

# Samhällets behov av betaltjänster

*Delbetänkande från Post- och kassaservicentredningen*

*Stockholm 2004*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2004:52

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29  
[www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf)

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22141-1  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Ulrica Messing

Genom beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2003 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare för att dels utreda hur postverksamhet bör regleras, dels behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen.

Samma dag förordnades regionchefen i Vägverket Susanne Lindh att vara särskild utredare.

Till experter förordnades den 24 oktober 2003 docenten Mats Bergman, kanslirådet Maria Eka, tf. departementsrådet Maria Hallqvist, kanslichefen Lennart Helgesson, utredaren Johan Krabb, kanslirådet Jens Magnusson, avdelningschefen Gunnel Schön, avdelningschefen Sten Selander, regionchefen Thomas Wanke, enhetschefen Christina Westerling och departementssekreteraren Anna Wibom. Maria Eka, Johan Krabb och Anna Wibom entledigades från och med den 13 januari 2004 och från och med samma dag förordnades departementssekreteraren Niklas Karlendal och enhetschefen Martin Olauzon till experter. Från och med den 19 januari 2004 förordnades även departementssekreteraren Josefin Grolander till expert. Mats Bergman entledigades med verkan från och med den 24 februari 2004. Professorn Lars Hultkrantz förordnades till expert från och med den 2 mars 2004.

Till sekreterare förordnades den 24 oktober ek. mag. Christina Henryson och kanslirådet Hans Öjemark.

Utredningen (N 2003:09), som har antagit namnet Post- och kassaserviceutredningen, överlämnar härmed sitt delbetänkande Samhällets behov av betaltjänster (SOU 2004:52).

Stockholm den 6 maj 2004

Susanne Lindh

/Christina Henryson  
Hans Öjemark

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Summary</b> .....	<b>23</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>35</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>41</b>
1.1 Uppdragets utformning enligt utredningsdirektiven .....	41
1.2 Utredningsarbetets bedrivande .....	42
<b>2 Bakgrund och gällande rätt</b> .....	<b>45</b>
2.1 Bakgrund – finansiella tjänster i Posten m.m.....	45
2.2 Nuvarande reglering av den grundläggande kassaservicen och annan lagstiftning av betydelse .....	47
2.2.1 Lagen om grundläggande kassaservice .....	47
2.2.2 Postens medverkan vid val enligt vallagen .....	49
2.2.3 Upphandlingsreglerna .....	52
2.2.4 Regler för bank- och finansieringsrörelse .....	55
2.2.5 EG-rätt på området .....	64
2.3 Tidigare behandling av frågan om en grundläggande kassaservice.....	68
2.3.1 Reglering i postlagen .....	68
2.3.2 Betalserviceutredningens förslag .....	69

<b>3</b>	<b>Den grundläggande kassaservicen .....</b>	<b>71</b>
3.1	Posten som tillhandahållare av kassaservice .....	71
3.2	Former för tillhandahållande av kassaservice .....	72
3.2.1	Planerade förändringar i kassaservicestrukturen.....	73
3.2.2	Geografisk placering av kontorsnätet.....	74
3.2.3	Policy för öppethållande.....	75
3.3	Tjänster .....	76
3.4	Finansiella data för den grundläggande kassaservicen .....	77
3.4.1	Transaktionsvolym .....	77
3.4.2	Intäkter, kostnader och resultat.....	81
<b>4</b>	<b>Utveckling av marknaden för finansiella tjänster .....</b>	<b>85</b>
4.1	Generella trender.....	85
4.1.1	Aktörernas agerande .....	85
4.1.2	Konsumenternas beteende .....	86
4.1.3	Regional utveckling.....	88
4.1.4	Tillgång till kassaservicetjänster.....	89
4.2	Marknaden för bank- och betaltjänster.....	91
4.2.1	Tillgång till kontanter .....	91
4.2.2	Utbud av betaltjänster .....	94
4.3	Kontanhantering och försörjning .....	103
4.3.1	Vad används kontanter till? .....	105
4.3.2	Riksbankens roll.....	105
4.3.3	Marknaden för kontantförsörjning.....	106
4.4	Användandet av kassaservicetjänster idag.....	108
<b>5</b>	<b>Kassaservice i några andra länder.....</b>	<b>113</b>
5.1	Inledning.....	113
5.2	Kassaservice i några länder i Europa utom Norden .....	113
5.2.1	Frankrike .....	113
5.2.2	Förenade kungariket .....	114
5.2.3	Tyskland .....	116
5.3	Kassaservice i Norden.....	116

5.3.1	Danmark.....	116
5.3.2	Finland.....	118
5.3.3	Island.....	120
5.3.4	Norge.....	121
5.4	Sammanfattning – internationell utblick.....	123
<b>6</b>	<b>Samhällets behov av en grundläggande kassaservice ....</b>	<b>125</b>
6.1	Geografiskt behov.....	125
6.1.1	Boende i storstad.....	126
6.1.2	Boende i tätort.....	127
6.1.3	Boende i glesbygd.....	129
6.1.4	Boende i områden som saknar kommersiella alternativ.....	131
6.2	Särskilda gruppers behov.....	132
6.2.1	Ungdomar/Studenter.....	133
6.2.2	Pensionärer.....	134
6.2.3	Asylsökande.....	136
6.2.4	Invandrare.....	137
6.2.5	Småföretag.....	139
6.2.6	Organisationer/ideella föreningar.....	141
6.2.7	Personer som nekas bankrelation.....	141
6.2.8	Funktionshindrade.....	142
6.2.9	Särskilda behovsgrupper som saknar fysiska alternativ.....	143
6.3	Sammanfattning av samhällets behov.....	144
6.4	Framtida utveckling för den grundläggande kassaservicen.....	145
6.4.1	Drivkrafter för volymutvecklingen.....	145
6.4.2	Prognos för volymutvecklingen.....	148
6.4.3	Utvecklingen på längre sikt (10 år) för samtliga tjänster.....	149
6.5	Framtidsscenarier.....	150
6.5.1	Basscenariot (0A).....	156
6.5.2	Det integrerade basscenariot (0B).....	158
6.5.3	Det rikstäckande scenariot (1).....	161
6.5.4	Geografiskt begränsat scenario (2).....	163
6.5.5	Upphandlingsscenario (3).....	165

<b>7</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>169</b>
7.1	Summering och utgångspunkter .....	169
7.2	Omfattningen av statens ansvar .....	172
7.2.1	Grundläggande betaltjänster .....	175
7.2.2	Betaltjänster måste vara tillgängliga för alla i samhället .....	179
7.2.3	Betaltjänster i hela landet.....	184
7.3	Politiskt mål för grundläggande betaltjänster .....	189
7.4	Uppdrag att träffa branschöverenskommelse om tillgång till vissa betaltjänster som tilläggstjänster till konto.....	193
7.5	Vem eller vilka skall tillhandahålla de grundläggande betaltjänsterna?.....	197
7.5.1	EG:s regler om statligt stöd och tjänster av allmänt intresse.....	200
7.5.2	Ett statligt ägt bolag.....	206
7.5.3	Upphandling av grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet .....	219
7.6	Särskilda åtgärder för de skyddsvärda grupperna.....	227
7.7	Behovet och utformningen av en ändamålsenlig bevakning av samhällets behov av grundläggande betaltjänster .....	231
<b>8</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>235</b>
8.1	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar .....	235
8.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	237
8.3	Kostnader för staten och förslag till finansiering.....	238
8.4	Konsekvenser för kommunerna .....	241
8.5	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt .....	242
8.6	Regionalpolitiska konsekvenser .....	243



8.7	Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet .....	244
8.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män .....	246
	<b>Litteraturförteckning .....</b>	<b>247</b>

### **Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	251
<i>Bilaga 2</i>	Kommentar beträffande utkast till betänkande.....	263
<i>Bilaga 3</i>	Kommentar beträffande utkast till betänkande .....	267

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningens uppdrag avseende den grundläggande kassaservicen har huvudsakligen bestått i att:

- analysera och bedöma samhällets behov av en grundläggande kassaservice och utifrån bedömningen ta ställning till om staten bör fortsätta att ha nuvarande ansvar för servicen,
- ta ställning till om det är Posten som bör tillhandahålla kassaservicen och, om så inte bedöms vara fallet, föreslå andra former för att säkerställa tillhandahållandet av kassaservicen och ange vilken lagstiftning som krävs för ändamålet, samt
- bedöma kostnaderna för en framtida lösning som är godtagbar ur ett samhällsekonomiskt och konkurrensrättsligt perspektiv och som tillgodoser rimliga krav på tillgänglighet.

## Bakgrund

Bakgrunden beträffande de finansiella tjänsterna som Posten AB (publ) och tidigare Postverket tillhandahållit är en utveckling som gått från egen Postsparbank, bildandet av PK-banken, varvid Postsparbanken bröts ut från Postverket, till en bolagisering av Postverket och postlagens (1993:1684) tillkomst och sedermera försäljning av Postgirot till Nordbanken. År 2001 tillkom lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice. Post- och kassaservicenäten separerades och kassaservicen bedrivs sedan år 2002 av Svensk Kassaservice AB inom Posten-koncernen.

## Den grundläggande kassaservicen

Svensk Kassaservice tillhandahåller i dag kassaservice i olika serviceformer, nämligen genom kontor i egen regi, kontor i partnerregi samt genom lantbrevbärare och postväska. De 644 kontor (december 2003) som Svensk Kassaservice driver i egen regi är lokaliserade i före detta postkontor som har gjorts om till kassaservicekontor eller i andra lokaler, och på vissa platser är Svensk Kassaservice och Posten fortfarande samlokaliserade.

Svensk Kassaservice har för närvarande avtal med totalt 343 näringsidkare (december 2003) som tillhandahåller Svensk Kassaservice för bolagets räkning (partners).

Mot bakgrund av minskande kundunderlag och intäkter beslutade Svensk Kassaservice i april 2003 att antalet kassaservicekontor skall skäras ned med 199 kontor som ett steg i arbetet att nå ett nollresultat under år 2005. Nedskärningarna skall enligt Svensk Kassaservice vara genomförda till sista juni 2004. Stängningarna omfattar 168 kontor i egen regi och 31 partnerställen.

Svensk Kassaservice tillhandahåller följande tjänster:

- Insättning och uttag på bankkonto
- Inbetalning på postgiro och bankgiro
- Utbetalningar på postgiro och bankgiro
- Utlandsbetalning
- Dagskasseinsättning
- Inrikes postanvisning
- Inlösen av utrikes postanvisningar

Svensk Kassaservice och tidigare Posten har under en lång tid upplevt att transaktionsvolymerna för samtliga tjänster som erbjuds har minskat. Den senaste femårsperioden har transaktionsvolymen minskat totalt med i genomsnitt 16 % per år.

Den grundläggande kassaservicen har visat varierande resultat under perioden 1999 till 2003. Analysen visar att resultatet inklusive statligt stöd har uppgått till mellan -235 och -590 miljoner kronor (mnkr), medan den årliga kostnaden för staten har varierat mellan 700 och 1 050 mnkr inklusive omstruktureringskostnader. Detta ger en ackumulerad kostnad för staten på ca 4,2 miljarder kronor (mdkr) under hela perioden. Det statliga stödet till Posten uppgick under åren 1999 och 2000 till 200 mnkr, och har därefter uppgått till 400 mnkr.

En analys av Svensk Kassaservice resultat i relation till antalet transaktioner visar att kostnaden för staten har ökat kontinuerligt under perioden oavsett vilket nyckeltal som används. År 1999 uppgick kostnaden för staten per transaktion till ca 9 kronor medan den år 2003 uppgick till 20 kronor.

## Utveckling av marknaden för finansiella tjänster

Nischbanker och andra aktörer som tillhandahåller banknära tjänster har gett en ökad mångfald på marknaden. Den ökade mångfalden tillsammans med den tekniska utvecklingen har inneburit att kundernas behov av att besöka bankkontoren har minskat. I stället erbjuds konsumenterna allt bättre tillgång via elektroniska kanaler, där de får tillgång dygnet runt till enkla och behovsanpassade tjänster. Den ökade användningen av datorer och Internet har skyndat på utvecklingen av banktjänster över Internet.

Bankerna har genom prissättning försökt att styra över kundkontakterna till telefonbank, brevgiro, Internet och andra mer kostnadseffektiva lösningar. Trenden det senaste årtiondet har varit att minska antalet bankkontor och att omvandla existerande kontor från manuella kassaservicekontor till rådgivningskontor med begränsade möjligheter till kassaärenden över disk. Trots att storbankerna minskat sina kontorsnät de senaste åren talar mycket för att neddragningstakten har avstannat.

Jämfört med andra kanaler är ärenden över disk de mest kostnadskrävande transaktionerna, både för banken och för kunden. En frekvent kund hos t.ex. Svensk Kassaservice, som betalar två räkningar och löser in ett utbetalningskort per månad, betalar ca 1 200 kronor per år för denna tjänst. Priserna hos Svensk Kassaservice ligger i nivå med storbankernas priser för kassaservice.

För att göra uttag av kontanter från eget konto kan en kund välja att använda sitt kontokort i uttagsautomater eller i betalterminaler. Det är också möjligt för kunden att besöka ett bankkontor eller kontor för Svensk Kassaservice för att ta ut kontanter över disk. Detta är dock något som har minskat dramatiskt de senaste åren då kunderna väljer andra alternativ. År 2002 svarade kassahanteringen för ca 3 % av det totala antalet uttags- och betalningstransaktioner.

När det gäller betaltjänster är girobetalningarna den dominerande betalningsformen vad gäller transaktionsvärde och transaktionsvolymer och stod år 2002 för 50 % av den totala transaktions-

volymer. Elektronisk girering står för den största andelen av girobetalningarna och har vuxit kraftigt de senaste åren. Detta har skett på bekostnad av blankettgirering som under samma period har minskat.

Antalet transaktioner med kontokort har ökat markant sedan mitten av 1990-talet. Transaktioner med bankkort visar den största ökningen under perioden med en tillväxt på 145 %. Utvecklingen av kortmarknaden är nära sammankopplad med marknaden för kontanter, då dessa är substitut till varandra.

Enligt statistik från SCB har ca 40 % av befolkningen i åldern 16-74 år använt Internet för att utföra banktjänster år 2003. I mitten av år 2003 hade bankerna sammanlagt ca 5,1 miljoner Internetbankskunder, vilket är en ökning med 50 % sedan år 2001. Av dessa var 91 % privatpersoner.

Kontantbetalningar utgör dock alltjämt en stor del av antalet transaktioner i samhället, även om andelen har minskat under senare år p.g.a. en ökad användning av kontokort och elektroniska överföringar.

Sverige har kommit mycket långt jämfört med andra länder i övergången från manuell kassaservice till nya alternativ.

### **Kassaservice i några andra länder**

Vår internationella utblick är inriktad på de europeiska länderna. Vi har studerat Frankrike, Förenade Kungadömet och Tyskland samt de nordiska länderna.

Det är fortfarande vanligast att postföretag, utöver sin kärnverksamhet, post, tillhandahåller finansiella tjänster. Ofta har postföretaget då även egen bankverksamhet i koncernen.

Det naturliga sambandet mellan post och finansiella tjänster kommer ursprungligen ur möjligheten att skicka pengar genom postföretag i form av postanvisning och sedermera betalningsförmedling genom postgiro. På senare tid har dock flera postföretag börjat avveckla de finansiella tjänsterna, ofta i samband med att postgirot sålts. I grunden är det den tekniska utvecklingen med Internetbanker som gör att det naturliga sambandet med post upphör. I andra fall har samarbete med banker utvecklats efter att företaget avhänt sig postgirot, i syfte att utnyttja kontorsnätet så långt som möjligt.

Lagstiftning om kassatjänster har av de ovan redovisade länderna återfunnit endast i Norge. Det kan också konstateras att inte i något land som vi studerat utgår något statligt stöd till finansiella tjänster som postföretag tillhandahåller.

### Samhällets behov av en grundläggande kassaservice

Utifrån ett geografiskt perspektiv är det endast de personer som bor i områden utan kommersiella alternativ som har ett direkt behov av tjänster som staten garanterar, i dag i form av Svensk Kassaservice. I dagsläget är det ca en halv miljon personer som använder Svensk Kassaservice i dessa områden, varav uppskattningsvis ca 75 000 har Svensk Kassaservice som sitt huvudsakliga alternativ. Dessa ca 75 000 personer kan utgöra en approximation av den grupp som inte har något praktiskt manuellt alternativ till sina kassaserviceärenden. Övriga kunder använder i huvudsak andra kanaler för betalningar, insättningar och uttag.

Utredningen har också studerat behoven hos vissa grupper som oftare än andra använder Svensk Kassaservice. Dessa grupper är ungdomar/studenter, pensionärer, asylsökande, invandrare, småföretag, ideella föreningar/organisationer, personer som nekas bankrelationer och funktionshindrade. De genomgångna särskilda grupperna utgör en relativt stor andel av den totala befolkningen även om hänsyn tas till dubbelräkning då en person kan ingå i flera behovsgrupper, t.ex. pensionär och invandrare. Det är i dag många som använder kassaservicetjänster inom de särskilda grupperna men analysen visar att det är få som har det som sitt huvudalternativ och ännu färre som inte har tillgång till ett annat manuellt alternativ. En uppskattning av antalet kunder inom de särskilda behovsgrupperna som inte kan lösa sina kassaärenden på annat sätt än genom Svensk Kassaservice uppgår i dag till ca 100 000.

En uppfattning av samhällets sammanlagda behov av manuella kassaservicetjänster framträder om behovet ur ett geografiskt behov läggs samman med de särskilda gruppernas identifierade behov. Denna uppskattning visar att år 2004 saknar ca 175 000 personer ett annat manuellt alternativ till Svensk Kassaservice tjänster.

Den mest realistiska bedömningen är enligt utredningen en fortsatt minskning av antalet transaktioner i nivå med den historiska utvecklingen, dvs. med minst 15 % per år. Detta innebär att år 2008 kommer antalet transaktioner hos Svensk Kassaservice att uppgå

till ca 19 miljoner givet allt annat lika och att det på hela marknaden hanteras ca 32 miljoner manuella bank- och betalningstransaktioner.

