga direktiv när det gäller tjänsternas kvalitet och de anställdas situation.

Upphandlingsförfarandet

På de orter och den landsbygd där marknaden inte tillhandahåller grundläggande betaltjänster skall staten säkerställa tillgången till dessa tjänster, vilket kan ske genom upphandling.

Den del av de grundläggande betaltjänsterna som staten skall garantera måste anses utgöra en s.k. tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom betaltjänsterna utgör en sådan tjänst som måste garanteras samtliga medborgare på lika villkor. Det innebär att den upphandling av dessa tjänster som Post- och telestyrelsen gör skall ske i överensstämmelse med EG-fördragets artikel 86.2.

Innan staten vidtar åtgärder, t.ex. i form av upphandling, måste de orter och den landsbygd identifieras som omfattas av statens ansvar. Post- och kassaserviceutredningen bedömde att upphandling skulle kunna bli aktuell för ca 180–200 orter i Sverige. Det rör sig om glesbygd inbegripet tätortsnära sådan. Inom vissa områden kan det vara bara någon enstaka av de grundläggande betaltjänsterna, dvs. betalningsförmedling, kontantuttag eller dagskassehantering för näringsidkare och ideella föreningar, som saknas medan i andra områden inte någon av dem finns att tillgå. För att servicen skall bli så bra som möjligt och för att samhället skall kunna utnyttja den befintliga infrastruktur som redan finns bör det finnas en möjlighet att upphandla varje tjänst för sig. Detta eftersom upphandlingen av de grundläggande betaltjänsterna inte på någon ort eller i något område bör vara mer omfattande än det faktiska behovet.

Om det visar sig att någon tjänst saknas på en viss ort skall det, inför en eventuell ny upphandling, göras en bedömning av om marknaden kommer att tillhandahålla tjänsten där. Det är bara när marknaden inte tillgodoser behovet av grundläggande betaltjänster som upphandling får ske. Om det t.ex. finns ett bankkontor med kontanthantering på en ort så skall upphandling av en betaltjänst på orten eller i närbelägen landsbygd inte ske.

Arbetet med att identifiera de orter som uppfyller dessa villkor kommer att vara centralt för att fastställa var upphandling får genomföras. För att få ett så bra och fullständigt beslutsunderlag som möjligt skall den som har uppdraget att genomföra upphandlingen ta tillvara den kunskap som finns hos andra centrala myndigheter och regionala organ som arbetar med regional utveckling och kommersiell service. Vidare skall den kunskap som finns om lokala förhållanden tas tillvara genom dialog med lokala och regionala organ. Exempelvis bör myndigheten hämta kunskap från arbetet med de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service samt det statistiska material om serviceslag som finns hos olika centrala myndigheter och regionala organ. Regeringen ser därför att det är en självklarhet att myndigheten för att bedöma den lokala servicen och servicebehovet inför upphandlingen inhämtar synpunkter från de berörda organen. Som exempel kan nämnas länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan samt även de kommuner som har tecknat lokala utvecklingsavtal. Vidare finns det möjlighet för myndigheten att inför upphandlingen inhämta information om tillgängligheten för personer med funktionshinder och för äldre.

Även om staten har det yttersta ansvaret för att det finns tillgång till grundläggande betaltjänster för alla, bör det erinras om att det finns en risk med ett sådant system. Om marknadens aktörer vet att staten täcker samhällets behov där de själva inte anser att det är tillräckligt lönsamt, finns det en risk att marknaden koncentrerar sig på de lönsamma delarna och låter staten ta hand om de mindre lönsamma. Därför måste den upphandlande enheten i varje enskilt fall göra en bedömning av om det finns behov av betaltjänster, och i så fall vilka, som staten bör svara för. Vid den avvägningen bör det också kunna vägas in om t.ex. tjänsteutbudet har ökat i en annan närbelägen ort. Det måste dock alltid, och i varje enskilt fall, ske en noggrann avvägning mellan de ibland motstående intressena, dvs. statens kostnader för att upphandla grundläggande betaltjänster och det övergripande målet att människor och företag i alla delar av landet skall ha tillgång till såväl kommersiell som offentlig service i tillräcklig omfattning. Även i dessa fall bör länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan samt även de kommuner som har tecknat lokala utvecklingsavtal kunna ge den upphandlande myndigheten vägledning. De bedömningar som gjorts av behoven av betaltjänster, och i vilken mån dessa omfattas av statens ansvar, bör av länsstyrelserna redovisas i den rapport som de föreslås få i uppdrag att ge in till regeringen varje år, se nedan avsnitt 9.4.

För att systemet skall vara såväl flexibelt som erbjuda bra service samtidigt som samhällets övriga infrastruktur utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt bör de kontrakt som upphandlas avse en väl avvägd period. Det innebär att perioden måste anpassas efter vilken typ av tjänst som upphandlas. Det bör vara en uppgift för den som genomför upphandlingen att ta ställning till hur det tjänsteutbud som varje upphandling omfattar skall se ut. Det kommer därför att vara en viktig del i arbetet med att genomföra en upphandling att se till att kravspecifikationen för respektive tjänsteslag utformas så att tjänsten på bästa sätt svarar mot samhällets behov samtidigt som tjänsteutformningen är kostnadseffektiv.

Detta innebär också att den som får till uppgift att upphandla, förlöpande måste följa utvecklingen för de grundläggande betaltjänsterna inför förlängningar av avtal och eventuellt nya upphandlingar. Det gäller särskilt om befintliga serviceställen läggs ner eller om någon etablerar sig inom ett område där tjänsterna tidigare har upphandlats. För denna uppföljning bör exempelvis materialet i Konsumentverkets service-databas samt Glesbygdsvärdens och vissa regioners material om olika servicefunktioner kunna nyttjas.