Utredningen har genomfört kostnadsberäkningar utifrån fem scenarier. Beräkningarna grundas bl.a. på de antaganden om volymutvecklingen som vi gjort. De fem scenarierna är:

Figur 1. Fem scenarier

<b>Basscenario OA</b>	Rikstäckande omfattning enligt nuvarande definitioner
	Posten är utförare via Svensk Kassaservice och lantbrevbäringen
	Framskrivning av nuläge enligt beslutad affärsplan
<b>Integrerat scenario OB</b>	Rikstäckande omfattning enligt nuvarande definitioner
	Posten tillhandahåller den grundläggande kassaservicen genom ett nät där post- och kassaservicetjänster levereras integrerat
	Uppdraget från staten skiljer sig inte från OA, men Postens metod för utförande gör det
<b>Scenario 1 Rikstäckning</b>	Rikstäckande omfattning enligt förtydligad definition (minst 1 serviceställe per kommun och i områden där kommersiella alternativ saknas samt i lantbrevbäringen)
	Posten är utförare
<b>Scenario 2 Geografisk begränsning</b>	Omfattningen begränsas geografiskt till områden där kommersiella alternativ saknas samt till lantbrevbäringen
	Posten är utförare
<b>Scenario 3 Upphandling</b>	Omfattningen begränsas geografiskt till orter där kommersiella alternativ saknas samt till lantbrevbäringen. Produktutbudet begränsas till betaltjänster inklusive dagskassahantering
	Utförare utses av statlig myndighet via upphandling

Resultatet av våra beräkningar visar att det enda av de fem scenarierna som representerar en stabil kostnadsutveckling är upphandlingsalternativet, scenario 3.

## Överväganden och förslag

### Omfattningen av statens ansvar

Utredningen gör inledningsvis bedömningen att statens ansvar skall avse grundläggande betaltjänster. Detta skall omfatta betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

Det sätt på vilket tjänsterna skall tillhandahållas bör kunna anpassas över tiden till behovet hos olika grupper. Trenden i samhället att minska kontanthantering bör därvid inte motverkas.

Vi bedömer vidare att alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster. Vi anser att det är en uppgift för marknaden att möjliggöra detta. Statens uppgift är att se till att marknaden tar sitt ansvar.

Staten skall ha ett ansvar för att det skall finnas tillgång till grundläggande betaltjänster i hela landet till rimliga priser.

För orter där marknaden tillgodoser behovet av grundläggande betaltjänster anser vi att staten inte skall vidta några åtgärder för att öka tillgängligheten. Statens ansvar för betaltjänster skall därför geografiskt begränsas till de orter och den landsbygd där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla sådana tjänster och där det inte heller finns några jämförbara alternativ. På landsbygden anser vi att grundläggande betaltjänster skall finnas tillgängliga genom lantbrevbäringen, om det inte sker på annat sätt.

### Politiskt mål för grundläggande betaltjänster

På de ställningstaganden vi har gjort beträffande omfattningen av statens ansvar föreslår vi ett politiskt mål som vi anser skall fastställas för grundläggande betaltjänster. Målet föreslås lyda:

*Alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.*

Vi föreslår att målet skall fastställas av riksdagen.



### **Uppdrag att träffa branschöverenskommelse om tillgång till vissa betaltjänster som tilläggstjänster till konto**

För att åstadkomma att marknaden tar sitt ansvar för att alla skall få tillgång till betaltjänster föreslår vi att en särskild utredare skall ges ett uppdrag att söka åstadkomma en branschöverenskommelse om att institut som erbjuder sig att ta emot insättningar som omfattas av garanti för insättningar enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti skall tillhandahålla vissa betaltjänster som tilläggstjänster, t.ex. kort eller check, knutna till kontot på skäliga villkor till insättare som önskar sådana tjänster, om det inte finns särskilda skäl emot det.

Lyckas inte utredaren åstadkomma en branschöverenskommelse om tillgång till sådana betaltjänster, skall skälen för detta redovisas. Utredaren skall i sådant fall samtidigt lämna förslag på de åtgärder som hon eller han anser nödvändiga för att betaltjänster som tilläggstjänster till konton som omfattas av insättningsgarantin skall bli tillgängliga för alla. Anser utredaren att ändring av lagstiftning är nödvändig skall förslaget innefatta förslag till författnings-text.

### **Vem eller vilka skall tillhandahålla de grundläggande betaltjänsterna?**

I den rättsliga analysen bedömer utredningen att grundläggande betaltjänster är tjänster i allmänhetens intresse. Ersättning som utgår från staten för att tillhandahålla tjänsterna skall utgå under sådana förutsättningar att den antingen inte utgör statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget eller, om den skulle utgöra sådant stöd, ändå är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 86.2 i fördraget.

Utredningens rättsliga analys visar att den nuvarande lösningen med ett statligt bolag som huvudaktör och utförare av den grundläggande kassaservicen innebär vissa rättsliga komplikationer då det förutom lagen om grundläggande kassaservice måste tas hänsyn till t.ex. lagen om offentlig upphandling, vallagen och EG-rätt på området som påverkar statens möjligheter att förplikta ett statligt bolag samhällsuppdrag respektive att ge finansiellt stöd för uppdraget.

Utredningen föreslår att lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skall upphävas för att upphöra att gälla den 1 juli 2006. En avveckling av kassaservicetjänsterna skall innan dess kunna genomföras med början från den 1 januari 2006.

För att säkerställa att grundläggande betaltjänster tillhandahålls på landsbygden föreslår vi också att det i bolagsordningen för Posten AB (publ) i verksamhetsbeskrivningen skall anges att bolaget skall erbjuda den som avser att tillhandahålla grundläggande betaltjänster genom lantbrevbäringen att utföra tjänsterna. Verksamheten skall inte bedrivas i vinstsyfte. Därutöver skall Posten AB självt eller genom dotterbolag få tillhandahålla betaltjänster på kommersiell grund.

Utredningen bedömer efter samtal med banker och handeln att det bör finnas förutsättningar att finna aktörer som mot ersättning är beredda att erbjuda grundläggande betaltjänster på orter där kommersiella alternativ saknas.

Vi föreslår mot denna bakgrund i stället en ny ordning som innebär att Post- och telestyrelsen skall få i uppdrag av regeringen att upphandla de grundläggande betaltjänsterna. Upphandlingen skall avse de orter och den landsbygd där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla sådana tjänster och där det inte heller finns några jämförbara alternativ. Post- och telestyrelsen skall kunna vidta förberedelser för avtal från och med den 1 juli 2005. Upphandlingen skall vara avslutad och avtal börja gälla från och med tidigast den 1 januari 2006 och senast den 1 juli samma år.

### **Särskilda åtgärder för de skyddsvärda grupperna**

Utredningen föreslår en rad åtgärder för att säkerställa de skyddsvärda gruppernas intressen:

- Konsumentverket föreslås få i uppdrag att genomföra en informations- och utbildningskampanj för att hjälpa de skyddsvärda grupperna till nya, enkla och kostnadseffektiva betaltjänster.
- Riksförsäkringsverket skall ges i uppdrag att i samråd med Riksgäldskontoret hitta en ny lösning för att genomföra utbetalningar till ålderspensionärer som saknar bankkonto.
- Riksgäldskontoret skall ges i uppdrag att utreda om befintliga tjänster inom ramavtalen för statens betalningar kan avropas av

- Migrationsverket, alternativt utarbeta ett underlag för en separat upphandling tillsammans med Migrationsverket.
- Post- och telestyrelsens uppdrag att upphandla en utsträckt kassaservice till äldre och funktionshindrade i glesbygd ändras till att avse grundläggande betaltjänster.

### **Behovet och utformningen av en ändamålsenlig bevakning av samhällets behov av grundläggande betaltjänster**

Konsumentverket föreslås få i uppdrag av regeringen att bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov.

### **Konsekvenser av förslagen**

I vår konsekvensanalys uppskattar vi, med utgångspunkt i upphandlingsscenario (S3) enligt våra beräkningar och diskussioner med olika aktörer, att kostnaden för utredningens förslag uppgår till mellan 200 mnkr och 300 mnkr per år. Utöver detta tillkommer kostnader för de uppdrag som Post- och telestyrelsen samt Konsumentverket föreslås ha. Detta medför att från och med år 2007 minskas statens anslag. Vi föreslår vidare att anslaget flyttas från enligt nuvarande ordning utgiftsområde 22 Kommunikationer inom Näringsdepartementet till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och statsförvaltning inom Finansdepartementet.

Beträffande de regionala konsekvenserna bedömer vi att utredningens förslag säkerställer att behovet av grundläggande betaltjänster tillgodoses ur ett regionalt perspektiv, eftersom tjänsterna kommer att upphandlas i områden som saknar kommersiella alternativ.

### **Slutord**

Omställningen enligt utredningens förslag förutsätter att Posten, Svensk Kassaservice och de banker som i dag utnyttjar Svensk Kassaservice samverkar så att kunderna erhåller information och stöd i samband med förändringarna.

Vid en samlad bedömning anser vi att Sverige genom den av utredningen föreslagna lösningen har mycket goda förutsättningar att inta en tätposition bland länder som erbjuder alla medborgare och

företag säkra, bekväma och kostnadseffektiva lösningar för betalningar och kontantförsörjning. Förutom en ändamålsenlig reglering krävs att staten och marknadens aktörer samverkar för att denna målbild skall kunna realiseras inom en inte alltför avlägsen framtid.

# Summary

## **The assignment**

The inquiry's assignment in relation to basic cashier services has primarily involved:

- analysing and assessing the needs of society as regards basic cashier services and, on the basis of the assessment, taking a position on whether the State should continue to be responsible for the services,
- taking a position on whether Posten should be the provider of cashier services and, if this is not the case, suggesting other forms of ensuring the provision of cashier services and indicating the legislation that is needed for this purpose, and
- estimating the cost of a future solution that is acceptable from a socio-economic and competition perspective, and that meets reasonable demands for accessibility.

## **Background**

The background to the financial services provided by Posten AB and previously Postverket is the evolution from its Postal Savings Bank, the establishment of PK Bank when the Postal Savings Bank was separated from Postverket, to the corporatisation of Postverket and the introduction of the Postal Services Act (1993:1684), and the subsequent sale of Postgirot to Nordbanken. In 2001 the Basic Counter Service Act (2001:1276) was passed. The postal and cashier service networks were separated and since 2002 cashier services have been operated by Svensk Kassaservice AB (Swedish Cashier Service), which is part of the Posten Group.

## Basic cashier service

Swedish Cashier Service currently provides a range of cashier services through its own standalone outlets, partner outlets, rural letter carriers and post bags. The 644 outlets run by Swedish Cashier Service are located in former post offices that have been converted into cashier service offices or in other locations; in some cases, Swedish Cashier Service and Posten are still jointly located.

Swedish Cashier Service currently has agreements with a total of 343 business operators who provide the services of Swedish Cashier Service on its behalf (partners).

In light of declining revenues and a shrinking customer base, Swedish Cashier Service decided in April 2003 to cut the number of outlets by 199 as a step towards breaking even in 2005. According to Swedish Cashier Service, these cuts are to be implemented by 30 June 2004. Of the outlets to be closed, 168 are Swedish Cashier Service outlets and 31 are partner outlets.

Swedish Cashier Service provides the following services:

- Bank deposits and withdrawals
- Payment via postal giro and bank giro
- Payment orders via postal giro and bank giro
- Overseas payments
- Daily business receipt management
- Domestic money orders
- Payment of foreign money orders

Swedish Cashier Service and previously Posten have long experienced that the volume of transactions for all services they provide has declined. Over the last five-year period, the number of transactions in total has dropped, on average, by 16 per cent per year.

Basic cashier service reported varying results for the period 1999–2003. The analysis shows that income including public funding amounted to SEK -235 and -590 million, while the annual costs to the State have varied between SEK 700 million and SEK 1 050 million including restructuring costs. This represents an accumulative total cost for the State of approximately SEK 4.2 billion for the entire period. State financial support to Posten in 1999 and 2000 amounted to SEK 200 million per year, and has since then risen to SEK 400 million.

An analysis of Swedish Cashier Service's results in relation to the number of transactions shows that the costs to the State have risen continuously during the period regardless of which key indicator is used. In 1999 the cost to the State per transaction was SEK 9, and by 2003 it had risen to SEK 20.

### **Market development for financial services**

Niche banks and other providers of banking-type services have created greater diversity in the market. This greater diversity, coupled with technological advances, has reduced the need for customers to go to the bank. Rather, consumers are offered ever better access via electronic channels through which they have round-the-clock access to simple and customised services. The increased use of computers and the Internet has sped up the development of Internet banking services.

The banks have used pricing strategies to try to encourage their customers to use telephone banking, bank giro, the Internet and other more cost-effective solutions. The trend in recent decades has been to reduce the number of branches and to transform existing branches offering manual cashier service into advisory branches with limited over-the-counter cashier services. Despite the major banks reducing their network of branches in recent years, there is much to indicate that the pace of reductions has been halted. Compared with other channels, over-the-counter errands are the most costly transactions for the bank and the customer. For example, a frequent customer at Swedish Cashier Service who pays two bills and cashes one postal cheque per month pays about SEK 1 200 per year for this service. Swedish Cashier Services' prices for cashier services are in line with those of the major banks.

To withdraw cash from their bank accounts, customers can choose to use their bank cards in automatic teller machines or point-of-sales terminals. It is also possible for customers to go to the bank or to a Swedish Cashier Service outlet to withdraw cash over the counter. However, this has declined dramatically in recent years as customers have chosen other options. In 2002 cash management accounted for approximately 3 % of the total number of withdrawal and payment transactions.

As regards payment services, giro payments are the dominant form of payment in terms of transaction value and transaction volume, and in 2002 accounted for 50 % of the total transaction volume. Electronic giro represents the largest share of giro payments and has grown rapidly in recent years. This has occurred at the expense of paper giro, which over the same period has decreased.

The number of credit or debit card transactions has increased markedly since the mid-1990s. Bank card transactions account for the largest increase during the period with a growth of 145 %. Developments on the bank card market are closely associated with the cash market, as they are substitutes for each other.

According to statistics from Statistics Sweden, 40 % of the population aged between 16 and 74 used the Internet to do their banking in 2003. In mid-2003 the banks had a total of 5.1 million Internet customers, representing an increase of 50 % since 2001. Of these, 91 % were private individuals.

Cash payments, however, still account for a large number of transactions, despite a decline in recent years due to the increased use of bank cards and electronic transfers.

Compared with other countries, Sweden has come a long way as regards the transition from manual cashier service to new alternatives.

### **Cashier services in several other countries**

Our international survey has focused on European countries. We have studied France, the United Kingdom and Germany, as well as the Nordic countries.

It is still most often the Post Office that, in addition to its core postal services, provides financial services. Often, the Post Office also operates banking activities within its group of companies.

The natural link between the Post Office and financial services originates from customers being able to send money through the Post Office in the form of money orders, and later, from money transmission services through the postal giro system. In recent years, however, many Post Offices have stopped offering financial services, often in conjunction with the sale of postal giro operations. Essentially, technological advances and Internet banks are the reason the natural link with the Post Office no longer



exists. In other cases, cooperation with banks has developed once the postal giro arm has been sold, in order to make the best possible use of the counters' network.

Of the countries mentioned above, only Norway was found to have legislation concerning cashier services. We can also note that no state financial support for financial services provided by Post Offices was available in any of the countries we have studied.

### **Society's need for basic cashier services**

From a geographical perspective, only people living in areas without commercial alternatives have a direct need for services guaranteed by the State, today in the form of Swedish Cashier Service. Half a million people currently use Swedish Cashier Service in these areas, and an estimated 75 000 use Swedish Cashier Service as their main alternative. These 75 000 people are an approximation of the group that has no practical manual alternative for their cashier service errands. Other customers mainly use other channels for payment, deposits and withdrawals.

The inquiry has also studied the needs of certain groups that use Swedish Cashier Service more often than others. These groups are young people/students, pensioners, asylum seekers, immigrants, small enterprises, voluntary associations/organisations, people who are denied relations with banks and people with disabilities. These groups represent a relatively large share of the total population even if consideration is given to the fact that an individual may belong to more than one of the groups, for example, a pensioner and immigrant. Many people in these groups use cashier services today but the analysis shows that this is the main alternative for only a small number of them and even fewer do not have access to another physical alternative. The number of customers in the special needs groups who cannot solve their cashier errands in any other way than through Swedish Cashier Service is currently estimated at about 100 000.

An understanding of society's total need for manual cashier services emerges if the geographical need is considered along with the identified needs of the special groups. This estimate shows that in 2004 some 175 000 people lack a manual alternative to the services offered by Swedish Cashier Service.

According to the report, the most realistic assessment is that the number of transactions will continue to decline at the same historical rate, i.e. by at least 15 % per year. This means that in 2008 the number of transactions at Swedish Cashier Service will be approximately 19 million, all else being equal, and in the market as a whole 32 million manual bank and payment transactions will be carried out.

The report has developed cost estimates based on five scenarios. The estimate are based on, among other things, the assumptions we have made about volume trends. The five scenarios are:

*Figure 1. Five scenarios*

Base scenario OA	Nationwide provision in accordance with current definitions
	Posten is the service provider via Swedish Cashier Service and rural mail carriers
	Projection of current position in accordance with adopted business plan
Integrated scenario OB	Nationwide provision in accordance with current definitions
	Posten provides basic cashier services via a network that delivers integrated postal and cashier services
	The assignment from the State does not differ from OA but Posten's service delivery methods differ
Scenario 1 Nationwide provision	Nationwide provision in accordance with a clearer definition (at least one service outlet per municipality and in areas where no commercial alternatives exist and by rural mail carriers)
	Posten is the service provider
Scenario 2 Geographical limits	The service provision is limited geographically to the areas where no commercial alternatives exist and to rural mail carriers
	Posten is the service provider
Scenario 3 Procurement	The service provision is limited geographically to the areas where no commercial alternatives exist and to rural mail carriers. The product range is limited to payment services including daily business receipt management
	The service provider is appointed by a state authority via procurement

The results of our estimates show that the only scenario that represents a stable cost trend is Scenario 3, the procurement alternative.

## **Deliberations and proposals**

### **The extent of the State's responsibility**

The inquiry's initial assessment is that basic payment services should be the responsibility of the State. This should include money transmission services, cash withdrawals and daily business receipt management for business operators and voluntary organisations.

The way in which the services are provided should be able to be adapted over time to the needs of the various groups. The trend in society to reduce cash management should therefore not be hindered.

We are also of the view that everyone in society should have access to basic payment services. We consider that it is up to the market to bring this about. The State's task is to see to it that the market takes its responsibility.

The State's responsibility is to ensure access to basic payment services at reasonable prices throughout the country.

In areas where the market meets the demands for basic payment services, we consider that the State should not take any measures to increase accessibility. The State's responsibility for payment services should therefore be restricted geographically to places and urban areas where it is not commercially viable to provide these services and where no other comparable alternative exists. In rural areas, we consider that basic payment services should be available through rural mail carriers, if they are not provided in any other way.

### **Political objective of basic payment services**

On the basis of the standpoints that we have taken as regards the extent of the State's responsibility, we propose one policy objective for basic payment services. The following wording is suggested:

*All citizens shall have access to basic payment services at reasonable prices.*

We propose that the policy objective be established by the Riksdag.

### **Task of reaching an industry agreement on access to payment services as an additional account service**

To ensure that the market takes its responsibility to enable all citizens access to payment services, we propose that an inquiry be given the task of trying to bring about an industry agreement so that institutes that undertake to accept deposits included in the guarantee for deposits covered by the Act (1995:1571) on deposit guarantee shall provide certain payment services as additional services, e.g. cards or cheques, linked to the account on reasonable terms to depositors who request these services, if there are no specific reasons for not doing so.

If the inquiry does not succeed in reaching an industry agreement on access to such payment services, the reasons for this should be presented. The inquiry in this case should also propose the measures that it considers necessary for ensuring that payment services are available to everyone as additional services to accounts covered by the deposit guarantee. If the inquiry considers that legislation is necessary, the proposal should include draft legislation.

### **Who should provide the basic payment services?**

In the legal analysis, the inquiry considers that basic payment services are public interest services. Compensation from the State for providing these services shall be offered on the condition that it either does not constitute State aid under article 87 (1) of the EC Treaty or, if it does, that it is compatible with the common market under article 86 (2) of the Treaty.

The inquiry's legal analysis shows that the present solution of a state-owned company as the principal actor and provider of basic cashier service implies certain legal complications since in addition to the Basic Counter Service Act consideration must be given to the Public Procurement Act, the Elections Act and Community

law in the areas that affect the State's ability to commit itself to a state-owned public service and to provide financial support for the service.

The inquiry proposes that the Basic Counter Service Act (2001:1276) be abolished and cease to have effect on 1 July 2006. Before this, it should be possible to begin phasing out cashier services as of 1 January 2006.

To ensure that basic payment services are provided in rural areas, we also propose that the statement of activities in the Articles of Association of Posten AB specify that the company shall offer the intended provider of basic payment services through rural mail carriers the task of providing the services. The operations shall not be conducted for profit-making purposes. In addition, Posten AB itself or via a subsidiary shall be permitted to provide payment services for commercial purposes.

The inquiry considers, following talks with banks and retailers, that it should be possible to find actors that in exchange for payment are prepared to offer basic payment services in areas where no commercial alternatives exist.

Against this background, we propose a new regime by which the National Post and Telecom Agency be commissioned by the Government to procure basic payment services. Procurement should be for places and urban areas where it is not commercially viable to provide these services and where no other comparable alternative exists. The National Post and Telecom Agency should be able to prepare for the agreement as of 1 July 2005. The procurement process should be completed and the agreement come into force by 1 January 2006 at the earliest and 1 July 2006 at the latest.

### **Special measures for the groups that need protection**

The inquiry proposes a range of measures to safeguard the interests of the groups that need protection:

- The Swedish Consumer Agency should be assigned to conduct an information and education campaign to help the groups that need protection access new, easy and cost-effective payment services.
- The National Social Insurance Board should be assigned to find a new payment solution for old-age pensioners without a bank account in cooperation with the Swedish National Debt Office.
- The Swedish National Debt Office should be given the task of analysing if the existing framework agreement for State transfers can be used by the Swedish Migration Board, or alternatively assist the Swedish Migration Board in negotiating a new agreement with a credit institution.
- The National Post and Telecom Agency's task to procure extended cashier services for elderly people and people with disabilities should be changed to cover basic payment services.

### **Need for and design of an appropriate system for monitoring society's need for basic payment services**

It is proposed that the Swedish Consumer Agency be commissioned by the Government to monitor that the basic payment services match the needs of society.

### **Impact of the proposals**

Our impact assessment estimates, based on Scenario 3 (procurement scenario), our calculations and talks with different actors, that the cost of the inquiry's proposals will amount to between SEK 200 million and SEK 300 million per year. In addition, there is the cost of the proposed tasks for the National Post and Telecom Agency and the Swedish Consumer Agency. This will result in a reduction in the state appropriation as of 2007. Further, we propose that the appropriation be transferred from current

expenditure area 22 *Communications* in the Ministry of Industry, Employment and Communications, to expenditure area 2 *Economy and Financial Administration* in the Ministry of Finance.

Regarding the regional impacts, we consider that the inquiry's proposals ensure that the need for basic payment services is met from a regional perspective, as the services will be procured in areas where no commercial alternatives exist.

### **Closing comments**

The restructuring as proposed by the inquiry presupposes that Posten, Swedish Cashier Service and the banks currently using Swedish Cashier Service cooperate to ensure that customers receive information and support in connection with the changes.

In our overall assessment we consider that Sweden, through the inquiry's proposed solution, will be in a very good position to join the leading countries offering all its citizens and enterprises safe, convenient and cost-effective solutions for payment and cash management. In addition to appropriate regulations, it is essential that the State and market actors work together to ensure that the objectives scenario can be realised in the not too distant future.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (2005:XX) om upphävande av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice**

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skall upphöra att gälla vid utgången av juni 2006.

Det statligt ägda bolag som skall tillhandahålla kassaservice enligt lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice får börja att avveckla verksamheten tidigast efter utgången av år 2005. Om bolaget avser att påbörja en avveckling av verksamheten innan lagen upphör att gälla, skall bolaget senast den 1 september 2005 ge in en avvecklingsplan till regeringen.



## 2 Förslag till förordning (2005:XX) om ändring i förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Härigenom föreskrivs  
dels att 5 § skall ha följande lydelse,  
dels att 2 a § upphävs.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 a §

*Post- och telestyrelsen skall bevaka att kassaservicen enligt lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice motsvarar samhällets behov.*

### 5 §

Post- och telestyrelsen får genom upphandling

1. tillgodose funktionshinderades behov av särskilda *post- och kassatjänster samt elektroniska kommunikationstjänster,*

2. tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster och elektroniska kommunikationstjänster under höjd beredskap, *och*

3. stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av elektronisk kommunikation och posttjänster i fred.

Post- och telestyrelsen får genom upphandling

1. tillgodose funktionshinderades behov av särskilda *posttjänster och elektroniska kommunikationstjänster samt grundläggande betaltjänster,*

2. tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster och elektroniska kommunikationstjänster under höjd beredskap,

3. stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av elektronisk kommunikation och posttjänster i fred, *och*

4. tillgodose samhällets behov av grundläggande betaltjänster i de delar av landet där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla tjänsterna och där det inte heller finns några andra alternativ.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005 utom i fråga om upphävande av 2 a § som träder i kraft från utgången av juni 2006.

### 3 Förslag till förordning (2005:XX) om ändring i förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket

Härigenom föreskrivs att 3 a § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 a §

Konsumentverket skall

1. låta genomföra prisundersökningar minst vart tredje år och årligen justera resultatet till beräknad prisnivå för kommande år,

2. senast den 31 oktober varje år till regeringen ge in ett underlag som är baserat på prisundersökningar enligt 1 och Statistiska centralbyråns konsumtionsundersökningar, som kan ligga till grund för regeringens beslut om riksnorm enligt 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937), *och*

3. vara kontaktpunkt för svenska myndigheters samarbete med myndigheter inom EES och med Europeiska gemenskapernas kommission i konsumentrelaterade frågor som rör informationssamhällets tjänster enligt lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster.

Konsumentverket skall

1. låta genomföra prisundersökningar minst vart tredje år och årligen justera resultatet till beräknad prisnivå för kommande år,

2. senast den 31 oktober varje år till regeringen ge in ett underlag som är baserat på prisundersökningar enligt 1 och Statistiska centralbyråns konsumtionsundersökningar, som kan ligga till grund för regeringens beslut om riksnorm enligt 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937),

3. vara kontaktpunkt för svenska myndigheters samarbete med myndigheter inom EES och med Europeiska gemenskapernas kommission i konsumentrelaterade frågor som rör informationssamhällets tjänster enligt lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, *och*

4. *bevaka att det finns grundläggande betaltjänster som motsvarar samhällets behov och se-*

*nast den 1 oktober varje år, efter samråd med Post- och telestyrelsen, lämna en rapport till regeringen.*

Innan underlag enligt första stycket 2 ges in skall Konsumentverket hämta in synpunkter från Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Socialstyrelsen. Om det finns skilda uppfattningar mellan myndigheterna i väsentliga frågor, skall Konsumentverket redovisa detta för regeringen. I samband med att underlaget ges in skall verket redovisa för regeringen vilka undersökningar och vilket material som använts.

Innan underlag enligt första stycket 2 ges in skall Konsumentverket hämta in synpunkter från Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Socialstyrelsen. Om det finns skilda uppfattningar mellan myndigheterna i väsentliga frågor, skall Konsumentverket redovisa detta för regeringen. I samband med att underlaget ges in skall verket redovisa för regeringen vilka undersökningar och vilket material som använts.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2006.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdragets utformning enligt utredningsdirektiven

Utredningen omfattar två delar, dels postservice, dels den grundläggande kassaservicen. Utredningens arbete om postservice skall redovisas den 1 november 2004 medan den grundläggande kassaservicen slutredovisas i detta delbetänkande.

I vårt uppdrag ingår att utreda behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen. I uppdraget ingår att analysera och bedöma samhällets behov av och kostnader för en grundläggande kassaservice historiskt sett, i dag och i framtiden. Vi skall redovisa hur kostnader och intäkter för den grundläggande kassaservicen har utvecklats under de senaste fem åren. Utifrån denna bedömning skall vi ta ställning till om staten skall fortsätta att ha ansvar i nuvarande omfattning för den grundläggande kassaservicen. Vi har tolkat detta som att en förutsättning enligt direktiven är att staten även fortsättningsvis förutses ha ett ansvar för den grundläggande kassaservicen och att det därför i första hand är omfattningen respektive utövandet av detta ansvar som skall utredas.

Enligt direktiven skall vi vidare bedöma om det även i fortsättningen skall vara Posten som tillhandahåller kassaservicen i landet eller, om lämpligt, föreslå en annan lösning och den lagstiftning som lösningen kräver. Om vi finner att det även i fortsättningen skall vara Posten som helt eller delvis tillhandahåller kassaservicen skall vi analysera statens nuvarande krav på Posten och föreslå de framtida formerna för hur tillhandahållandet av kassaservicen skall säkerställas samt ange vilken lagstiftning som krävs för ändamålet.

Vi skall vidare bedöma kostnaderna för att uppfylla de aktuella behoven. Kostnaderna skall redovisas med fördelning på olika tjänster och regioner i landet. Som övergripande mål för utredningen anges att finna en lösning som är godtagbar i ett samhälls-

ekonomiskt och konkurrensrättsligt perspektiv och som tillgodoser rimliga krav på tillgänglighet.

Utöver detta anges i direktiven några frågor som vi särskilt skall ta ställning till. Dessa är:

- om statens ansvar för kassaservicen skall begränsas till de orter där det inte är kommersiellt motiverat att bedriva kassaserviceverksamhet och där det inte heller finns några andra alternativ,
- problemen med dagskassehantering i gles- och landsbygd och föreslå vilka åtgärder som kan vidtas för att lösa dessa problem, samt
- behovet och utformningen av en ändamålsenlig tillsyn och bevakning av samhällets behov av grundläggande kassaservice.

I den mån vi lägger fram förslag som står i strid med de befintliga politiska målen för kassaservice skall vi lägga fram förslag till nya mål.

I vårt arbete skall vi enligt direktiven ta hänsyn till möjligheterna för allmänheten att kunna förtidsrösta (poströsta). Vi skall vidare beakta kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980, senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000, om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag, det s.k. transparensdirektivet, samt även i övrigt beakta EG:s regler om statstöd och tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse.

Förslag till ändring av lagstiftning skall innefatta förslag till författningstext.

## 1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Vi har inlett vårt utredningsarbete med den del som handlar om den grundläggande kassaservicen, som enligt direktiven skall redovisas i ett delbetänkande i maj 2004.

Vi har studerat bakgrunden till nuvarande reglering på området och Post- och telestyrelsens rapport Grundläggande kassaservice i Sverige – en lägesbeskrivning och analys (PTS-ER-2003:37). Vi har genomfört ett stort antal intervjuer med företrädare för berörda intressenter såväl på efterfråge- som på utbudssidan liksom med berörda myndigheter. Vi har haft fortlöpande kontakter med företrädare för Posten AB och dess dotterbolag Svensk Kassaservice AB. Möten har ägt rum med de fackliga företrädarna för de tre

stora fackförbunden för de anställda i dessa bolag som hanterar kassaservice, nämligen Facket för Service och Kommunikation (SEKO), Statstjänstemannaförbundet (ST) Post och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) Post.

Med ledning av direktiven har utredningen inledningsvis utarbetat tre alternativa scenarier för att ha som utgångspunkt för en kostnadsanalys. De tre alternativen är:

1. att staten fortsatt skall ha ett ansvar för att det skall finnas tillgång till grundläggande kassaservice i hela landet till enhetliga priser. Innebörden av kravet på rikstäckning skall preciseras genom att ange att det skall finnas tillgång till sådana tjänster på minst ett kontor i varje kommun samt genom lantbrevbäring. Posten skall tillhandahålla tjänsten.
2. att statens ansvar kassaservice skall begränsas till de orter där det inte är kommersiellt motiverat att bedriva kassaserviceverksamhet och där det inte heller finns några andra alternativ samt till de platser där lantbrevbäring sker. Posten skall tillhandahålla tjänsten.
3. samma som alternativ 2 med den skillnaden att tjänsten skall upphandlas genom offentlig upphandling som genomförs av en myndighet.

Som underlag för utredningens förslag har utredningen gett i uppdrag till konsultfirman Capgemini att utarbeta en särskild rapport som redovisar:

1. uppdaterade och kvalitetssäkrade kostnader och intäkter för den grundläggande kassaservicen under de senaste fem åren.
2. en analys och bedömning av samhällets behov av en grundläggande kassaservice dels med avseende på de närmaste fem åren framåt (2004–2008), dels med ett tioårigt framåtblickande perspektiv. Bedömningarna bygger på historiskt tillgängligt material, nuläget och förväntningar om framtida utveckling på området. Grupper med särskilda behov av kassaservice har utretts.
3. utifrån tre alternativa scenarier som utredningen tagit fram en bedömning av statens kostnader för att upprätthålla en grundläggande kassaservice med viss inriktning för motsvarande period som enligt föregående punkt. Analys har även gjorts utifrån ett basalternativ och ett alternativ där Posten tillhandahåller den grundläggande kassaservicen genom ett samlat nät

för posttjänster och kassaservice. Därmed har totalt fem scenarier tagits fram inom ramen för utredningens arbete.

Konsultfirman redovisade sitt uppdrag vid ett utredningssammanträde den 26 mars 2004 och i en skriftlig rapport.

Utredningen har i samarbete med Glesbygdverket gjort ett studiebesök för att studera kassaservice på tre platser i Jämtlands län.

Utredningen har den 10 mars 2004 anordnat en s.k. "hearing" om den grundläggande kassaservicen i syfte att bl.a. stämma av utredningens analyser och beräkningar. Inbjudna anmälda intressenter framgår av bilaga 2.

Utredningen har sammanträffat med ordföranden och sekreterarna i Kommittén om en ny vallag (Ju 2003:03).

Utifrån ovanstående har utredningen tagit ställning till samhällets behov av och kostnader för den grundläggande kassaservicen. På detta underlag har sedan utredningen utarbetat förslag till omfattningen av statens framtida ansvar för den grundläggande kassaservicen och hur tillhandahållare av servicen skall utses. Förslag till nytt politiskt mål för kassaservicen har tagits fram och grundas på dessa överväganden. Författningsförslag för den valda lösningen har utarbetats.

Slutligen har konsekvenserna av förslagen analyserats. Samråd har därvid skett med Näringslivets nämnd för regelgranskning (kapitel 8).

Utredningen har hittills sammanträtt vid fyra tillfällen, varav en tvådagarsförrättning.



## 2 Bakgrund och gällande rätt

### 2.1 Bakgrund – finansiella tjänster i Posten m.m.

På 1880-talet inrättades Postsparbanken i Postverkets regi för att i första hand tillgodose småspararnas behov av en sparinstitution. År 1925 inrättades Postgirot som en del av Postsparbanken för att underlätta betalningar och främja betalningsmetoder som ledde till minskad kontanthantering

År 1974 bröts Postsparbanken ut ur Postverket och PK-banken bildades. Den operativa delen med sparkonton och krediter överfördes till PK-banken, medan giroverksamheten blev kvar i Postgirot inom Postverket. Kontorsnätet med lokaler och personal blev också kvar i Postverket som fortsatte att tillhandahålla både post- och kassatjänster i nätet (prop. 1973:145).

Under slutet av 1980-talet började minskningen av antalet betalningstransaktioner i kontorsnätet att bli märkbar. Postverket började avveckla kontor för att möta intäktsbortfall.

I slutet av 1980- och början av 1990-talet verkade Postverket för att på nytt få en egen bankrörelse. Detta bedömdes vara den bästa möjligheten att öka lönsamheten och göra det möjligt att finansiera kontorsnätet som till stor del således egentligen utgjorde ett bankkontorsnät. Dessa planer, som innebar ett samarbete med Sparbanken, avancerade mycket långt, men stoppades år 1990. Postverket uppmanades i stället att samarbeta med Nordbanken (prop. 1990/91:87, sid. 154).