Upphandlingen kan komma att omfatta landsbygd där betaltjänster inte kan erbjudas inom rimligt avstånd, i en närbelägen ort eller vid annat serviceställe. Vid bedömningen av vad som anses vara rimligt avstånd kan exempelvis allmänna kommunikationer vägas in. För dessa områden har Posten i dag genom sitt lantbrevbärarnät en servicestruktur som till en del sammanfaller med de områden där staten måste ta ett ansvar. Vid sidan av Posten kan även andra underleverantörer tänkas. Det viktiga bör vara att lösningen ger god tillgänglighet på rimliga villkor för kunderna.

För att säkerställa att det finns ett bra underlag för en sådan bedömning bör det av upphandlingsunderlaget framgå att den som deltar i upphandlingen avseende dessa områden får tillhandahålla den upphandlade

tjänsten genom Postens lantbrevbäring eller likvärdig servicekanal. När Posten beräknar kostnaderna för de aktuella tjänsterna anser regeringen att Posten måste beakta att det rör sig om en tilläggstjänst utöver den ordinarie posttjänsten. Regeringen förutsätter att Posten, i en sådan situation, vid sin prissättning av de aktuella tjänsterna inte tillämpar ett avkastningskrav som går utöver ramen för det ekonomiska mål som beslutats för bolaget vid bolagsstämma.

För att tydligt ange att Posten, i de här aktuella områdena, får utföra dessa tjänster som ligger vid sidan av den postala kärnverksamheten, föreslår regeringen att Posten från och med den 1 juli 2008 skall ha som verksamhetsföremål att genom lantbrevbäringen, gentemot kund, utföra grundläggande betaltjänster på begäran av den som tillhandahåller tjänsterna på uppdrag av staten. Från och med denna tidpunkt får nämligen Posten börja avveckla Svensk Kassaservice och avvecklingen måste samordnas med Post- och telestyrelsens upphandling. Vidare föreslår regeringen att bolaget från och med den 1 januari 2009 inte längre skall ha som verksamhetsföremål att bedriva grundläggande kassaservice, eftersom lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice då upphört att gälla.

Vid upphandling av betalningsförmedling, som ingår i de grundläggande betaltjänsterna, skall den upphandlande myndigheten försäkra sig om att den som lämnar anbud har Finansinspektionens tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse eller har rätt att driva verksamheten enligt motsvarande utländsk reglering. Därigenom säkerställs att den som får uppdraget att tillhandahålla denna tjänst på uppdrag av staten uppfyller nödvändiga krav på säkerhet.

Som regeringen återkommer till i avsnitt 9.4 bör länsstyrelserna få till uppgift att i samverkan med de organ som i respektive län ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet bevaka att den grundläggande betaltjänsten motsvarar samhällets behov och regelbundet återrapportera om detta till regeringen.

Upphandlande myndighet

Regeringen anser att uppdraget att genomföra eventuella upphandlingar bör gå till en statlig myndighet.

Vid en avvägning mellan de olika frågor som aktualiseras i samband med upphandlingen gör regeringen bedömningen att Post- och telestyrelsen, som redan har en upphandlingsorganisation och har erfarenhet av stora offentliga upphandlingar inom t.ex. området för elektronisk kommunikation, bör bli upphandlande myndighet. Något tillsynsansvar kommer inte längre att åvila Post- och telestyrelsen när det gäller grundläggande betaltjänster. Det blir, som framgår nedan under avsnitt 9.4, länsstyrelserna som får regeringens uppdrag att bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov.

Övergångsperiod

Att omedelbart ställa om tillhandahållandet av de grundläggande betaltjänsterna från det sätt som de tillhandahålls i dag av Svensk Kassa-

service till den verksamhet som eventuellt kan behöva upphandlas bedöms inte möjlig. Risken för glapp i servicen blir stor om inte tillräcklig tid för en omställning ges. Ett sätt att underlätta övergången, utan att den fördröjs onödigt i tiden, är att tillåta att den sker under en övergångsperiod. Vid en avvägning av hur lång en sådan period bör vara bör hänsyn tas både till Postens verksamhet och Post- och telestyrelsens upphandling. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har i sitt remissvar framfört att om upphandlade avtal skall finnas i kraft med början den 1 juli 2008 bör upphandlingen rimligen förberedas ett halvår före detta datum.

Regeringen bedömer att det är möjligt för Post- och telestyrelsen att genomföra eventuella upphandlingar med verkan från den 1 juli 2008, dvs. avtalen skall där så krävs kunna börja gälla från och med detta datum. Regeringen bedömer vidare att det är tillräckligt med en period om ytterligare sex månader, dvs. fram till 31 december 2008, för att Posten skall ha nödvändiga förutsättningar för att hinna avveckla den verksamhet som Svensk Kassaservice bedriver. En sådan avveckling måste ske i samverkan mellan Post- och telestyrelsen och Posten för att det skall gå att samordna upphandlingen med avvecklingen. Posten skall därför, om bolaget avser att påbörja en avveckling av verksamheten hos Svensk Kassaservice under perioden 1 juli–31 december 2008, senast den 1 oktober 2007 ge in en avvecklingsplan till Post- och telestyrelsen.

9.3 Särskilda insatser för vissa grupper

Regeringens bedömning: Post- och telestyrelsen bör ges i uppdrag att genomföra informations- och utbildningsinsatser för att hjälpa de personer som bedöms ha behov av kassatjänster till nya, enkla och kostnadseffektiva betaltjänster.