I början av 1990-talet började Posten sitt samarbete med partners, s.k. "Post i butik", vilket innebar att postkontor kunde stängas.

År 1994 omvandlades Postverket till en aktiebolagskoncern. Postgirot blev då ett bankaktiebolag. Bolagsordningen utformades så att Postgirots verksamhet i princip begränsades till betalningsförmedling (prop. 1993/94:38).

Problemen med lönsamheten i kontorsnätet accelererade. I brist på möjlighet till en egen bankverksamhet med egen kundstock och där resultatet av verksamheten skulle stanna i Posten, var Postens ambition att fylla kontorsnätet med så mycket som möjligt. När omfattningen var som störst bedrev Posten kreditförmedling (åt Nordbanken), fondkommission, depåverksamhet, värdepappersverksamhet, försäljning av försäkringar m.m. i samverkan med andra aktörer som t.ex. Öhmans Fondkommission och Wasa Försäkringar. I samma syfte tillhandahölls i postkontoren också vykort, brevpapper, grammofonskivor m.m. Man kunde också köpa tågbiljetter och teaterbiljetter på vissa kontor.

Gemensamt för de flesta av dessa verksamheter var att de bestod i förmedling av andra aktörers tjänster. Marginalen för Posten blev låg och bestod huvudsakligen i transaktionsersättning.

År 1996 ingicks ett nytt samarbetsavtal med Nordbanken. Samarbetet med Nordbanken delades upp i två s.k. linjer, nämligen Postbanken, som i princip bara tillhandahölls i Postens nät, och Nordbankens övriga tjänster som, såvitt avsåg privatpersoner, tillhandahölls både på bankkontor och postkontor.

Överläggningar fördes också mellan Posten och andra banker än Nordbanken om samarbeten, dock utan framgång. Med Nordbanken diskuterades olika former av mer långtgående och integrerat samarbete. Också dessa förhandlingar var resultatlösa.

Transaktionsutvecklingen och den tekniska utvecklingen medförde vidare dels att intäkterna i kontoren minskade, dels att Postgirot fick ett allt större investeringsbehov. Lönsamheten i de olika finansiella verksamheter som Posten bedrev var dålig eller negativ. Samarbetet med Nordbanken var, trots det nya avtalet från år 1996, förlustbringande.

Sedan Posten år 1998 grundligt genomlyst samtliga finansiella affärer, fann Postens ledning att det inte var realistiskt att utan en egen fullskalig bankverksamhet få bukt med ekonomin i de finansiella affärerna. Det stod också klart att Postgirot hade ett mycket stort kapitalbehov.

Under år 1998 inledde Finansdepartementet en översyn av Postgirot. Översynen ledde till att regeringen inhämtade riksdagens tillstånd att medge Posten att avyttra Postgirot, prop. 1998/99:100.

Hösten 1999 sade Posten upp samarbetsavtalet med Nordbanken att upphöra i mars 2001. Uppsägningen var ett led i styrelsens strategi att Posten skulle lämna den finansiella sektorn. I december 1999 antogs en ny vision och affärsidé i Posten. Enligt

denna skulle Posten vara ett meddelande- och logistikföretag. Beträffande kassaservice angavs dock att i den mån det behövdes av samhällsliga skäl skulle Posten också kunna erbjuda grundläggande kassaservice.

Våren 2000 inleddes försäljningen av Postgirot. Den första försäljningen fullföljdes inte efter att Konkurrensverket lämnat preliminära invändningar mot försäljningen. Våren 2001 inleddes en ny försäljning som slutfördes i december samma år. Postgirot Bank såldes till Nordbanken (Nordea-gruppen) och koncentrationen godkändes i november 2001 av Europeiska gemenskapernas kommission med stöd av förordning (EEG) nr 4064/89 (koncentrationsförordningen).

Överläggningar om kassaservicens framtid mellan Postens dåvarande VD och styrelseordförande samt dåvarande näringsministern pågick under åren 1999–2001. I samband med detta höll Björn Rosengren ett anförande för Pensionärernas Riksförbund där han tillkännagav sin uppfattning att det även i framtiden skulle vara möjligt att utföra kassatjänster hos Posten. Denna inriktning fullföljdes senare genom arbetet med att ta fram lagstiftningen om grundläggande kassaservice.

Vid den tidpunkt när det stod klart att statens krav på Posten innebar kassaservice i oförändrad omfattning hade förändringen av Postens servicenät redan inletts. Detta var, enligt vad utredningen erfarit från Posten, huvudskälet för Posten att förlägga kassaservicen till ett separat nät.

Lagen om grundläggande kassaservice trädde i kraft den 1 januari 2002. Kassaserviceuppgiften hade dessförinnan lämnats genom avtal mellan Posten och staten. Det sista i raden av sådana avtal upphörde att gälla den 31 mars 2001.

## **2.2 Nuvarande reglering av den grundläggande kassaservicen och annan lagstiftning av betydelse**

### **2.2.1 Lagen om grundläggande kassaservice**

Det statliga ansvaret för den grundläggande kassaservicen regleras i dag i lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice. Där anges att ansvaret skall säkerställas genom det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt vallagen (1997:157). Det i vallagen utpekade bolaget är Posten AB (publ).

Lagen om grundläggande kassaservice anger 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 förarbetena till lagen anges att regeringen lägger stor vikt vid att priset för de olika tjänsterna i detta grundutbud av manuella kassatjänster inte skall bero på var i landet man bor. Den grundläggande kassaservice som staten skall svara för skall således alltjämt utgöra en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser (prop. 2001/02:34, sid. 9 f.).

Den närmare utformningen av den grundläggande kassaservicen är inte reglerad i lagen. Frågor som på vilket sätt tjänsterna skall tillhandahållas, om det t.ex. skall ske över disk eller på annat sätt, vilka krav i fråga om tillgänglighet som kan uppställas för att en person kan sägas ha tillgång till tjänsten eller inom vilken tid ett betalningsuppdrag bör vara slutfört regleras därför inte i lagen. I stället anges i lagen att regeringen får meddela närmare föreskrifter om de tjänster som skall ingå i kassaservicen. I förarbetena anges (prop. 2001/02:34, sid. 12) att aktören således ges utrymme att själv finna bra och kostnadseffektiva lösningar för hur servicen kan tillhandahållas och närmare utformas för att uppfylla de ställda kraven. Aktören kan därmed välja att tillhandahålla tjänsterna via ett eget kontorsnät, genom anlitan av entreprenör eller på annat sätt.

Det ansågs dock nödvändigt att något närmare precisera de tjänster som ingår i den grundläggande kassaservicen och den servicenivå som skall upprätthållas. Det anges därför i propositionen Grundläggande kassaservice (prop. 2001/02:34, sid. 12) att det i dagsläget är fråga om att det t.ex. skall finnas en möjlighet att betala räkningar, ta ut kontanter på vissa värdehandlingar och att göra insättningar och uttag på konton samt att tjänsterna med vissa undantag bör tillhandahållas fem dagar i veckan.

Regeringen menade att de mer detaljerade kraven måste uppställas mot bakgrund av det föreliggande behovet. Det betyder att kraven under inverkan av olika faktorer som t.ex. efterfrågan och den tekniska utvecklingen kommer att variera med tiden. De närmare kraven på kassaservicen kan i stället för i lag fastställas av regeringen genom föreskrifter eller framgå på annat sätt. Regeringen har hittills inte utfärdat några sådana föreskrifter.

I lagen anges i 2 § att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov. Post- och telestyrelsen skall enligt 2 a § förord-

ningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen bevaka att kassaservicen enligt lagen om grundläggande kassaservice motsvarar samhällets behov. Det är inte fråga om en tillsynsbefogenhet i egentlig mening. Svensk Kassaservice agerar i dag som bankombud. Sådan finansiell verksamhet står under tillsyn av Finansinspektionen inom ramen för bankverksamheten enligt bankrörelselagen (1987:617). Tillsynen av bankombud utövas således som en del av tillsynen över den bank som ombudet representerar.

### 2.2.2 Postens medverkan vid val enligt vallagen

I vallagen (1997:157) finns bestämmelser om val till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige samt till Europaparlamentet. Posten AB har enligt vallagen vissa uppgifter i samband med sådana val.

#### Röstningslokaler

Enligt 9 kap. 3 § vallagen kan röstning anordnas i följande slag av röstningslokaler, nämligen i vallokal, Posten AB:s postkontor inom landet och röstmottagningsställen som utlandsmyndigheter har inrättat.

I vallagen (9 kap. 5 §) anges att på valdagen skall väljarna rösta i vallokalen i det valdistrikt där de finns i röstlängden. Väljare som vistas utomlands eller av någon annan anledning inte kan rösta på valdagen i sin vallokal kan rösta i en sådan annan röstningslokal som anges i 9 kap. 3 § vallagen. I 9 kap. 5 § anges vidare att väljare får rösta genom bud eller lantbrevbärare enligt vad som anges i 14 kap. vallagen.

Innan postverksamheten bolagiserades hade dåvarande Postverket myndighetsansvaret för förtidsröstningen som bedrevs i egen regi. Numera anordnas poströstning på postkontor efter beslut av valmyndigheten. Den centrala valmyndigheten, således numera Valmyndigheten, har enligt vallagen ett ansvar för att efter samråd med Posten AB bestämma på vilka postkontor röstmottagning skall anordnas.

## Röstning på postkontor

I 11 kap. vallagen finns bestämmelser om röstning på postkontor. I 1 § regleras på vilka postkontor röstning skall anordnas. När val skall hållas skall den centrala valmyndigheten efter samråd med Posten AB bestämma på vilka postkontor röstmottagning skall anordnas. Vid val till riksdagen och vid ordinarie val till landstings- eller kommunfullmäktige skall röstmottagning alltid anordnas på minst ett postkontor i varje kommun. Betydligt fler röstmottagningsställen är dock tillgängliga enligt överenskommelser mellan Valmyndigheten och Posten AB.

Enligt Valmyndighetens redovisning av sina erfarenheter från valen den 15 september 2002 förekom poströstning vid 1 481 röstmottagningsställen.<sup>1</sup> Vid 106 av dessa fanns två intill varandra liggande röstmottagningslokaler, oftast ett postcenter och ett kassaservicekontor.

*Tabell 2.1.* Fördelning av röstmottagningsställen för poströstning vid de allmänna valen den 15 september 2002

<i>Fördelning</i>	<i>Antal</i>
Postkontor	296
Postkontor hos partner	104
Posten kassa	260
Posten kassa postcenter	132
Posten kassa sametablering	61
Posten hos partner kassa	265
Postcenter med rådgivning	88
Postcenter utan rådgivning	76
Postcenterfilial	29
Övriga	13
Särskilda röstmottagningsställen	157

*Källa:* Valmyndighetens rapport 2003:1 Erfarenheter från valen den 15 september 2002 sid. 10.

<sup>1</sup> Valmyndighetens rapport 2003:1 Erfarenheter från valen den 15 september 2002 sid. 10.

Det är Posten AB som utser röstmottagarna på postkontor.

I 11 kap. vallagen finns även bestämmelser som gäller när en röst skall lämnas genom bud eller lantbrevbärare. Lantbrevbäraren är således inte röstmottagare utan jämställd med bud. Bestämmelser om röstning genom bud eller lantbrevbärare finns däremot i 14 kap. vallagen.

Röstmottagaren skall ta hand om de fönsterkuvert som gjorts i ordning och på en särskild förteckning anteckna varje väljares namn och den valnämnd som varje fönsterkuvert skall skickas till. Röstmottagaren skall skicka fönsterkuverten till valnämnden i den kommun där väljaren finns i röstlängden. Skickas kuverten med post skall de ordnas som värdepost.

### Röstning genom lantbrevbärare

Röstning genom bud eller lantbrevbärare regleras av bestämmelser i 14 kap. vallagen. Enligt 1 § får väljare lämna sin valsedel med bud enligt vissa bestämmelser i kapitlet som inte är av intresse här. Väljare får även lämna valsedel genom Posten AB:s lantbrevbärare enligt 7–9 §§. En röst som lämnas genom bud eller lantbrevbärare skall lämnas i ett ytterkuvert för budröst.

Väljare som betjänas av Posten AB:s lantbrevbärare får lämna sina röster genom lantbrevbäraren, om röstmottagning anordnas vid det postkontor som lantbrevbäraren hör till. Vid val som inte gäller hela landet får den centrala valmyndigheten på förslag från Posten AB begränsa antalet linjer där väljarna får lämna sina röster genom lantbrevbäraren. Vid 2002 års val användes 2 700 lantbrevbärlinjer.<sup>2</sup>

Lantbrevbäraren skall lämna ytterkuvertet för budröst till en röstmottagare på det postkontor som lantbrevbäraren hör till.

---

<sup>2</sup> Valmyndighetens rapport 2003:1 Erfarenheter från valen den 15 september 2002, sid. 10.

## Omfattning av poströstningen

Antalet mottagna poströster vid 2002 års val var 1 605 920 stycken.<sup>3</sup>

## Kommittén om en ny vallag

Regeringen lämnade den 16 april 2003 direktiv (dir. 2003:37) till en parlamentarisk kommitté att se över bestämmelserna i vallagen och lämna förslag till en ny lag. Lagen skall innehålla de grundläggande reglerna om valförfarandet. Kompletterande valtekniska föreskrifter skall kunna meddelas av regeringen och valmyndigheten. I kommittédirektiven anges under uppdraget bl.a. följande:

Som tidigare redovisats ansåg regeringen i prop. 2001/02:53 att tiden då inte var mogen att genomföra det förslag som Valtekniska utredningen år 2000 lagt fram om att det övergripande ansvaret för att det finns platser i kommunen där väljarna kan lämna sina röster före och på valdagen skall samlas hos kommunen. Ett av skälen till regeringens ståndpunkt var att en sådan förändring inte borde genomföras så nära inpå ett val, som det då handlade om.

Erfarenheterna av 2002 års val visar att den s.k. poströstningen kunde genomföras på ett godtagbart sätt. Tillgängligheten för väljarna var dock något sämre än tidigare år. Andelen väljare som poströstade sjönk också.

Det finns inte något nu som talar för att strukturrationaliseringarna på postområdet inte skulle behöva fortsätta under kommande år. Frågan om ansvaret för förtidsröstningen aktualiseras därmed på nytt.

Kommittén skall överväga om tiden nu är mogen att genomföra det förslag om ett samlat lokalt ansvar för genomförande av val, som Valtekniska utredningen år 2000 lade fram.

Kommittén om en ny vallag (Ju 2003:03) får redovisa resultatet av sitt arbete i ett eller flera delbetänkanden. En slutredovisning skall göras senast den 1 november 2004.

### 2.2.3 Upphandlingsreglerna

På området för offentlig upphandling finns ett antal direktiv antagna, upphandlingsdirektiven. De EG-direktiv, angående offentlig upphandling, som Sverige måste följa är, 93/36/EEG (varor), 93/37/EEG (byggentreprenader), 92/50/EEG (tjänster), 93/38/EEG

<sup>3</sup> Se föregående fotnot.



(varor, byggtreprenader och tjänster inom försörjningssektorerna vatten, energi, transport och telekommunikation), 97/52/EG (ändringar i 93/36/EEG, 93/37/EEG och 92/50/EEG), 98/4/EG (ändringar i 93/38/EEG) samt 89/665/EEG och 92/13/EEG (rättsmedelsdirektiven).

Bestämmelser om upphandling av tjänster finns i direktiv 92/50/EEG. Direktivets bestämmelser kompletterar bestämmelserna i direktiven om upphandling av varor samt om bygg- och anläggningsarbeten.

Varu-, bygg- och tjänstedirektiven brukar benämnas de klassiska direktiven och dessa sektorer bildar den klassiska sektorn i upphandlingssammanhang. De klassiska direktiven undantar upphandling av varor, byggtreprenader och tjänster som upphandlas inom försörjningssektorerna (vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena). Tidigare var dessa sektorer, som brukar benämnas försörjningssektorerna, helt undantagna från upphandlingsbestämmelserna. Numera regleras upphandling i försörjningssektorn i direktiv 93/38/EEG. Utmärkande är att upphandlingsbestämmelserna är flexibla för försörjningssektorerna. Bl.a. får de upphandlande enheterna inom försörjningssektorerna fritt välja mellan öppet, selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering. Det saknas vidare fastställda kvalifikationskrav på leverantörerna vilket ger upphandlande enheter inom försörjningssektorerna större valfrihet. Tröskelvärdena för upphandling av varor och tjänster är också betydligt högre än inom den klassiska sektorn.

De viktigaste direktiven för kassaservicens vidkommande är Rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster, Rådets direktiv 93/36/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av förfarandet vid offentlig upphandling av varor, samt Rådets direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna. Till detta kommer Europaparlamentets och rådets direktiv 97/52/EG av den 13 oktober 1997 om ändring av direktiven 92/50/EEG, 93/36/EEG och 93/37/EEG.

Ett nytt byggdirektiv och försörjningsdirektiv håller på att arbetas fram. Det finns således en gemensam ståndpunkt antagen (EG) nr 33/2003 av rådet den 20 mars 2003 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003 /.../ EG av den ... om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av bygg-

entreprenader, varor och tjänster (2003/C 147 E/01) samt därtill en gemensam ståndpunkt (EG) nr 34/2003 antagen av rådet den 20 mars 2003 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003 /.../ CE om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet).

### Lagen om offentlig upphandling

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) reglerar all offentlig upphandling vilket innebär att kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa av deras bolag m.fl. (upphandlande enheter) skall följa lagen vid i stort sett all anskaffning, köp, hyra, leasing m.m. av varor, tjänster, inklusive driftentreprenader samt byggentreprenader. Bestämmelserna är olika för upphandling över respektive under vissa tröskelvärden och beroende på vilken typ av upphandling det gäller. Bestämmelserna i LOU om upphandling över tröskelvärdena bygger i huvudsak på ovan uppräknade EG-direktiv.

Av 1 kap. 2 § LOU framgår att lagen gäller vid upphandling som staten, kommuner, landsting och sådana andra upphandlande enheter som avses i 5 och 6 §§. I 5 § samma kapitel definieras upphandlande enhet. Det är bl.a. statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting och sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som anges i 6 §. I 6 § anges att Termen "upphandlande enhet" innefattar sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och

1. vars kapital huvudsakligen har tillskjutits av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet, eller
2. vars upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn eller en tillsyn av en annan upphandlande enhet, eller
3. vars styrelse till mer än halva antalet ledamöter utses av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet.