Post- och telestyrelsens nuvarande uppdrag att upphandla post- och kassatjänster till personer med funktionshinder bör ändras till att avse posttjänster och grundläggande betaltjänster till personer med funktionshinder.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanser: En klar majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget om särskilda insatser för vissa grupper eller lämnat det utan erinran. *Försäkringskassan* säger sig gärna bistå Post- och telestyrelsen med informationsinsatsen. *Socialstyrelsen* finner det positivt med de föreslagna insatserna men ifrågasätter om de är tillräckliga. *Post- och telestyrelsen* anser när det gäller informationsinsatser att även Svensk Kassaservice är väl lämpat att informera kunderna. *Konsumentverket* pekar på att de föreslagna informations- och utbildningsinsatserna är alltför oprecist beskrivna. *Svenska KommunalPensionärers Förbund (SKPF)* anser att de föreslagna åtgärderna till stöd för vissa grupper är otillräckliga. *Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF)* föreslår att insatserna borde pågå under en längre tidsperiod än vad som föreslagits.

Information och utbildning

Som regeringen konstaterat i avsnitt 7 finns det några grupper i samhället som i större utsträckning än andra i dag använder sig av de manuella tjänster över disk som erbjuds av Svensk Kassaservice. Det rör sig t.ex. om de pensionärer som i dag är direkt hänvisade till Svensk Kassaservice för att få ut sin pension. Därutöver finns det de som p.g.a. hög ålder, sjukdom eller vana har svårt att ändra sitt beteende. Även invandrare använder Svensk Kassaservice i något större utsträckning än befolkningen i sin helhet. Personer med funktionshinder har i allmänhet inte något behov av specifika kassaservicetjänster som till omfattning och innehåll skiljer sig från den övriga befolkningens behov, men det finns undergrupper som kan ha särskilda behov av kassaservicetjänster. Personer med utvecklingsstörning som saknar personlig assistent eller hjälp av anhöriga och psykiskt sjuka tillhör de grupper som kan ha svårt att hantera alternativa tjänster.

För att tillgodose behovet av enkla och kostnadseffektiva betaltjänster kan information och utbildning behövas vid övergången till nya tjänster. Regeringen anser att Post- och telestyrelsen bör ges i uppdrag att, i samband med omställningen, genomföra en informations- och utbildningsinsats. Myndigheten skall då inhämta synpunkter från andra berörda myndigheter, organisationer samt kommunernas konsumentvägledare för att hjälpa de personer som bedöms ha behov av kassatjänster till enklare och mer kostnadseffektiva betaltjänster. Informationsinsatserna bör dessutom ske i samverkan med bankerna och Svensk Kassaservice.

För de personer som bedöms ha särskilda behov av kassatjänster, såsom äldre pensionärer och personer som nekas bankkonto, kan avvecklingen av Svensk Kassaservice innebära en stor omställning. Det handlar främst om de personer som använder Svensk Kassaservice som enda kanal för att betala räkningar och ta ut kontanter. Äldre pensionärer behöver inte i nämnvärd utsträckning påverkas negativt om de får tillräcklig information och stöd för att ta till sig alternativa tjänster som exempelvis brevgiro och enklare korttjänster. För majoriteten av dessa personer innebär sannolikt en avveckling av Svensk Kassaservice en möjlighet att inom en nära framtid via inträde i banksystemet beredas tillgång till nya, billigare och enklare tjänster och på så sätt leda till en förbättring. Även för kunder som väljer att besöka Svensk Kassaservice någon eller några gånger per år, men som vanligen använder andra sätt för att betala sina räkningar på, kan en avveckling av Svensk Kassaservice innebära fördelar. Informationsinsatser kopplade till avvecklingsperioden kan bidra till att dessa "sällankunder" upptäcker nya tjänster och serviceställen när det gäller att ta ut pengar och betala räkningar. Det kan ta viss tid innan befolkningen ändrar beteende. Men Post- och telestyrelsen bedömer i sin rapport Tillgång till kassaservice, att när Postens skyldighet att svara för tillhandahållandet av kassaservice upphör så kommer befolkningen i ännu större utsträckning att använda för dem billigare alternativa betaltjänster.

I sin rapport har Post- och telestyrelsen beräknat antalet personer som av Post- och kassaserviceutredningen bedömdes ha särskilda behov av kassaservice. Det rör sig framför allt om personer som av olika anledningar saknar bankrelation och personer som bor på orter utan bankalternativ. Post- och telestyrelsen konstaterar att gruppen sedan 2004 minskat betydligt. Den kraftiga minskningen har främst skett i två grupper, nämligen asylsökande och pensionärer. Gruppen asylsökande, som behandlas närmare i avsnitt 7, uppgår i dag till fler än 15 000 personer och har erhållit en kortlösning där kontantuttag av dagersättning numera kan göras i ICA:s butiker eller bankernas uttagsautomater.

Utbetalningar till ålderspensionärer utan bankkonto

Inom gruppen pensionärer finns inga generella behov av tillgång till Svensk Kassaservices tjänster, men på individnivå kan det av olika anledningar finnas ett större behov av personlig service i samband med utförandet av betaltjänsterna. Behovet återfinns främst i gruppen ”äldre pensionärer” som i större utsträckning än andra i dag använder sig av de manuella tjänster över disk som erbjuds av Svensk Kassaservice. Bland gruppen äldre pensionärer har emellertid antalet personer som erhåller pension via utbetalningskort minskat kraftigt sedan 2004. Ett antal äldre pensionärer får fortfarande, trots Försäkringskassans framgångsrika arbete med att styra över utbetalningar till kontoinsättningar i betalningsmottagarens bank, sin pension via utbetalningskort. Försäkringskassan beräknar att antalet minskar med ca 15 procent per år och vid utgången av 2008 beräknas det endast vara ca 24 000 personer som kommer att få sin pension via utbetalningskort.

Post- och telestyrelsen upphandlar i dag utsträckt lantbrevbäring i form av post- och kassaservicetjänster till äldre och personer med funktionshinder i glesbygd, vars situation ofta kompliceras av långa avstånd till olika serviceinrättningar. Tjänsten innebär att lantbrevbäraren tillhandahåller kassatjänster i anslutning till bostaden. Från Post- och telestyrelsen har uppgift inhämtats att det för närvarande är 1 568 hushåll som erhåller denna service. Regeringen anser att Post- och telestyrelsen även fortsättningsvis bör ha i uppdrag att upphandla dessa tjänster och upphandlingen skall liksom tidigare avse posttjänster och det som i fortsättningen benämns grundläggande betaltjänster.

Personer som nekas bankkonto med tilläggstjänster

Vid sidan av de övriga grupperna som här beskrivits finns de personer som vill ha ett bankkonto, men av olika anledningar nekas ett sådant och av det skälet varken får tillgång till kort eller giro av olika slag. Det kan röra sig om personer som tidigare misskött sig på olika sätt genom att begå brott eller på annat sätt missbrukat tillgången till konton, kort eller dylikt.

Bank- och finansieringsföretag, vilka tillhandahåller kontoformer som omfattas av den statliga insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, är skyldiga att ta emot insättningar på sådana konton från var och en. Undantag från skyldigheten får göras om det finns

sakliga skäl för institutet att vägra någon att öppna ett inlåningskonto. När det gäller tilläggstjänster som är knutna till konton finns det ingen lagstadgad skyldighet för instituten att tillhandahålla sådana tjänster bara för att kontona omfattas av insättningsgarantin. Finansinspektionen rekommenderar dock att kontohavare bör ges möjlighet att koppla tilläggstjänster till ett inlåningskonto, om det inte finns skäl mot detta (se Finansinspektionens Allmänna råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster, FFFS 2001:8). Personer som nekas bankrelation bör ändå kunna välja att hantera sina ärenden manuellt på ett bankkonto.

Att alla skall ha tillgång till betaltjänster kopplade till vissa inlåningskonton får anses utgöra ett led i att ge alla tillgång till enkla och effektiva betaltjänster. Som framgått vid de tidigare utredningar som gjorts har det varit fråga om ett fåtal personer som nekas bankkonto med tilläggstjänster. Den omständigheten att Svensk Kassaservices tjänster funnits att tillgå kan dock ha haft en viss betydelse i det sammanhanget.

Enligt nuvarande banklagstiftning och övriga regler för den finansiella marknaden kan en bank om det föreligger saklig grund vägra att tillhandahålla konto m.m. Även om det inte finns någonting som tyder på att detta skulle vara ett problem ser regeringen att det ändå kan finnas risk för att vissa resurssvaga konsumentgrupper kan stängas ute från basala banktjänster.

Syftet med Finansinspektionens allmänna råd är att verka för att bankerna har en tillfredställande hantering av inlåningskonton och tillhörande banktjänster. Redan i dag har Finansinspektionen tillsyn över att de allmänna råden efterlevs av instituten. Vidare sker via Konsumenternas Bank- och finansbyrå återrapportering till Finansinspektionen av eventuella missförhållanden.

Utvecklingen av nya betaltjänster inom handeln kan rimligen innebära att personer som nekas bankkonto blir en grupp som får fördelar av utvecklingen av mer lättillgängliga och billigare tjänster utan krav på att kunden kopplas till ett bankkonto. Även fortsättningsvis kommer det att finnas en möjlighet för dem som nekas bankkonto med tilläggstjänster i form av exempelvis brevgiro och kontokort att göra in- och utbetalningar med kontanter över disk på bank.

9.4 Behovet och utformningen av en ändamålsenlig bevakning

Regeringens bedömning: Länsstyrelserna bör få i uppdrag att i samverkan med de organ som i respektive län ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det klart övervägande antalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget om länsstyrelsernas bevakningsuppdrag eller lämnat det utan erinran. *Finansinspektionen*, som är positiv till förslaget, pekar även på att Riksbanken som i dag skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, bör ha ett uttalat ansvar att övervaka och rapportera

brister i betalningssystemet på konsumentnivå. *Konkurrensverket* gör bedömningen att det borde vara den upphandlande myndigheten som har uppdraget att fortlöpande bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov. *Glesbygdverket* understryker att en del av bevakningsuppdraget bör vara att följa prisutvecklingen för betaltjänsterna. *Sveriges kommuner och landsting* anser inte att det föreslagna bevakningsuppdraget till länsstyrelserna tillräckligt väl tillgodoser de krav som bör ställas på ett heltäckande statligt ansvar. *Svenska Bankföreningen* framför i sitt yttrande att tydliga kriterier för länsstyrelsernas behovsbedömning krävs för att undvika en negativ påverkan på konkurrenssituationen. Vidare påpekar Bankföreningen att den årliga redovisningen av länsstyrelsernas bevakning måste vara öppen, och att detsamma skall gälla omfattningen och kostnaden för de statligt finansierade tjänsterna.

Skälen för regeringens bedömning: Den finansiella verksamhet som ingår i de grundläggande betaltjänsterna står i allmänhet under tillsyn av Finansinspektionen. Bestämmelser om detta finns i dag framförallt i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Vissa verksamheter som ingår i grundläggande betaltjänster, som hantering av dagskassor, kan dock ligga utanför Finansinspektionens tillsyn. Det kan t.ex. gälla värdetransporter. Den grundläggande kassaservicen som sådan har inte i något skede stått under Post- och telestyrelsens egentliga tillsyn. Post- och telestyrelsen har dock ett uppdrag att bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

Enligt vad som föreslagits ovan skall den nuvarande grundläggande kassaservicen försvinna och lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice upphöra att gälla. I stället skall alla erbjudas grundläggande betaltjänster. Eftersom de grundläggande betaltjänsterna inte kommer att regleras i lag kan det inte bli aktuellt med någon tillsyn i egentlig bemärkelse.