De grundläggande gemenskapsrättsliga principer som skall efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

I 4 kap. LOU ges regler som särskilt gäller för försörjningssektorerna vatten-, energi, transport- och telekommunikationsområdena. I dag ingår således inte posttjänster i försörjningsområdena. Begreppet upphandlande enhet har en särskild innebörd vid tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. LOU.

Med det nya försörjningsdirektivet ovan kommer telekommunikationssektorn att lyftas ut. I stället kommer posttjänster att tas in i direktivet. Vissa finansiella tjänster betraktas som tjänster med anknytning till posttjänster enligt det nya försörjningsdirektivet.

Innebörden av att vissa posttjänster flyttas till försörjningsdirektivet innebär att dessa tjänster undantas från bestämmelserna som gäller för den klassiska sektorn. Det är dock bara kontrakt för de undantagna verksamheterna som undantas. Flyttningen till försörjningsdirektivet innebär också att dess bestämmelser om upphandlande enhet blir tillämpliga. Direktivet är avsett att träda i kraft vid publicering i Europeiska gemenskapernas tidning, EGT. Tiden för genomförande är ännu inte bestämd enligt de dokument som utredningen har tillgång till men ett genomförande mellan 21 månader efter ikraftträdandet och beträffande artikel 6 senast den 1 januari 2009 synes sannolikt. Det kan anmärkas att då skall liberaliseringen av postmarknaden ha fortskridit ytterligare.

I 5 kap. LOU finns bestämmelser om upphandling av tjänster.

I bilaga till LOU finns en förteckning över dels olika kategorier av tjänster som skall följa tjänstedirektivet (92/50/EEG) i sin helhet och därmed även 5 kap. LOU, A-tjänsterna, och dels de kategorier som skall följa endast en begränsad del av tjänstedirektivet och i LOU endast 6 kap., B-tjänsterna. Postbefordran till lands och i luften utom rälsbunden transport liksom finansiella tjänster är A-tjänster. Rälsbunden transport är B-tjänst.

I fråga om upphandling av A-tjänster som ingår i försörjningssektorerna (jfr 4 kap. 1 § LOU) gäller dock endast vissa bestämmelser i kapitel 5 i LOU.

#### **2.2.4 Regler för bank- och finansieringsrörelse**

##### **Nuvarande bestämmelser i bankrörelselagen**

Bankrörelselagen (1987:617) innehåller gemensamma bestämmelser för banker om den rörelse en bank får driva och om tillsyn m.m. Med bank förstås i lagen bankaktiebolag, sparbank och medlems-

bank. Med bankaktiebolag förstås i lagen ett aktiebolag som har fått tillstånd att driva bankrörelse. Aktiebolagslagen (1975:1385) utgör således den associationsrättsliga grunden för bankaktiebolag. Vissa särbestämmelser finns dock för bankaktiebolagen. Dessa återfinns i 9 kap. bankrörelselagen. Bestämmelser om hur sparbanker och medlemsbanker bildas och om deras organisation m.m. finns i sparbankslagen (1987:619) respektive lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

Med bankrörelse avses i lagen verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel, 1 kap. 2 § första stycket bankrörelselagen. Bankrörelse får drivas endast efter tillstånd (oktroj). Tillstånd får ges endast till banker. Särskilda bestämmelser om utländska bankföretags rätt att driva bankrörelse finns i lagen.

#### *Kundmedelskonto*

Om ett företag tar emot kundmedel på konto (s.k. kundmedelskonto), utgör det enligt 1 kap. 2 a § bankrörelselagen inte sådan inlåning som avses i 2 § första stycket, om behållningen för varje kund uppgår till högst 15 000 kr och behållningen är tillgänglig för kunden endast

1. för betalning av varor och tjänster som framställs eller säljs av företaget eller av ett annat företag som ingår i samma koncern eller i samma företagsgrupp med nära ekonomisk samhörighet, eller
2. i samband med att kontoförhållandet upphör.

Kontobehållningen på ett sådant kundmedelskonto omfattas inte av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Kunderna skall informeras om detta.

#### *Bankombud*

Enligt 2 kap. 3 a § bankrörelselagen skall en banks verksamhet drivas av bankens egen personal och i bankens egna lokaler. Uttag från konto utan bankbok får dock tillhandahållas även på annat sätt. Finansinspektionen får ge en bank tillstånd att tillhandahålla föl-

jande tjänster för bankens räkning genom ombud utanför bankens lokaler, nämligen

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

Finansinspektionen får enligt samma lagrum också ge en bank tillstånd att tillhandhålla andra särskilt angivna tjänster än de ovan uppräknade genom visst eller vissa angivna ombud utanför bankens lokaler.

Sådana tillstånd för bank att använda sig av ombud som anges i lagrummet får ges endast om banken svarar för verksamheten mot kunden och det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former.

### **Andra bestämmelser om betalningsförmedling**

Det finns bestämmelser om betalningsförmedling också i andra lagar än bankrörelselagen, nämligen i bl.a. lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet och i lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet.

Enligt 1 kap. 1 § lagen om finansieringsverksamhet avses med finansieringsverksamhet näringsverksamhet som har till ändamål att lämna kredit, ställa garanti för kredit, förmedla kredit till konsumenter eller medverka till finansiering genom att förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande. Finansieringsverksamhet får, med vissa undantag, enligt 1 kap. 2 § lagen om finansieringsverksamhet drivas bara efter tillstånd av Finansinspektionen. Tillstånd kan ges till svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar samt till utländska kreditinstitut enligt närmare definition i lagen. Banker behöver dock inte tillstånd enligt lagen om finansieringsverksamhet. Med kreditmarknadsföretag avses i lagen ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd enligt lagen att driva finansieringsverksamhet. I 3 kap. 1 § lagen om finansieringsverksamhet regleras vilka typer av verksamhet som kreditmarknadsföretag får bedriva. Sådana företag får endast driva finansieringsverksamhet och verksamhet som har ett naturligt samband därmed. I andra stycket 4 samma lagrum sägs att kreditmarknadsföretag får i sin verksamhet bl.a. förmedla betalningar.

I lagen om börs- och clearingverksamhet finns bl.a. bestämmelser om clearingverksamhet. Clearingverksamhet betyder i lagen fortlöpande verksamhet som består i att a) på clearingmedlemmarnas vägnar göra avräkningar beträffande deras förpliktelser att leverera finansiella instrument eller att betala i svensk eller utländsk valuta, b) att genom inträdande som part eller som garant ta över ansvaret för förpliktelseernas fullgörande, eller c) på annat väsentligt sätt sörja för att förpliktelseerna avvecklas genom överförande av likvid eller instrument.

### **Regeringens proposition Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse**

Regeringens proposition Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse (prop. 2002/03:139) innehåller förslag till en modernisering av lagstiftningen för banker och kreditmarknadsföretag. Propositionen har föregåtts av en utredning, Banklagskommittén. Propositionen grundas bl.a. på förslag från utredningen i betänkandet *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160) som därefter bearbetats i departementspromemorian *Reformerade bank- och finansieringsrörelseregler* (Ds 2002:5).

Utgångspunkten för förslagen i propositionen är att risken för allvarliga störningar i betalningssystemet och kreditförsörjningen med omfattande samhällsekonomiska kostnader som följd motiverar en reglering av banker och andra kreditinstitut. Målet för regleringen är att skapa ett stabilt finansiellt system med goda förutsättningar för konkurrens och hög effektivitet.

I propositionen föreslås en ny lag om bank- och finansieringsrörelse som skall ersätta bankrörelselagen och lagen om finansieringsverksamhet. Lagen blir gemensam för banker och kreditmarknadsföretag. Lagen innehåller rörelsreglerna och övriga bestämmelser för kreditinstitut.

För syftet att värna betalningssystemet är det enligt propositionen<sup>4</sup> viktigt att lagstiftningen inriktas på betalningsförmedlare som tar emot kortfristiga medel och som samtidigt ingår i generella betalsystem, dvs. är öppna för både ett stort antal betalare och betalningsmottagare. Mot denna bakgrund föreslås en ny definition av bankrörelse. Med bankrörelse skall således avses rörelse i vilken ingår såväl betalningsförmedling via generella betalsystem som

---

<sup>4</sup> Sid. 1.

mottagande av medel som efter uppsägning är tillgängliga för fordringsägaren inom högst 30 dagar. Med generella betalsystem avses system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare avsett att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare. Definitionen av bankrörelse som föreslås skiljer sig därmed från den nu gällande definitionen som enbart är inriktad på inlåning på konto där behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Bankrörelse skall få drivas bara efter tillstånd om inte annat framgår av den föreslagna lagen om bank- och finansieringsrörelse. Beträffande undantag från tillståndsplikt för bankrörelse stadgas i den föreslagna lagen att tillstånd för att driva bankrörelse inte behövs för utgivning av elektroniska pengar enligt den särskilda lagstiftningen om detta.

I propositionen görs bedömningen att varken värnet om betalningssystemet eller skyddet för konsumenterna motiverar att bankerna förbehålls rätten att ta emot inlåning. Tvärtom bör valmöjligheterna och konkurrensen kunna öka om det s.k. inlåningsmonopolet avskaffas. Det föreslås därför att bankernas ensamrätt att ta emot inlåning avskaffas. Det väsentliga är enligt propositionen att hushållen även i framtiden har tillgång till former av inlåning där de insatta medlen garanteras. Detta sker genom sådan inlåning som skyddas av insättningsgarantin.

Likå föreslås att bankernas nu gällande skyldighet att ta emot inlåning avskaffas. Motivet för detta är att banker ändå skulle kunna prissätta sig ut ur marknaden för sådana konton, eftersom räntesättningen är fri. En tvingande lagregel utan priskontroll bedöms enligt propositionen<sup>5</sup> inte ha någon effekt. Det finns enligt propositionen i dag inte heller några tecken på att bankerna skulle vilja dra sig undan från det garanterade området.

Institut som tillhandahåller kontoformer som omfattas av insättningsgarantin föreslås däremot vara skyldiga att ta emot insättningar på sådana konton från var och en. Skyldigheten skall dock inte gälla i fall där det finns sakliga skäl att neka någon tillgång till konto, t.ex. om sökanden tidigare varit ohederlig mot institutet, om misstanke om penningtvätt finns eller om det finns risk för att en företrädare för institutet genom att tillhandahålla kontot på något sätt främjar brott. Skyldigheten skall inte omfatta andra tjänster såsom t.ex. checkar och kort. I propositionen<sup>6</sup> omnämns

<sup>5</sup> Sid. 199.

<sup>6</sup> Sid. 262.

att remissinstanserna Konsumentverket och Sveriges konsumentråd ansåg att det borde övervägas att införa en skyldighet för banker att tillhandahålla betaltjänster. Regeringen anför i saken följande:

Frågan om s.k. tilläggstjänster behandlas av Finansinspektionen i ett allmänt råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster (FFFS 2001:8). I 3 § anges att kontohavaren, för att på ett effektivt sätt kunna sköta uttag av kontanter, överföringar och betalningar, bör ges möjlighet att koppla tilläggstjänster till ett inlåningskonto, om det inte finns skäl mot detta. Finansinspektionen har under år 2002 gjort en uppföljning av detta allmänna råd. Av uppföljningen framgår att det finns problem men att de inte är av sådan omfattning att det finns anledning att agera från lagstiftarens sida. Emellertid kommer Finansinspektionen att bevaka frågan kontinuerligt. Regeringen gör därför bedömningen att det för närvarande inte finns behov av att ålägga instituten en skyldighet att tillhandahålla tilläggstjänster.

Genom att inlåningsmonopolet för banker avskaffas ges kreditmarknadsföretag möjlighet att ta emot inlåning från allmänheten. Sådan inlåning föreslås också bli omfattad av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Lagen om insättningsgaranti föreslås innehålla bestämmelser om garanti för insättningar hos banker, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersföretag. Med *institut* skall i lagen enligt förslaget avses en bank, ett utländskt bankföretag, ett svenskt kreditmarknadsföretag, ett utländskt kreditföretag samt ett svenskt värdepappersbolag och ett utländskt värdepappersföretag, om de har tillstånd att ta emot kunders medel på konto.

Även andra företag än institut som omfattas av lagen om insättningsgaranti föreslås genom en ny lag om inlåningsverksamhet erhålla möjlighet att ta emot inlåning från allmänheten. Detta gäller även icke-finansiella företag. Sådana företag står inte under Finansinspektionens tillsyn, och inlåning i dessa företag bör enligt propositionen inte garanteras. Till skydd för insättarna och i syfte att förebygga brott föreslås dock att särskilda krav skall ställas på företag som bedriver sådan inlåningsverksamhet. I propositionen föreslås bl.a. en omfattande informationsplikt, en beloppsbegränsning på 50 000 kronor per konsument, en viss prövning av ägare och ledning i de aktuella företagen och viss lägsta nivå på det bundna egna kapitalet. Dessutom skall Finansinspektionen minst



en gång per år kontrollera att företagen uppfyller vissa villkor i lagen. Kraven framgår av lagen om inlåningsverksamhet.

När det gäller kreditförsörjningen tar förslagen sin utgångspunkt i EG-rättens definition av kreditinstitut. Enligt denna är ett kreditinstitut ett kreditgivande institut som lånar upp medel från allmänheten. Det konstateras i propositionen att behovet att reglera kreditförsörjningen är svagare än beträffande betalningsförmedlingen. Det är samtidigt svårt att avgränsa de mest skyddsvärda finansieringsformerna. Mot denna bakgrund föreslås en ny definition av finansieringsrörelse, vilken knyter an till EG-rättens definition av kreditinstitut, dvs. företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalningspliktiga medel och att bevilja krediter för egen räkning. Med finansieringsrörelse avses rörelse i vilken ingår näringsverksamhet som har till ändamål att

1. ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, direkt eller indirekt via ett företag med vilket det finns ett nära samband, och
2. lämna kredit, ställa garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande (leasing).

Finansieringsrörelse skall som huvudregel få drivas bara efter tillstånd av Finansinspektionen och rörelsen står då under inspektionens tillsyn.

Definitionen av finansieringsrörelse innebär en förändring i förhållande till dagens ordning på så sätt att bara kreditgivare som lånar upp medel från allmänheten omfattas av definitionen och står under tillsyn av Finansinspektionen. För de företag som inte längre kommer att stå under Finansinspektionens tillsyn föreslås nya regler för att hindra att de utnyttjas för penningtvätt eller andra brottsliga aktiviteter.

Tillstånd att driva finansieringsrörelse skall inte behövas för ett företag som tillhandahåller finansiering i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av företaget. Från tillståndsplikt skall således liksom i dag undantas finansieringsverksamhet som består av finansiering av produkter som tillverkas eller säljs av företaget i fråga och detta även för det fall att det i företaget förekommer upplåning från allmänheten. Detta framgår genom att det i den föreslagna lagen om bank- och

finansieringsrörelse anges att tillstånd inte behövs för finansieringsrörelse som drivs av ett företag som tillhandahåller finansiering i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av företaget. Undantaget gäller dock inte finansiering i senare led i distributionskedjan om det är fråga om olika företag som t.ex. tillverkar respektive återförsäljer. Ett företag som har avhänt sig en produkt kan således inte utan tillstånd finansiera slutkunder i olika led med medel som tagits emot från allmänheten.

Samtidigt skall det nuvarande undantaget i bankrörelselagen för mottagande av kundmedel enligt propositionen avskaffas. I förslaget till lag om bank- och finansieringsrörelse anges således att bara ett svenskt eller utländskt kreditinstitut får driva näringsverksamhet som har till ändamål att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, om inte annat är särskilt föreskrivet. Även andra företag får dock ägna sig åt denna verksamhet, om det finns föreskrifter i någon annan författning som tillåter det. Sådana föreskrifter finns i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse och den genom propositionen föreslagna lagen om inlåningsverksamhet. Lagen om inlåningsverksamhet innehåller bestämmelser om sådan inlåningsverksamhet som andra företag än institut enligt lagen om insättningsgaranti får driva. Konsekvensen blir att om ett företag, t.ex. i en livsmedelskedja där olika företag ingår i kedjan, utfärdar kort som används inom kedjan och som dels kan användas för köp på kredit av kedjans varor, dels för insättning från kunderna hos det utfärdande företaget så anses företaget driva finansieringsrörelse. Så är dock inte fallet om det handlar om finansiering av varor som säljs av ett företag även om det sker från olika butiker.

Erbjuder sig ett annat företag än ett institut enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti att från allmänheten ta emot återbetalningspliktiga medel, som efter uppsägning är tillgängliga för fordringsägaren inom högst ett år, skall företaget tydligt informera fordringsägaren om att mottagna medel inte omfattas av insättningsgarantin och att det innebär att medlen kan förloras om företaget försätts i konkurs eller annars har betalningssvårigheter. Sådana företag skall även tydligt informera fordringsägaren om hur företaget avser att använda de mottagna medlen.

I propositionen föreslås vidare reformerade rörelseregler för både banker och kreditmarknadsföretag (kreditinstitut). Regler om soliditet och likviditet, riskhantering samt genomlysning införs. Ett kreditinstituts rörelse skall således drivas på ett sådant sätt att dess

förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. Ett institut skall vidare identifiera, mäta, styra och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Rörelsen skall också bedrivas och organiseras på ett sådant sätt att institutets ställning kan överblickas samt även i övrigt vara sund. Vidare skall enligt propositionen ett kreditinstitut endast få driva finansiell verksamhet.

Bestämmelsen om att en banks verksamhet skall drivas i bankens egna lokaler och av bankens egen personal samt den särskilda regleringen av bank genom ombud föreslås avskaffas. I stället införs enligt förslagen i propositionen en skyldighet för ett kreditinstitut som vill ge någon annan i uppdrag att utföra någon av institutets tjänster att anmäla detta till Finansinspektionen och ge in uppdragsavtalet. För att sådan uppdragsverksamhet skall vara tillåten skall gälla att

1. institutet svarar för den anförtrodda verksamheten mot kunden,
2. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och
3. uppdraget inte har sådan omfattning att institutet inte kan uppfylla de skyldigheter som följer av denna lag eller andra författningar som reglerar institutets verksamhet.