Däremot behövs liksom i dag en uppföljning av hur tjänsterna tillhandahålls allmänheten. Som framgått ovan bör Post- och telestyrelsen få till uppgift att upphandla de grundläggande betaltjänsterna i vissa delar av landet. Givetvis innebär en sådan uppgift även att myndigheten måste följa upp att tjänsterna tillhandahålls och hur det sker. Myndigheten måste göra detta av två skäl. Dels måste myndigheten bevaka att de parter som myndigheten ingått avtal med uppfyller sina åtaganden, dels måste myndigheten inför kommande upphandlingar ha en tillräcklig insyn i förhållandena på marknaderna för sådana tjänster för att kunna bedöma var ett framtida upphandlingsbehov föreligger. Det skulle kunna anses att en sådan uppföljning vore tillräcklig för att bevaka samhällets behov av grundläggande betaltjänster.

Regeringen bedömer dock att en från den upphandlande myndigheten fristående organisation bör tilldelas uppgiften att fortlöpande bevaka samhällets behov av grundläggande betaltjänster. Bevakningen bör inriktas på om det politiska målet för grundläggande betaltjänster som föreslagits i avsnitt 8 uppfylls. Tillgången till och behovet av tjänsterna skall därvid relateras till de statsfinansiella kostnader som upphandlingen resulterar i. En årlig avstämning kan fokusera på denna nyttoaspekt.

Efter att ha övervägt olika myndigheter utifrån deras ansvarsområden gör regeringen bedömningen att länsstyrelserna ligger närmast till hands

för uppgiften. Länsstyrelserna bör därför få i uppdrag att i samverkan med de organ som i respektive län ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov. Dessutom kommer Länsstyrelsen i Dalarnas län att få ett samordningsansvar med rapporteringsskyldighet till regeringen. I detta arbete kan det också finnas behov av kontakter med de regionala självstyrelseorganen respektive samverkansorganen i de län där sådana finns.

Länsstyrelserna, förutom i Skåne, Västra Götalands, Kalmar och Gotlands län, har i dag bland annat uppgifter i fråga om regional utveckling som innefattar olika åtgärder för att stödja kommersiell service och nå målen för den regionala utvecklingspolitiken. Bevakningen av hur de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov kommer att omfattas av länsstyrelsernas ansvar för kommersiell service. De länsstyrelser som inte har ansvar för kommersiell service får fullgöra bevakningsuppdraget i samverkan med de organ som i respektive län ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet. I det bevakningsuppdrag som länsstyrelserna får och som finns beskrivet ovan bör det särskilt anges att länsstyrelserna skall rapportera i vilken utsträckning det förekommit att möjligheter att utföra grundläggande betaltjänster har försvunnit som kan innebära att staten bör gå in för att säkra tillgången till dessa tjänster. I bevakningen av hur de aktuella tjänsterna motsvarar samhällets behov ingår också att bedöma tillgängligheten till tjänsterna ur äldres och funktionshindrades perspektiv.

Länsstyrelsernas rapportering bör ske efter samråd med Post- och telestyrelsen, Finansinspektionen och med t.ex. pensionärsorganisationer. Länsstyrelsen i Dalarnas län skall samordna arbetet och också vara den som på basis av respektive länsstyrelses underlag och bedömning av hur väl de politiska målen har uppfyllts, årligen redovisar till regeringen i en gemensam rapport.

10 Konsekvenser av förslagen

10.1 Statsfinansiella konsekvenser

Posten AB (publ)

Förslagen och bedömningarna i denna proposition innebär en långsiktig hållbar lösning för att tillgodose samhällets behov av grundläggande betaltjänster. Post- och kassaserviceutredningen (Samhällets behov av betaltjänster, SOU 2004:52) gjorde bedömningen att det är statsfinansiellt och samhällsekonomiskt ohållbart att bevara nuvarande struktur. Den årliga ersättning om 400 miljoner kronor som Posten får från staten har under flera år inte täckt bolagets kostnader för åtagandet om en rikstäckande kassaservice. Det nuvarande systemet har därför medfört stora årliga underskott i verksamheten hos Svensk Kassaservice. De förbättrade resultat som bolaget uppvisat för 2004 och 2005 är en effekt av vissa temporära åtgärder med neddragningar av bl.a. antalet kontor och serviceställen.

Förslagen och bedömningarna i denna proposition enligt vilket Postens åtagande upphör, innebär en långsiktig reducering av statens samlade kostnader. För 2008 innebär förslaget dock kortsiktigt ökade kostnader för Posten då Svensk Kassaservice avvecklas. Verksamhetens negativa resultat har sedan tidigare varit kända för Posten, varför avsättningar gjorts med omkring 1,5 miljarder kronor för framtida verksamhetsförluster och omstruktureringskostnader. Dessa avsättningar kan användas för att täcka de kostnader som uppstår under avvecklingsperioden. Regeringen avser att noga följa avvecklingen och de kostnader som denna leder till för bolaget.

Enligt förslaget fortsätter Posten att under 2007 och 2008 bedriva verksamheten enligt nuvarande uppdrag genom Svensk Kassaservice. Under denna period erhåller därför Posten liksom tidigare en ersättning för åtagandet om en rikstäckande kassaservice. Ersättningens storlek kommer under 2008 att påverkas av om Posten väljer att påbörja en avveckling av Svensk Kassaservice. Eftersom Postens åtagande upphör den 31 december 2008 kommer någon ersättning till Posten inte att utgå från och med 2009.

Kostnaden för de upphandlade betaltjänsterna

Bedömningen i propositionen innebär att de upphandlade tjänsterna i sin helhet skall finnas tillgängliga från och med den 1 januari 2009. Andra halvåret 2008 blir därmed en övergångsperiod i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 9.2. Post- och kassaserviceutredningen har beräknat den årliga kostnaden för de upphandlade tjänsterna till mellan 200 och 300 miljoner kronor. Med hänsyn till att nya lösningar vuxit fram sedan Post- och kassaserviceutredningen lämnade sitt betänkande anses behovet av upphandling i dag inte lika stort som tidigare. Kostnaden beräknas därför kunna bli lägre och finansieras inom ramen för de medel som hittills avsatts för ersättning till Posten för tillhandahållandet av en grundläggande kassaservice.

Post- och telestyrelsen

I propositionen redovisas att Post- och telestyrelsens uppgift att genomföra och följa upp upphandlingar kommer att innebära ökade förvaltningskostnader för myndigheten. Denna kostnad har beräknats till två miljoner kronor per år från och med 2008. Post- och telestyrelsen kommer även ges i uppdrag att genomföra en informations- och utbildningsinsats och myndigheten bör för 2008 få särskilda medel för att täcka en uppskattad kostnad på 8 miljoner kronor. Även denna kostnad kan finansieras inom ramen för de medel som hittills avsatts för ersättning till Posten för tillhandahållandet av en grundläggande kassaservice. För 2007 hanteras Post- och telestyrelsens kostnader inom befintliga ramar.

Länsstyrelserna

Bedömningen innebär ökade kostnader för länsstyrelserna, särskilt för den länsstyrelse som skall vara samordnande för bevakningsuppdraget

och ansvara för återrapportering till regeringen. Kostnaderna beräknas till 2 miljoner kronor och kan från och med 2009 finansieras inom ramen för de medel som hittills avsatts för ersättning till Posten för tillhandahållandet av en grundläggande kassaservice.

Övriga berörda myndigheter

Eventuella ökade kostnader som kan uppstå för övriga myndigheter som berörs av regeringens bedömningar i denna proposition anses kunna hanteras inom ramen för de ordinarie förvaltningsmedel som respektive myndighet disponerar.

Anslaget 37:3 Ersättning till Posten AB (publ) för grundläggande kassaservice under utgiftsområde 22 Kommunikationer.

I budgetpropositionen för 2007 beräknas anslagsnivån till 400 miljoner kronor för 2008. Sammantaget visar genomgången ovan av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget att samtliga kostnader som är förknippade med det nya systemet kan finansieras inom ramen för de medel som beräknats på anslaget. För 2008 kommer ingen besparing att uppstå medan kostnaderna för 2009, när Svensk Kassaservice har avvecklats, beräknas minska. I budgetpropositionen för 2008 avser regeringen att återkomma med förslag om delvis ändrat ändamål för anslaget, ny nivå på anslaget samt omfördelningar till de berörda myndigheternas förvaltningsanslag.

10.2 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar

Genomförandet av regeringens bedömningar kommer att innebära en viss omställning för småföretagare på orter med tillgång till kommersiella alternativ. Småföretagarnas behov av grundläggande betaltjänster är mer geografiskt betingat än kopplat till dem som grupp, visar gjorda undersökningar. Hanteringen av dagskassor, med önskemål om daglig inlämning, är en viktig del i infrastrukturen runt företagandet men kan endast hanteras via bankkontor, servicebox eller värdetransport. De tjänster som småföretagare främst nyttjar hos Svensk Kassaservice är inlösen av utbetalningskort och betalning av räkningar, medan det endast är 3 procent av småföretagarna som lämnar sina dagskassor till Svensk Kassaservice. För närvarande finns det, förutom bankerna, i huvudsak kontantdetaljister i Sverige som hanterar dagskassor, nämligen Securitas Systems AB, G4S samt Svensk Kassaservice. Högre priser och längre avstånd har medfört att fristående företag i glesbygd själva lämnar in sina dagskassor på ett bank- eller Svensk Kassaservicekontor. Som Post- och telestyrelsen har redovisat i sin rapport förekommer det att företag som befinner sig långt från närmaste bankkontor, Svensk Kassaservicekontor eller deponeringsställe lämnar in dagskassorna så sällan som en gång i veckan eller var fjortonde dag.

Regeringen kommer genom länsstyrelsernas årliga rapportering att kunna följa hur väl småföretagarnas behov av t.ex. dagskassehantering

tillgodoses efter det att upphandlingen genomförts. Genom att även Post- och telestyrelsen får del av denna information, utöver den fortlöpande bevakning som myndigheten själv gör, bedömer regeringen att eventuella missförhållanden på någon ort kommer att kunna åtgärdas.

10.3 Konsekvenser för sysselsättningen

Till följd av minskad efterfrågan och lägre intäkter har Posten kontinuerligt bedrivit arbete med omstrukturering av servicenätet. I syfte att anpassa strukturen till behovet beslutade Svensk Kassaservice i april 2003 att genomföra kraftiga nedskärningar i antalet kontor. Neddragningarna har främst skett i större orter som har bank som alternativ till Svensk Kassaservice. Av de 505 serviceställen som servicenätet omfattade i december 2006 bedrevs 374 i egen regi. Till det fasta nätet av serviceställen tillkommer ca 2 550 lantbrevbärlinjer som betjänar ungefär 750 000 hushåll. Vid samtliga serviceställen som drivs i egen regi är det personal från Svensk Kassaservice som bemannar kassorna. Till följd av neddragningarna av serviceställen har antalet anställda minskat och medeltalet anställda uppgick i december 2006 till 1 050. Av dessa är en övervägande majoritet kvinnor över 55 år, varav många även är över 60 år.