Finansinspektionen får enligt förslaget rätt att hämta in upplysningar och genomföra undersökningar hos ett företag som utför uppgifter åt en bank eller ett kreditmarknadsföretag, om det behövs för tillsynen över institutet.

Propositionen behandlar även frågor om auktorisation av och tillsyn över kreditinstitut samt Finansinspektionens kontroll- och ingripandemöjligheter. Exempelvis får Finansinspektionen fler sanktioner till sitt förfogande. Det föreslås även ändringar i bestämmelserna om startkapital för kreditinstitut och värdepappersbolag samt i vissa avseenden ändrade kapitalkrav för medlemsbanker och kreditmarknadsföretag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

## 2.2.5 EG-rätt på området

### *Postdirektivet*

Den grundläggande kassaservicen utgör inte postverksamhet. Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002, om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (postdirektivet), är därför inte tillämpligt på tjänsten.

### *Särskilda eller exklusiva rättigheter samt tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

I artikel 86 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen anges i punkten 1 att medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna fördraget, i synnerhet reglerna i artiklarna 12 samt 81–89. I punkten 2 samma artikel anges att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

Kommissionen skall enligt punkten 3 i artikel 86 säkerställa att bestämmelserna i artikel 86 tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.

### *Statligt stöd*

Artikel 87 i EG-fördraget innehåller bestämmelser om statstöd. I punkten 1 anges vad som utgör otillåtet statstöd. Det anges att om inte annat föreskrivs fördraget, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma

marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Stöd som inte faller inom tillämpningsområdet för artikel 87.1 omfattas således inte alls av bestämmelserna i artikel 87.

I punkten 2 i artikeln anges vad som trots bestämmelserna i punkten 1 utgör tillåtet statsstöd. Förenligt med den gemensamma marknaden är bl.a. stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan vidare anses stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarig brist på sysselsättning samt stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Kommissionens direktiv 80/723/EG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag Europeiska gemenskapernas kommission, i fortsättningen benämnd kommissionen, har med stöd av EG-fördraget, särskilt artikel 86.3 antagit direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980, senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000, om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag.

I ingressen till direktivet anges bl.a. följande: Offentliga företag spelar en viktig roll i medlemsstaternas ekonomi. Fördraget omfattar inte regler för ägande i medlemsstaterna. Lika behandling av privat och offentligt företagande måste därför garanteras. Fördraget ålägger kommissionen att se till att medlemsstaterna inte ger sådant stöd till offentliga eller privata företag som strider mot den gemensamma marknaden. Emellertid kan de finansiella förbindelserna mellan myndigheter och offentliga företag vara så komplicerade att uppgiften försvåras. En rättvis och effektiv tillämpning av reglerna i fördraget om stöd till såväl offentliga som privata företag förutsätter möjlighet till insyn i dessa förbindelser. Genom denna insyn skall det vara möjligt att skilja mellan statens roll som offentlig myndighet och statens roll som ägare. Artikel 90.1 (numera artikel 86.1) ålägger medlemsstaterna vissa skyldigheter då det gäller offentliga företag. Artikel 90.3 (numera 86.3) ålägger vidare kommissionen att se till att dessa skyldigheter respekteras och ger kommissionen de medel som krävs för ändamålet, vilka innefattar rätten att ange villkoren för hur insyn skall uppnås. Medlemsstaterna kan ha andra mål än ekonomiska för de offentliga företa-

gen. I vissa fall lämnar staten ersättning för kostnader som företagen därvid tar på sig. Även sådan ersättning måste redovisas öppet.

I artikel 1.1 i direktiv 80/723/EG anges att medlemsstaterna skall se till att finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag redovisas öppet enligt föreskrifterna i direktivet, så att det klart framgår vilka allmänna medel som offentliga myndigheter direkt tillfört offentliga företag direkt eller indirekt via andra offentliga företag eller finansiella institut och på vilket sätt dessa allmänna medel använts.

I artikel 1.2 i direktivet anges att medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelser som fastställs av gemenskapen, skall säkerställa att den finansiella och organisatoriska strukturen i varje företag som är skyldigt att ha separat redovisning avspeglas korrekt i den separata redovisningen, så att kostnader och intäkter som härrör från de olika verksamheterna samt fullständiga uppgifter om de metoder som tillämpats på konteringen och fördelningen av kostnaderna och intäkterna på de olika verksamheterna anges tydligt.

Möjligheterna till insyn enligt artikel 1.1 skall enligt artikel 3 i direktivet i synnerhet gälla för finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag avseende täckande av driftunderskott, tillskott av kapital, amorteringsfria tillskott eller lån på förmånliga villkor, gynnande genom avkall på vinst eller fordringsägare, gynnande genom avkall på normal avkastning på utnyttjade allmänna medel samt ersättning för ekonomiska ålägganden från myndigheter.

I punkten 1 i artikel 3 a i direktivet anges att för att säkerställa den insyn som avses i artikel 1.2 skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att varje företag som är skyldigt att ha separat redovisning

- a) för separat internredovisning för var och en av verksamheterna,
- b) korrekt konterar eller fördelar alla kostnader och intäkter på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade redovisningsprinciper,
- c) klart anger vilka principer för kostnadsredovisning som ligger till grund för den separata redovisningen.

I artikel 4.1 i direktivet sägs vidare att när det gäller den insyn som avses i artikel 1.1, så skall direktivet inte tillämpas på finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och bl.a. offentliga

företag vad beträffar tjänster som inte kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i nämnvärd omfattning.

I punkten 2 samma artikel anges att när det gäller den insyn som avses i artikel 1.2, skall direktivet inte tillämpas bl.a. i fråga om företag som tillhandahåller tjänster som inte kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i nämnvärd omfattning. Direktivet skall inte heller tillämpas om det statliga stöd – oavsett om det ges som subvention, bidrag, ersättning eller i någon annan form – som beviljas ett företag, som anförtratts att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse enligt artikel 86.2 i fördraget, har fastställts för en lämplig tidsperiod enligt ett öppet, genomblickbart och icke-diskriminerande förfarande.

*Kreditinstitutsdirektivet, direktivet om gränsöverskridande betalningar samt EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro*

Europeiska gemenskapernas råd, i det följande benämnt rådet, har antagit två s.k. banksamordningsdirektiv, nämligen direktiv 77/780/EEG och direktiv 89/646/EEG. De två banksamordningsdirektiven har konsoliderats i Europaparlamentets och rådets direktiv (2000/12/EG) av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, kreditinstitutsdirektivet.

Det finns också ett direktiv om betalningsöverföringar till och från utlandet, Europaparlamentets och rådets direktiv (97/5/EG) om gränsöverskridande betalningar. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Lagen är tillämplig på utlandsbetalning som utförs av Svensk Kassaservice. Vidare finns en EG-förordning om gränsöverskridande betalningar i den gemensamma valutan euro. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 av den 19 december 2001 om gränsöverskridande betalningar i euro är såsom EG-förordning direkt tillämplig i medlemsstaterna. Artikel 3 i förordningen anger att avgifter som ett institut tar ut för gränsöverskridande överföringar i euro skall från och med den 1 juli 2003 vara de samma som de avgifter som institutet tar ut för en motsvarande inhemsk betalning. Genom lagen (2002:598) om avgifter för vissa gränsöverskridande betalningar skall förordningen tillämpas även på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor (prop. 2001/02:168).

Någon närmare redogörelse för innehållet i dessa EG-rättsakter bedöms inte nödvändig för detta arbete.

## **2.3 Tidigare behandling av frågan om en grundläggande kassaservice**

### **2.3.1 Reglering i postlagen**

Den 1 januari 1993 avskaffades ensamrätten för Postverket till brevbefordran och postområdet öppnades då helt för andra postdistributörer. Postverket bolagiserades den 1 mars 1994. Sedan dess drivs verksamheten i ett av staten helägt aktiebolag, Posten AB med dotterbolag, som övertog Postverkets tillgångar. Samtidigt med att verksamhetsformen ändrades infördes även en ny reglering av postverksamheten, postlagen (1993:1684).

I postlagen fastställdes, utöver det övergripande målet för den samhällsomfattande posttjänsten, även det statliga ansvaret för en grundläggande kassaservice, trots att denna inte utgör postverksamhet. Vid tidpunkten för införandet av postlagen omfattade de av riksdagen uppställda målen för Postverket nämligen inte bara postverksamhet utan även betalnings- och kassaservice. Postverket tillhandahöll, utöver posttjänster, även kassaservice via sitt postkontorsnät och sina lantbrevbärare. Kassaservicen ansågs därför ha ett visst samband med postdistribution, trots att kassaservicen inte utgör postverksamhet utan verksamhet av ett finansiellt slag liknande den verksamhet som bedrivs av banker m.fl. Det betraktades vidare som en fördel att målen för dessa rikstäckande distributionstjänster hölls samlade och bedömningen var att detta gjordes naturligtast i en postlag. Av 1 a § postlagen framgick därför att det skulle finnas en kassaservice i hela landet som innebar att alla, såväl fysiska som juridiska personer, hade möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Detta benämndes, i rubriken till paragrafen, grundläggande kassaservice. Statens ansvar enligt postlagen säkerställdes genom ett avtal mellan staten och Posten AB (publ), benämns i fortsättningen Posten. Genom avtalet påtog Posten sig skyldigheten att tillhandahålla en god grundläggande kassaservice till alla kunder i hela landet.



### 2.3.2 Betalserviceutredningens förslag

Riksdagen beslutade (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) att kassaservicen fr.o.m. den 1 januari 1998 skulle upphandlas i de områden där det inte fanns andra alternativ och det inte var kommersiellt motiverat att tillhandahålla servicen. Riksdagen upphävde emellertid sitt beslut i enlighet med ett förslag från regeringen (prop. 1997/98:1, utg. omr. 22, bet. 1997/98:TU1, rskr. 1997/98:104). Förslaget grundade sig på att regeringen avsåg att under våren 1998 presentera förslag till riksdagen angående ett flertal ändringar i postlagen. I propositionen Statens ansvar på postområdet (prop. 1997/98:127) bedömdes bl.a. att statens ansvar för kassa- och betaltjänster behövde ses över i sin helhet. Regeringen uppdrog den 12 mars 1998 åt en särskild utredare att bl.a. se över statens framtida ansvar för en grundläggande kassaservice (dir. 1998:15). Betalserviceutredningen (Fi 1998:04) lämnade i december 1998 sitt betänkande Kassaservice (SOU 1998:159).

Betalserviceutredningen föreslog att statens åtagande för en rikstäckande kassaservice skulle ersättas med en ordning som gav länsstyrelserna möjlighet att stödja kassaservice enligt de grunder som gällde för annan kommersiell service enligt förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service. Samtidigt skulle förutsättningarna för att ge kassaservice förbättras genom ändringar i bankrörelselagen.

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) informerades riksdagen om att regeringen inte avsåg att genomföra Betalserviceutredningens förslag rörande ändringar i postlagen. I stället utarbetades ett förslag till ny lag om grundläggande kassaservice genom regeringens proposition Grundläggande kassaservice (prop. 2001/02:34). Förslaget antogs av riksdagen (bet. 2001/02:TU01, rskr. 2001/02:125). Betalserviceutredningens förslag om ändringar i bankrörelselagen har i Finansdepartementet skrivits av mot propositionen om Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse (prop. 2002/03:139).

## 3 Den grundläggande kassaservicen

### 3.1 Posten som tillhandahållare av kassaservice

Historiskt sett har Posten via det i hela landet utbyggda postkontorsnätet och via lantbrevbärarna tillhandahållit kassaservice parallellt med postservicen. Marknaden för manuella betaltjänster (kassatjänster) har emellertid förändrats över tiden och efterfrågan på sådana tjänster har successivt minskat. För att möta den vikande efterfrågan har Posten i olika omgångar omstrukturerat sitt servicenät och successivt minskat det totala antalet fasta servicepunkter för kassaservice.

Fram till år 2002 tillhandahöll Posten kassaservice genom dotterbolaget Posten Sverige AB. En omfattande omorganisation genomfördes under åren 2001–2002. Omorganisationen innebar bl.a. att Posten helt separerade kassatjänsterna från posthanteringen. Under år 2002 bildades det av Posten helägda dotterbolaget Svensk Kassaservice AB, som idag tillhandahåller all kassaservice för Postens räkning.

Svensk Kassaservice har inte någon egen bankverksamhet utan agerar ombud för Nordea, FöreningsSparbanken med samverkande sparbanker, Länsförsäkringar Bank och GE Capital Bank, men servicenätet är öppet för alla banker att ansluta sig till.

I samband med att posthanteringen separerades från kassaservicen skildes kontorsnäten för de respektive verksamheterna åt. Vid Svensk Kassaservice serviceställen kan kunder således endast utföra de tjänster som tillhandahålls av Svensk Kassaservice medan postkunder hänvisas till Postens serviceställen för brev- och paket. Vid ett antal ställen är dock Svensk Kassaservice och Posten ännu samlokaliserade.

Svensk Kassaservices serviceställen finns lokaliserade över hela landet. Sammanfattningsvis kan konstateras att av de 987 serviceställen som Svensk Kassaservice servicenät omfattar bedrivs 644 i egen regi och 343 i partnerregi (december 2003). Därtill kommer

ca 2 550 lantbrevbärare som betjänar ungefär 750 000 hushåll. Drygt 5 000 avlagset belägna hushåll får kassaservice via postväska (Svensk Kassaservice).

Det har fortlöpande under åren skett förändringar i Postens och därefter i Svensk Kassaservices servicenätstruktur som inneburit att antalet fasta servicepunkter har minskat. I samband med att det nya kassaservicenätet byggdes ut ersattes till exempel på vissa platser ett planerat eller etablerat kassaservicekontor med lantbrevbäring, eftersom tillräckligt kundunderlag saknades. Enligt Svensk Kassaservice saknas ett tillräckligt kundunderlag om ett service-ställe har högst 30 kundbesök per dag.

### 3.2 Former för tillhandahållande av kassaservice

Svensk Kassaservice tillhandahåller kassaservice i olika service-former, nämligen genom kontor i egen regi, kontor i partnerregi samt genom lantbrevbärare och postväska.

De 644 kontor som Svensk Kassaservice driver i egen regi är lokaliserade i före detta postkontor som har gjorts om till kassaservicekontor eller i andra lokaler. På vissa platser är Svensk Kassaservice och Posten fortfarande samlokaliserade.

Svensk Kassaservice har för närvarande avtal med totalt 343 näringsidkare som tillhandahåller Svensk Kassaservice för bolagets räkning. När Svensk Kassaservice söker efter partner försöker bolaget att finna en samlingspunkt på respektive ort. Partner utgörs vanligen av livsmedelsbutiker som ICA eller Konsum men även av t.ex. lokala tobakshandlare, ATG-ombud eller videouthyrare. Svensk Kassaservice står för utbildning av respektive partners personal och den ersättning som partnererna får för att tillhandahålla kassatjänster är till största delen rörlig. Enligt Svensk Kassaservice är det svårt att hitta nya partner, eftersom transaktionsvolymerna minskar och partnererna anser att förtjänsten inte är tillräcklig.

Brevbäring delas in i stadsbrevbäring och lantbrevbäring. Skillnaden mellan de båda brevbäringsformerna är att lantbrevbäring främst tillhandahålls i lands- och glesbygd medan stadsbrevbäring huvudsakligen finns i tätort. En annan skillnad är att lantbrevbärare utöver postutdelning tillhandahåller manuella betaltjänster för Svensk Kassaservice räkning. På de allra flesta orter där invånarna får sin post via lantbrevbäring är det således lantbrevbärarna som också tillhandahåller kassaservicen.

Lantbrevbäring finns i lands- och glesbygd i landets alla län och även i storstadsregionerna runt Stockholm och Göteborg. Kunderna kan fem dagar per vecka möta lantbrevbäraren vid brevlådan för att utföra nästan samma typ av kassatjänster som tillhandahålls vid Svensk Kassaservices fasta serviceställen. Vissa skillnader finns dock beträffande innehållet i tjänsterna, t.ex. vad avser högsta belopp som utan föravisering går att ta ut från ett konto.

På vissa orter erbjuds s.k. lantbrevbärrarstopp som innebär att lantbrevbäraren är stationär på en given plats under en given tid för att kunna betjäna de kunder som då kommer dit. Av säkerhetsskäl övergår Svensk Kassaservice på en del orter från lantbrevbärrarstopp till lantbrevbärrarbeställning, som innebär att lantbrevbäraren på förbeställning, t.ex. per telefon, från en kund tillhandahåller kassaservice vid bostaden. Kunderna kan i dessa fall beställa lantbrevbäring vid bostaden fem dagar i veckan.

En ny serviceform – förmedlingsservice – inrättades hösten 2003. Serviceformen innebär att kunden lämnar in sina ärenden (även kontanter) i en särskilt framtagen s.k. uppdragspåse till ett ombud som Svensk Kassaservice har avtal med. Ombudet lägger påsen i en värdeväska som transporteras till ett kassaserviceställe. Kunden kan hämta sina ärenden dagen efter.

Drygt 5 000 avlägset belägna hushåll som är lokaliserade i skärgårdarna, fjällvärlden och längst ut i glesbygden får både post- och kassaservice via postväska. En postväska är vanligen en ytterväska som delas av flera hushåll, som har tillgång till var sin innerväska.

### 3.2.1 Planerade förändringar i kassaservicestrukturen

Enligt Svensk Kassaservice är den fasta kassaservicestrukturen överdimensionerad. Överdimensioneringen är enligt Svensk Kassaservice störst i tätort och totalt har mer än en fjärdedel av samtliga serviceställen 30 kundbesök eller färre per dag. Skillnaden mellan tätort och glesbygd beror enligt Svensk Kassaservice bl.a. på att det finns många alternativ till Svensk Kassaservice i tätorterna.