När det gäller Svensk Kassaservices personal har de under lång tid levt i ovisshet och väntat på besked om verksamhetens framtid. Vidare har kritiken till följd av nedlagda serviceställen ofta riktats mot personalen, som på grund av den osäkra situationen inte alltid kunnat bemöta denna kritik. Neddragningarna inom Svensk Kassaservice har i många fall lett till att personal fått arbeta ensamma på ett serviceställe, vilket är otillfredsställande ur säkerhetssynpunkt.

För att kunna erbjuda de anställda vid Svensk Kassaservice skäliga avvecklingsvillkor har Posten under flera år gjort omfattande avsättningar för avvecklingskostnader och de anställda kommer att erbjudas de avgångslösningar som gäller i Svensk Kassaservice. Förutom pensionslösningar har Posten ett omställningsprogram som innebär att de anställda uppbär lön under ett antal månader samtidigt med andra stödinsatser. Utfallet av omställningsprogrammet visar per den 30 september 2006 att 84 procent av de 3 618 medarbetare som deltagit i programmet funnit en lösning.

Regeringen kommer att följa hur den nya strukturen med upphandling av grundläggande betaltjänster möjliggör ett utökat tjänsteutbud med betaltjänster hos en livsmedelshandlare eller bensinstation och hur detta kan komma att öka deras kundunderlag och eventuellt innebära nya arbetstillfällen.

10.4 Konsekvenser för den regionala utvecklingen

Om regeringen skulle avstå från att vidta de åtgärder som framgår ovan skulle den fortsatta utvecklingen sannolikt innebära att Svensk Kassaservice ändå på sikt skulle minska antalet serviceställen till följd av rationaliseringar. Analyser som gjorts av Institutet för Framtidsstudier,

som redovisas av Post- och kassaserviceutredningen, visar bl.a. att det sker en fortsatt koncentration av Sveriges befolkning till storstadsregionerna. Undantag finns med inflyttningsöverskott av barnfamiljer till viss tätortsnära landsbygd som därigenom uppvisar en befolkningsökning.

På orter med vikande efterfrågan har Posten i olika omgångar strukturerat om sitt servicenät och successivt minskat antalet fasta servicepunkter för kassaservice. Svensk Kassaservice har definierat att tillräckligt kundunderlag anses saknas om ett serviceställe har 30 kundbesök eller färre per dag. Fasta serviceställen ersätts då med lantbrevbäring, postväska eller service hos partner. Permanenta förändringar har krävt dispens från bolagets centrala ledning. När dagligvarubutiker läggs ner innebär det ofta även försämring för annan service då butikerna ofta agerat ombud för spel, apotek, post m.m.

Om inga av ovanstående åtgärder vidtas kommer den fortsatta utvecklingen sannolikt innebära att servicen, i form av t.ex. minskade öppettider, vid Svensk Kassaservice ytterligare försämras.

Behovsanalyser visar dock att behovet av Svensk Kassaservice är mycket begränsat och att den föreslagna modellen med upphandling av grundläggande betaltjänster är avsedd att täcka det behov som marknaden inte tillgodoser. Övergången från en grundläggande kassaservice till den nu föreslagna modellen med av staten garanterade grundläggande betaltjänster säkerställer att behovet av dessa tjänster tillgodoses ur ett regionalt perspektiv genom att de upphandlas där det bedöms nödvändigt.

Förslag till lag om upphävande av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice

Härigenom föreskrivs att lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skall upphöra att gälla vid utgången av år 2008.

1. Det statligt ägda bolag som skall tillhandahålla kassaservice enligt lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice får börja avveckla denna verksamhet tidigast från och med den 1 juli 2008.

2. Om bolaget avser att påbörja en avveckling av verksamheten innan lagen upphör att gälla, skall bolaget senast den 1 oktober 2007 ge in en avvecklingsplan till Post- och telestyrelsen.

Sammanfattning av promemorian Statens ansvar för vissa betaltjänster (N2007/1398/ITFoU)

Prop. 2006/07:55
Bilaga 2

Samhällets behov av manuella betaltjänster, liksom frågan om statens ansvar för tillhandahållandet av dessa tjänster har utretts i flera sammanhang under senare år. Förslagen i denna promemoria bygger till stor del på tidigare utredningar och når samma slutsats, nämligen att fokus måste flyttas mot nya lösningar som bättre svarar mot samhällets behov. Det finns därför inte längre skäl att tillhandahålla kassaservicetjänster genom ett statligt ägt bolag och åliggandet för Posten AB (publ) (Posten) att tillhandahålla grundläggande kassaservice bör därför upphöra.

I första hand bör marknaden tillhandahålla dessa tjänster och staten övervaka att så sker. Statens ansvar bör endast omfatta de orter och den landsbygd där behovet av grundläggande betaltjänster inte tillgodoses av marknaden.

Med grundläggande betaltjänster avses betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

Det föreslås ett politiskt mål för de grundläggande betaltjänsterna. Målet skall vara: Alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.

De minskade behoven av manuella betaltjänster beror inte minst på att allt fler fått tillgång till Internet och att de tjänster som erbjuds via Internet utvecklats. Sett i ljuset av den snabba utvecklingen på marknaden för betalningar och kontanthantering som skett under senare år kan man hävda att fokus hittills legat på att säkra gamla och relativt sett mer kostsamma manuella lösningar. Statens kostnad för tillhandahållandet av dessa lösningar är hög. Mot bakgrund av utvecklingen på IT-området, i kombination med förändrade betaltjänstvanor, måste fokus flyttas mot nya lösningar. Den övergripande ambitionen måste vara att främja andra betalningsformer än kontanthantering och att öka kortanvändningen. En av fördelarna med en sådan utveckling är bl.a. den minskade risken för rån. Att betala räkningar via brevgiro eller Internet löser problemet för många, men vissa grupper kommer dock alltid att ha behov av manuella tjänster.

Om man väljer att gå in med statliga åtgärder, exempelvis i form av upphandling, endast i vissa områden är det också lättare att anpassa statens stöd efter det faktiska behovet över tiden. Samtidigt utnyttjas hela samhällets infrastruktur för att ta till vara det mest kostnadseffektiva utförandet. Även ur ett konsumentperspektiv finns det fördelar med det valda alternativet eftersom det med en sådan lösning finns en utvecklingspotential jämfört med dagens servicenivå.

Möjligheterna att använda sig av andra aktörer än Posten för att kunna erbjuda en bättre service till allmänheten till lägre kostnad för staten bör tas till vara. Genom att andra aktörer som använder en infrastruktur för andra ändamål ges tillfälle att också tillhandahålla grundläggande betaltjänster, kan en bättre anpassning ske till de fallande transaktionsvolymerna för manuella betaltjänster.

Tillhandahållandet får således i fortsättningen säkerställas genom att regeringen noga följer utvecklingen på betaltjänstmarknaden och vidtar nödvändiga åtgärder, exempelvis upphandling, om brister i tillhandahållandet uppstår. Ett uppdrag bör ges till Post- och telestyrelsen enligt vilket upphandling av grundläggande betaltjänster får ske på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte kommer att tillgodoses av marknaden.

Även om staten har det yttersta ansvaret för att det finns tillgång till grundläggande betaltjänster för alla, bör det erinras om att det finns en risk med ett sådant system. Om marknadens aktörer vet att staten täcker samhällets behov där de själva inte anser att det är tillräckligt lönsamt, finns det en risk att marknaden koncentrerar sig på de lönsamma delarna och låter staten ta hand om de mindre lönsamma. Därför måste den upphandlande enheten i varje enskilt fall göra en bedömning av om det finns behov av betaltjänster, och i så fall vilka, som staten bör svara för. Vid den avvägningen bör det också kunna vägas in om t.ex. tjänsteutbudet har ökat i en annan närbelägen ort. Det måste dock alltid och i varje enskilt fall ske en noggrann avvägning mellan de ibland motstående intressena, dvs. statens kostnader för att upphandla grundläggande betaltjänster och det övergripande målet om att människor och företag i alla delar av landet skall ha tillgång till såväl kommersiell som offentlig service i tillräcklig omfattning. I dessa fall bör länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan samt även de kommuner som har tecknat lokala utvecklingsavtal kunna ge den upphandlande myndigheten vägledning. Bedömningar av sådana behov bör länsstyrelserna särskilt redovisa i den rapport som de i avsnitt 9.4 föreslås få i uppdrag att ge in till regeringen varje år.

För att få ett så bra och fullständigt beslutsunderlag som möjligt skall den som har uppdraget att genomföra upphandlingen ta tillvara den kunskap som finns om lokala förhållanden genom dialog med lokala organ. Myndigheten måste därför inför upphandlingen inhämta synpunkter från de berörda organen. Som exempel kan nämnas länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan samt även de kommuner som har tecknat lokala utvecklingsavtal, för att bedöma den lokala servicen och servicebehovet.

Länsstyrelserna bör ha till uppgift att bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov.

För att underlätta övergången från nuvarande ordning till andra alternativ för de grupper som i dag bedöms ha störst behov och utnyttjande av Svensk Kassaservice, t.ex. pensionärer, föreslås olika insatser. Bland annat bör Post- och telestyrelsen få i uppdrag att genomföra informations- och utbildningsinsatser för att hjälpa dessa grupper till nya, enkla och kostnadseffektiva betaltjänster.

I promemorian föreslås också att lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skall upphävas per den 31 december 2008.

Förteckning över de instanser som fått promemorian Statens ansvar för vissa betaltjänster på remiss

Sveriges Riksbank, Svea Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Riksgälden, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Nämnden för offentlig upphandling, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Västra Götalandsregionen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling, Konsumentverket, Göteborgs stad, Stockholms stad, Vansbro kommun, Vetlanda kommun, Vilhelmina kommun, Handikappförbundens samarbetsorgan, Synskadades Riksförbund, PRO Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Svenska KommunalPensionärers Förbund, Sveriges Pensionärers Riksförbund SPRF, Sveriges kommuner och landsting, Svensk Kassaservice AB, Axfood AB, Posten AB, AB Svenska Spel, Svensk handel, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Bensinhandel, Näringslivets Regelnämnd, Sveriges Konsumenter i samverkan, Sveriges Konsumenter, Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva, Facket för Service och Kommunikation SEKO, Fackförbundet ST, Facket för service och Kommunikation – Posten, Sveriges Akademikers Centralorganisation – Posten, Handelsanställdas Förbund, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Föreningen Landsbygdshandeln Främjande, FAR SRS, Svenska Bankföreningen, GE Money Bank AB, ICA Banken AB, Länsförsäkringar Bank, Nordea AB, Skandinaviska Enskilda Banken AB, Svenska Handelsbanken AB, Swedbank AB, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Fristående Sparbankers Riksförbund, G4S, Kuponginlösen AB, Securitas AB, Statoil AB, OK/Q8 AB, ICA-handlarnas Förbund, Kooperativa Förbundet, Livsmedels-handlareförbundet SSLF, Dagligvaruleverantörernas förbund Svensk Servicehandel & Fast Food, AB Trav och Galopp, och SmåKom.

Yttrande har dessutom avgetts av: Jönköpings kommun.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2007.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors.

Föredragande: Statsrådet Olofsson.

Regeringen beslutar proposition 2006/07:55 Statens ansvar för vissa betaltjänster.