Mot bakgrund av minskande kundunderlag och intäkter beslutade Svensk Kassaservice i april 2003 att antalet kassaservicekontor skall skäras ned med 199 kontor som ett steg i arbetet att nå ett nollresultat under 2005. Nedskärningarna skall enligt Svensk Kassaservice vara genomförda till sista juni 2004. Stängningarna omfattar 168 kontor i egen regi och 31 partnerställen. Främst har

neddragningarna skett i större orter som har bank som alternativ till Svensk Kassaservice

Strukturförändringen medför även att 106 kassaservicekontor i egen regi ersätts av partner, lantbrevbärare eller förmedlingsservice. Denna transformering kommer enligt Svensk Kassaservice att ske av kontor där antalet kunder är 30 eller färre per dag.

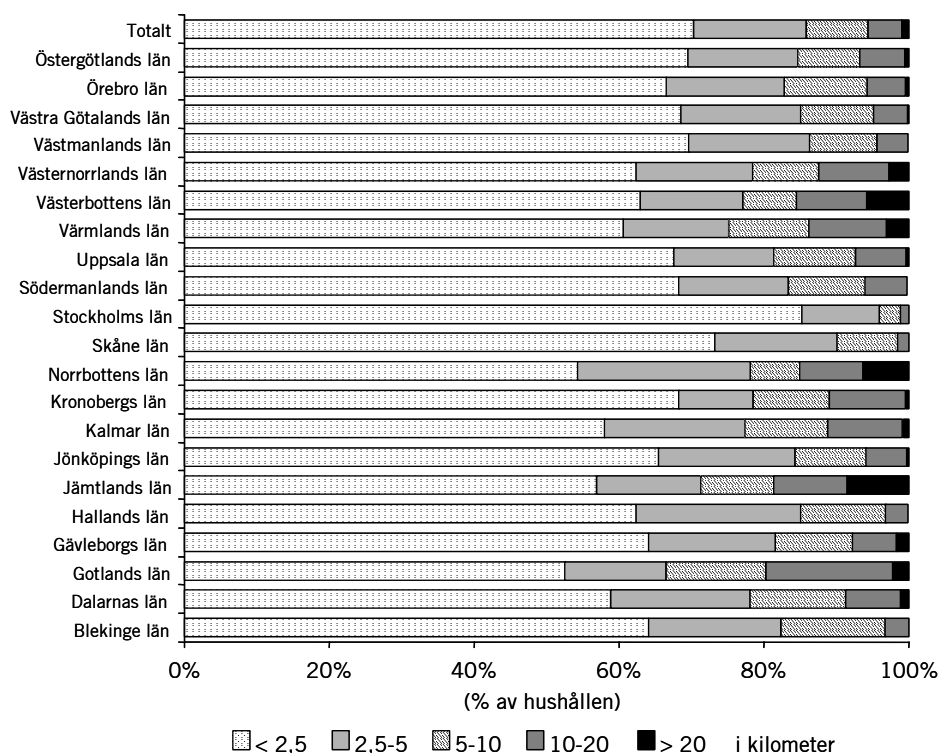
### 3.2.2 Geografisk placering av kontorsnätet

Mellan åren 2001 och 2003 har kontorsnätet glesats ut. Huvudkriteriet för nedläggning har varit att kontor med mindre än 30 besök om dagen har lagts ner, men andra faktorer har också tagits i beaktande, till exempel analys av bankalternativ, tillgänglighet till andra Svensk Kassaservicekontor och ekonomiskt resultat.

För befolkningen som helhet har en minskning av antalet hushåll med mindre än 5 km till kassaservice minskat med 1,4 procentenheter, från 85,6 % till 84,2 %. Denna utveckling har till största delen skett i glesbygd och tätortsnära glesbygd men avståndet till Svensk Kassaservice varierar något mellan länen. I Stockholms län är avståndet signifikant kortare än i övriga län och i södra Sverige är det ovanligt att avståndet till Svensk Kassaservice överskrider 20 km.

Nedanstående illustration visar endast det avstånd som boende i respektive län har till ett fast serviceställe och tar inte hänsyn till de hushåll som har kassaservice via lantbrevbäringen.

Figur 3.1. Avstånd till kassaservice per län år 2001



Källa: Glesbygdsverket

### 3.2.3 Policy för öppethållande

Svensk Kassaservice har en policy för öppethållandetider som anger en längsta öppethållandetid för olika serviceställen. Policyn gäller för samtliga serviceställen i Svensk Kassaservice egen regi samt hos partner. Öppethållandetiderna skall utgå från kundunderlaget för respektive serviceställe.

Enligt Svensk Kassaservice policy för öppethållande skall varje serviceställe i egen regi med upp till 100 kunder per dag hålla öppet under högst tre timmar per dag mellan kl. 10.00 och 17.30, där valet av öppettider anpassas efter kundströmmarna. Serviceställen i egen regi som har mellan 100 och 250 kunder per dag skall ha delat öppethållande och hålla öppet 5,5 timmar per dag medan de serviceställen som har fler än 250 kunder per dag skall ha heldagsöppet med en längsta öppettid på 7,5 timmar per dag.

Öppettiden för partner är begränsad till tre timmar per dag. Varje entreprenör får dock hålla öppet längre men får inte ersättning för överskjutande tid av Svensk Kassaservice.

Kundunderlaget avgör om och hur länge det skall vara lördagsöppet. Minimitiden vid lördagsöppet är två timmar. Söndagsöppet skall i princip inte förekomma. Partner har normalt inte lördagsöppet men får hålla lördagsöppet.

Avvikelse utom ramarna för policyn skall avgöras på central nivå i Svensk Kassaservice efter ansökan om dispens.

### 3.3 Tjänster

Av lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice framgår inte den närmare utformningen av den grundläggande kassaservicen. I regeringens proposition Grundläggande kassaservice (prop. 2001/02:34) preciseras dock i den allmänna motiveringen de tjänster som ingår i den grundläggande kassaservicen (sid. 12). Det är i dagsläget fråga om att det t.ex. skall finnas en möjlighet att betala räkningar, ta ut kontanter på vissa värdehandlingar och göra insättningar och uttag på konton. I propositionen betonar regeringen att kraven på mer detaljerade tjänster måste tillåtas variera med tiden, utifrån att behovet av dessa tjänster förändras Svensk Kassaservice tillhandahåller följande tjänster:

- Insättning och uttag på bankkonto
- Inbetalning på postgiro och bankgiro
- Utbetalningar på postgiro och bankgiro
- Utlandsbetalning
- Dagskasseinsättning
- Inrikes postanvisning
- Inlösen av utrikes postanvisningar

Insättning och uttag på bankkonto över disk sker till ett bankkonto kontant från betalaren eller från ett bankkonto kontant till mottagaren eller genom överföring mellan bankkonton. Eftersom Svensk Kassaservice saknar tillstånd att driva bankrörelse har företaget tecknat ombudsavtal med FöreningsSparbanken med samverkande sparbanker, Länsförsäkringar Bank, Nordea/Postgirot och GE Capital Bank för att kunna erbjuda tjänsten. Detta innebär att endast betalningar till och från bankkonton i banker med ombudsavtal kan utföras.

Inbetalning till post- eller bankgiro utgör ett traditionellt sätt att betala räkningar över disk. Inbetalning sker med kontanter, genom överföring från bankkonto i bank till vilken Svensk Kassaservice är ombud eller med check/kort från någon av Sveriges banker. För att kunna erbjuda tjänsten har Svensk Kassaservice tecknat avtal med Postgirot och Bankgirot via Nordea.

Utbetalning till kund enligt utbetalningsavi från postgiro eller bankgiro sker genom överlämnande av kontanter eller insättning på bankkonto i bank för vilken Svensk Kassaservice är ombud.

Svensk Kassaservice definierar tjänsten dagskasseinsättning som uppräknig och insättning av dagskassor bestående av fler än tio sedlar på företagskonto eller föreningskonto. Svensk Kassaservice tar i huvudsak emot dagskassor över disk men det går även att teckna avtal om att lämna dagskassor till lantbrevbäraren. I dagskassetjänsten ingår beställning av mynt och sedlar samt i vissa geografiska områden hantering av utländsk valuta.

Med hjälp av en postanvisning kan avsändaren skicka pengar till en mottagande adressat. Tjänsten används främst för att skicka pengar till personer som saknar bankkonton eller där avsändaren inte har tillgång till uppgift om bankkonto eller post- eller bankgironummer. Vad gäller utrikes postanvisningar erbjuder Svensk Kassaservice endast inlösen av i utlandet utställda postanvisningar.

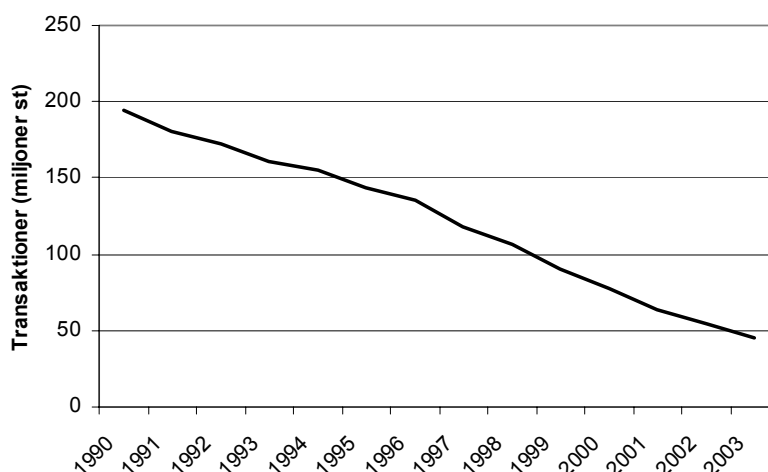
### **3.4 Finansiella data för den grundläggande kassaservicen**

#### **3.4.1 Transaktionsvolym**

Svensk Kassaservice och tidigare Posten har under en lång tid upplevt att transaktionsvolymerna för samtliga tjänster som erbjuds har minskat. År 1990 var det totala antalet transaktioner 195 miljoner stycken och år 2003 uppgick antalet transaktioner till 45 miljoner stycken, en minskning med 77%.



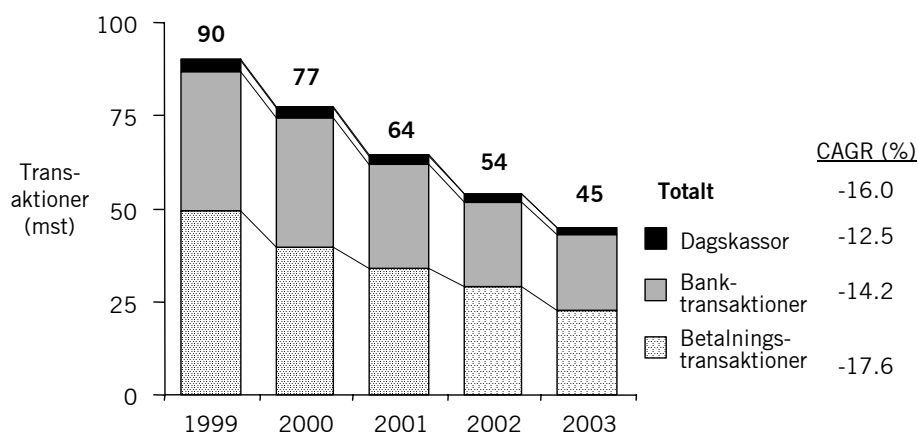
Figur 3.2. Transaktioner under perioden 1990–2003



Källa: Svensk Kassaservice

Den senaste femårsperioden har transaktionsvolymen minskat totalt med i genomsnitt 16 % per år vilket är ett resultat av både en minskning av marknaden för manuella kassatjänster och de neddragningar av kontorsnätet som genomförts under perioden. Under perioden 1999 till 2003 halverades det totala antalet transaktioner och den största minskningen var för in- och utbetalningar på postgiro och bankgiro som sjönk med nästan 18 % per år. Men även banktransaktioner och dagskassor minskade i omfattning med 14 respektive 12 %. Minskningen av dagskassor kan delvis förklaras med att Svensk Kassaservice inte kan konkurrera med övriga aktörer fullt ut eftersom man inte erbjuder alla typer av tjänster. De tio största kunderna inom dagskassehantering stod år 2003 för drygt 40 % av transaktionsvolymerna.

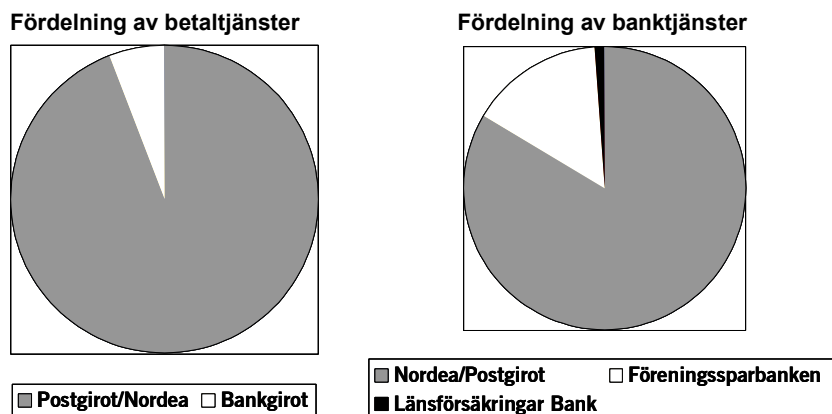
Figur 3.3. Transaktioner under perioden 1999–2003



Källa: Svensk Kassaservice; Capgemini.

En uppdelning av betalningstransaktionerna för år 2003 visar att inbetalningar och utbetalningar på postgirot står för en majoritet av transaktionerna. En liknande uppdelning för banktjänsterna, dvs. insättningar och uttag på konto, visar att det är Nordea/Postgirot som står för en majoritet av transaktionerna.

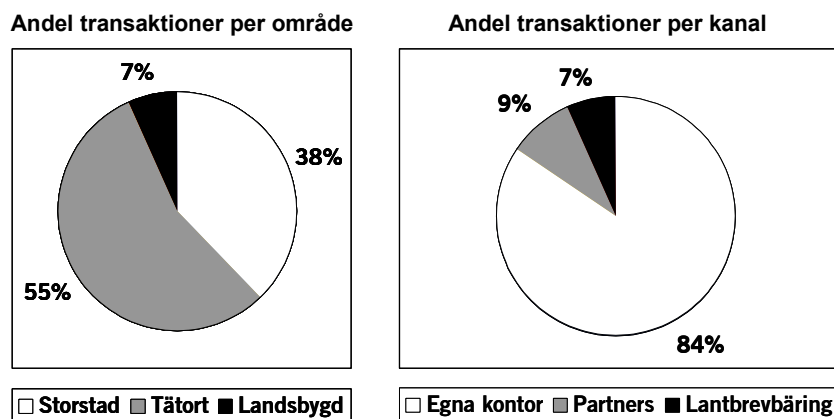
Figur 3.4. Fördelning av betal- och banktjänster år 2003



Källa: Svensk Kassaservice

En fördelning av antalet transaktioner för år 2003 per geografiskt område visar att flest antal transaktioner görs i tätorter (55 %). En stor andel av transaktionerna sker också i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö, medan landsbygden och lantbrevbäringen svarar för ett mindre antal transaktioner. En fördelning av antalet transaktioner per kanal visar att en majoritet av transaktionerna görs på Svensk Kassaservice egna serviceställen medan ett mindre antal transaktioner görs hos partners eller i lantbrevbäringen.

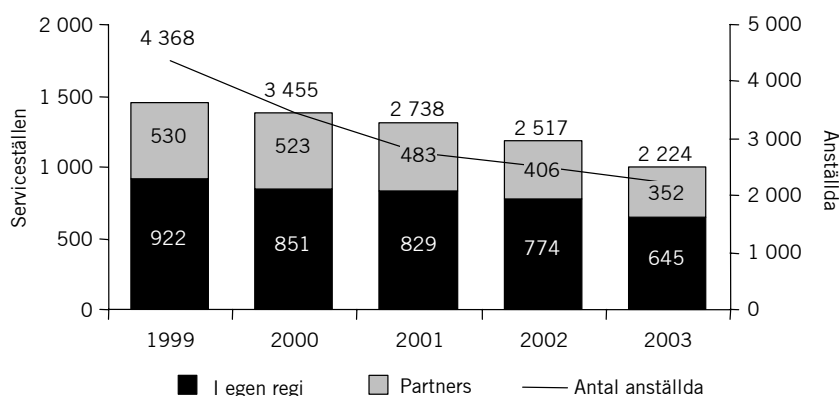
Figur 3.5. Andel transaktioner per område och per kanal år 2003



Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini

Den minskade efterfrågan på kassaservicetjänster har medfört kontinuerliga omstruktureringar av servicenätet och antalet anställda för att anpassa strukturen till behoven. Under åren 1999 till och med 2003 halverades antalet anställda och antalet serviceställen minskade med drygt 30 %.

Figur 3.6. Antal kontor och antal anställda under åren 1999–2003



Källa: Svensk Kassaservice; Caggemini

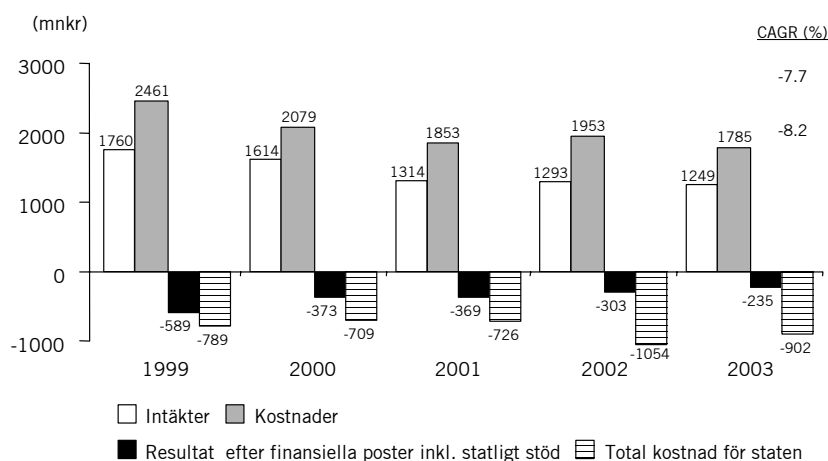
### 3.4.2 Intäkter, kostnader och resultat

Den grundläggande kassaservicen har visat varierande resultat under perioden 1999 till 2003. De finansiella siffrorna är inte helt jämförbara då verksamheten 1999–2001 drevs som ett affärsområde inom Posten och från år 2002 som ett eget bolag, Svensk Kassaservice. Under åren 1999 och 2000 var även sortimentet av tjänster bredare då Posten tillsammans med bl.a. Nordea erbjöd produkter såsom Postbanken och Lita Försäkringar, något som bidrog till högre intäkter.

Analysen visar att resultatet inklusive statligt stöd har uppgått till mellan -235 och -590 miljoner kronor (mnkr), medan den årliga kostnaden för staten<sup>1</sup> har varierat mellan 700 och 1 050 mnkr. Detta ger en ackumulerade kostnad för staten på ca 4,2 miljarder kronor (mdkr) under hela perioden. Det statliga stödet till Posten uppgick under åren 1999 och 2000 till 200 mnkr, och har därefter uppgått till 400 mnkr.

<sup>1</sup> Beräknat som resultat efter finansiella poster inklusive omstruktureringskostnader, men exklusive statligt stöd.

Figur 3.7. Intäkter, kostnader och resultat under åren 1999–2003

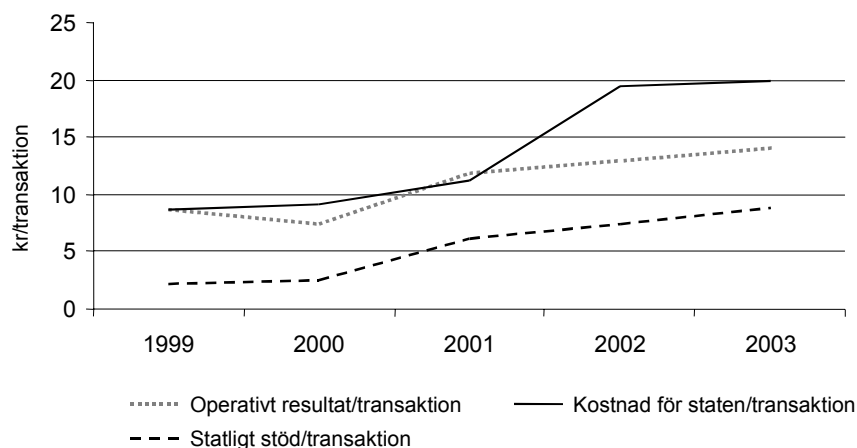


Källa: Svensk Kassaservice; Capgemini

En analys av Svensk Kassaservice resultat i relation till antalet transaktioner visar att kostnaden för staten har ökat kontinuerligt under perioden oavsett vilket nyckeltal som används. År 1999 uppgick kostnaden för staten per transaktion till ca 9 kronor medan år 2003 uppgick den till 20 kronor. Detta har sin förklaring i att transaktionsvolymerna har sjunkit i högre takt under perioden än vad verksamheten har kunna anpassas till och därför har kostnaderna för omstrukturering varit högre än den positiva resultat effekt som neddragningarna har givit. Det operativa resultatet<sup>2</sup> per transaktion visar även det på samma trend då kostnaden per transaktion har stigit från 9 kronor till 14 kronor under perioden. Samtidigt har det statliga stödet ökat från 200 mnkr till 400 mnkr år 2001 vilket ger en förändring i statligt stöd per transaktion från 2 kronor till 9 kronor mellan åren 1999 och 2003.

<sup>2</sup> Resultat efter finansiella poster och exklusive statligt stöd, vilket varit negativt under hela perioden.

Figur 3.8. Kostnad per transaktion under åren 1999–2003



Källa: Svensk Kassaservice; Caggemini

En analys av kassaservice via lantbrevbäringen visar att Svensk Kassaservice har kostnader för denna både inom den egna organisationen och som en avgift till Posten. Den totala kostnaden för kassaservice via lantbrevbäringen uppgick år 2003 till 280 mnkr (exklusive statligt stöd) varav ca 65 % utgjordes av avgiften till Posten för utförandet av tjänsten. En beräkning av kostnaden per transaktion för år 2003 visar att denna uppgick till 97 kronor då ca 2,9 miljoner kassaservice transaktioner genomfördes i lantbrevbäringen.

## 4 Utveckling av marknaden för finansiella tjänster

### 4.1 Generella trender

Den finansiella sektorn har under det senaste årtiondet genomgått stora förändringar. Drivkrafterna bakom dessa förändringar har bl.a. varit internationalisering, avreglering av den finansiella sektorn samt den tekniska utvecklingen vilket har resulterat i förändringar i konsumenternas beteende och aktörernas agerande.

#### 4.1.1 Aktörernas agerande

Bankmarknaden i Sverige är idag en oligopolmarknad där ett fåtal stora aktörer dominerar marknaden. Sedan avregleringen har ett flertal fusioner skett mellan olika svenska banker och marknaden har blivit allt mer koncentrerad. Det har också skett en internationalisering där svenska banker etablerat sig i andra nordiska länder och bildat nordiska bankkoncerner, t.ex. Nordea. Även utländska banker har etablerat sig i Sverige men har då främst riktat sin verksamhet mot företagskunder. Ett undantag är Danske Bank som år 1998 köpte Östgöta Enskilda Bank.

Ett antal nya aktörer har etablerat sig, de s.k. nischbankerna (Länsförsäkringar Bank, Skandiabanken, ICA Bank m.fl.), vars verksamhet till största delen bygger på tillgången till nya distributionskanaler såsom telefonbank samt Internetbank och ett fåtal eller inga bankkontor. De har profilerat sig genom att erbjuda in- och utlåningstjänster, fondspar- samt försäkringsprodukter, i princip samma sortiment som storbankerna. Nischbankernas inträde ledde till en början till att storbankerna förlorade marknadsandelar, men allteftersom storbankerna har anpassat sina verksamheter till den nya konkurrensen har de återtagit en del av marknaden.

Förutom bankerna har även andra aktörer börjat erbjuda banknära tjänster och många handelsföretag erbjuder konsumenten

olika kreditlösningar för att finansiera inköp av varor och tjänster. Vissa detaljhandelskedjor tillhandahåller också inlåningsliknande verksamhet via kundkort.

Den ökade mångfalden på marknaden tillsammans med den tekniska utvecklingen har inneburit att kundernas behov av att besöka bankkontoren har minskat. Istället erbjuds konsumenterna allt mer funktionalitet via elektroniska kanaler där de får tillgång dygnet runt till enkla och behovsanpassade tjänster. Gamla bankkontor omvandlas till rådgivningskontor utan kassaservice (eller med reducerad kontanthantering) och det installeras automater för överföringar, uttag, insättningar, mynt och sedeluppräknings. Även om modellen är självbetjäning finns ofta personal på plats under kontorstid för att hjälpa kunderna. Bankerna har också medvetet styrt kunderna genom sin prissättning från manuella transaktioner över disk till användning av andra tjänster såsom kontokort, brevgiro, Internet mm.

#### 4.1.2 Konsumenternas beteende

De senaste åren har en förändring i konsumenternas beteende kunnat märkas gällande finansiella tjänster. Uppmärksamheten i media vad gäller prissättning, sparformer, betaltjänster m.m. tillsammans med en ökad användning av Internet för att söka information har gjort konsumenterna mer krävande. Detta har medfört att många har stor kunskap om vad de finansiella aktörerna kan erbjuda dem och vilka krav de kan ställa. Den enskilt viktigaste faktorn har blivit priset, vilket syns framförallt på kreditmarknaden där t.ex. bostadsköpare letar hos olika aktörer efter de bästa lånevillkoren. Konsumenterna har blivit mer benägna att byta bank ifall de inte känner sig nöjda. Undersökningar från Svenska Bankföreningen visar att ca 7 % av befolkningen, dvs. en halv miljon personer, bytte bank under perioden 1/1 2001 fram till hösten 2003.

Enligt en analys av Kairos Futures kännetecknas 2000-talets konsumenter av en ökad strävan efter valfrihet samt en förväntan om att varor och tjänster skall vara tillgängliga 24 timmar om dygnet. De har också en högre medvetenhet om vad de konsumerar och att tjänster skall kunna skräddarsys efter individuella behov. Detta gäller även framtidens pensionärer som förväntas ha en längre medellivslängd än tidigare generationer och framförallt andra krav på livet som pensionär. De är bekväma med att använda



nya tekniska innovationer såsom datorer, Internet, mobiltelefoner etc. och kommer att vara aktiva konsumenter.

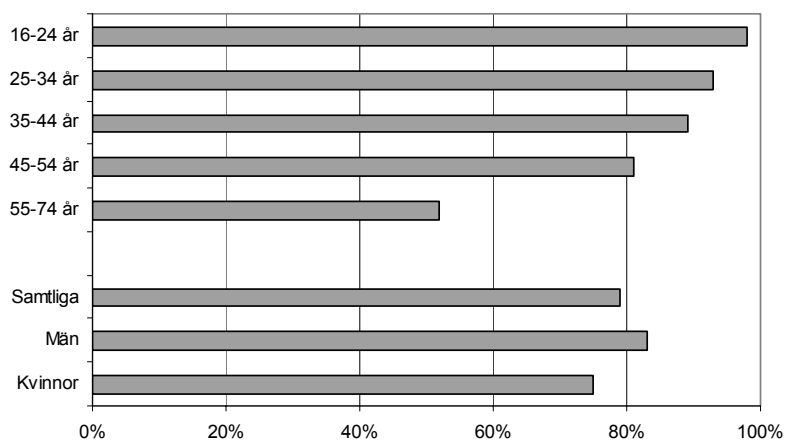
### Användning av IT och Internet

Den ökade användningen av datorer och Internet har skyndat på utvecklingen av banktjänster över Internet. För kunden är det bekvämt att göra sina bankärenden på nätet eftersom man får en översikt av sin ekonomi och sina engagemang. Detta gör att behovet att besöka bankkontoret minskar.

SCB:s rapport "Privatpersoners användning av datorer och Internet 2003" visar att år 2002 hade 70 % av befolkningen i åldern 16–84 år tillgång till en dator i hemmet. Utöver detta hade ytterligare ca 5 % tillgång till dator på arbetsplatsen, i skolan eller liknande. Om man ser till andelen som någon gång har använt en dator uppgår den till ca 90 %.

Internetanvändning har ökat kraftigt de senaste åren. År 2002 hade 62 % av befolkningen tillgång till Internet i hemmet medan ca 80 % använde Internet någon gång under åren 2002/2003. Den högsta användningen av Internet återfinns i åldersgruppen 16–24 år där 98 % är Internetanvändare, och den lägsta användningen på 52 % har åldersgruppen 55–74 år.

Figur 4.1. Andel personer som har använt Internet under åren 2002/2003



Källa: SCB 2003.

Den ökade konkurrensen på telekommunikationsmarknaden under slutet av 1990-talet har bidragit positivt till Internets kraftiga tillväxt i Sverige då den givit lägre användarkostnader. En annan viktig faktor har varit det svenska regelverket som befriat arbetsgivare från förmånsbeskattning vid köp av hemdator åt sina anställda. Detta har bidragit positivt och ökat tillgången till datorer i de svenska hushållen.

Jämfört med många andra europeiska länder har de svenska hushållen en god tillgång till Internet. I november 2002 (Eurostat) hade 66 % av de svenska hushållen tillgång till Internet, medan motsvarande siffra för ett urval andra länder var: Danmark (67 %), Finland (55 %), Frankrike (36 %), Storbritannien (50 %) och Tyskland (46 %).

### 4.1.3 Regional utveckling

Sveriges befolkning är ojämnt fördelad över landets yta och har under de senaste decennierna tenderat att koncentreras ytterligare, visar analyser från Institutet för Framtidsstudier. Storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö har vuxit mest de senaste åren. Även arbetsmarknader som kretsar kring regionala centra, särskilt högskoleorter, visar en viss tillväxt i befolkningen, medan andra regioner har haft en negativ utveckling. De låga födelsetalen tillsammans med att många unga vuxna flyttar har resulterat i en negativ befolkningsutveckling i framförallt gles- och landsbygdsdominerade regioner. Kvar blir en allt äldre befolkning. Skillnaderna är dock stora över landet och vissa tätortsnära landsbygder har kunnat skönja en svag befolkningsökning då positiva födelsetal kombineras med inflyttningsöverskott av barnfamiljer. Skogslänen som helhet har dock haft en negativ utveckling.

För att behålla befolkningen och förstärka de positiva flyttrender som finns i många gles- och landsbygdsområden är det viktigt med god service inom rimliga avstånd. Glesbygdsverket undersökningar visar att tillgängligheten till dagligvarubutiker ständigt försämras. År 2002 lades nära 300 butiker ned och sedan år 1996 har drygt 400 orter mist sin sista butik. Orsaken är bristande lönsamhet på grund av ett minskande kundunderlag. En påverkande faktor är det ökade antalet stormarknader som byggts de senaste åren, ofta med ett lågprissortiment, och som konkurrerar ut mindre butiker i såväl landsbygder som tätorter. Nedläggningarna har också inneburit

försämringar för annan service då butikerna i gles- och landsbygder många gånger agerar ombud för andra funktioner som spel, post, apotek, kassaservice och systembolagsvaror.

Datakommunikation via bredbandsnät och trådlös kommunikation är två viktiga faktorer för att skapa tillgänglighet för företag och människor i gles- och landsbygder. Genom det IT-politiska beslut som fattades år 2000 har regering och riksdag genom behandlingen av propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86, TU9, rskr. 256) fastslagit det IT-politiska målet, vilket säger att : Sverige som första land skall bli ett informationssamhälle för alla.

Om människor och företag i hela landet kan få goda möjligheter att nyttja den nya teknikens möjligheter kan detta bidra till att förutsättningar för regional utveckling och utjämning främjas.

För att stimulera tillkomsten av en IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet i alla delar av landet, även där det kommersiella intresset är lågt, föreslog regeringen drygt 2,6 miljarder kr för anläggande av ortssammanbindande nät samt 3,2 miljarder kr för att stimulera tillkomsten av områdesnät. Sammantaget utgör det en satsning på ca 5,8 miljarder kr under en fyraårsperiod, varav 575 miljoner kr utgör allmänna regionalpolitiska medel och struktur-fondsmedel som kan användas för detta ändamål.

Uppstarten av den statsstödda uppbyggnaden av IT-infrastrukturen kom i praktiken i gång först två år efter propositionen. För de kommuner som var tidigt ute med att utarbeta sina IT-infrastrukturprogram kunde utbyggnaden av IT-infrastrukturen starta redan under sommaren 2002. Men enligt Länsamverkan Bredband kommer utbyggnaden att ta ordentlig fart under åren 2003/2004. Förhoppningen är att dessa satsningar skall främja utbyggnaden av att IT-infrastrukturen även i lands- och glesbygd, och därmed möjliggöra för privatpersoner och företag att ta del av ny teknik och nya elektroniska tjänster.

#### 4.1.4 Tillgång till kassaservicetjänster

Bankkontoren är ett viktigt konkurrensmedel vad gäller kundernas tillgång till bankernas service, men deras betydelse har minskat de senaste åren genom utvecklingen av Internettjänster och andra alternativ till manuell betjäning. Genom prissättning har bankerna försökt att styra över kundernas bankkontakter till telefonbank,

brevgiro, Internet och andra mer kostnadseffektiva lösningar för banken. Trenden det senaste årtiondet har varit att minska antalet bankkontor och att omvandla existerande kontor från manuella kassaservicekontor till rådgivningskontor med begränsade möjligheter till kassaärenden över disk.

Statistik visar att storbankerna har minskat antalet kontor med ca 12 % de senaste fem åren, förutom Östgöta Enskilda Bank som har ökat antalet kontor men från en låg nivå. En jämförelse mellan storbankernas kontorsnät visar att Föreningssparbanken (inklusive de fristående sparbankerna) har flest kontor i landet. Därefter följer Handelsbanken, medan S-E-Banken och Nordbanken har ungefär hälften så många vardera.

Tabell 4.1. Antal bankkontor under åren 1998–2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Handelsbanken	513	508	505	560	456
S-E-Banken	255	255	207	216	201
FöreningsSparbanken	695	640	591	553	537
Fristående Sparbanker	36	60	80	85	83
Nordbanken	262	257	261	268	265
Östgöta Enskilda Bank	36	39	42	45	46
<b>Totalt</b>	<b>1 797</b>	<b>1 759</b>	<b>1 686</b>	<b>1 727</b>	<b>1 588</b>

Källa: Svenska Bankföreningen

Trots att storbankerna minskat sina kontorsnät i betydande omfattning de senaste åren tyder samtal med Svenska Bankföreningen och ett urval banker på att neddragningstakten har avstannat. Orsaken till detta kan vara att bankerna nått den mest optimala kontorsstrukturen och att konsumenternas beteende inte följt med i samma takt som planerat. Många vill fortfarande besöka bankkontoret för att få en personlig kontakt och även bankerna värderar det personliga mötet högt då det ger tillfälle till merförsäljning och bidrar till en högre kundnöjdhet.

Jämfört med andra kanaler är ärenden över disk de mest kostnadskrävande transaktionerna, både för banken och för kunden. En kund som utför sitt ärende över disk får oftast betala flera gånger mer för detta än en kund som använder sig av bankens andra tjänster såsom brevgiro, Internet eller telefonbank. En frekvent kund hos t.ex. Svensk Kassaservice som antas betala två räkningar och lösa in ett utbetalningskort per månad betalar ca 1 200 kronor per

är för denna tjänst. Nedan visas aktuella priser för att utföra betal-tjänster över disk hos storbankerna och Svensk Kassaservice.

Tabell 4.2. Aktuella priser för betaltjänster (januari 2004)

Priser	Förenings- Sparbanken	Handels- banken	SE-Banken	Nordea	Svensk Kassaservice
Postgiro					
Kund	45	70	50	40	40
Ej kund	45	70	50	40	40
Bankgiro					
Kund	35	70	50	40	45
Ej kund	35	70	50	40	45
Utbetalningskort					
Kund, kontant	30	15*	20	30	25 - 30
Kund, till konto	0	0	0	0	Ej
Ej kund	30	15*	Ej	30	25 - 30

\*Bankgiro

Källa: FöreningsSparbanken, Handelsbanken, SEB, Nordea och Svensk Kassaservice.

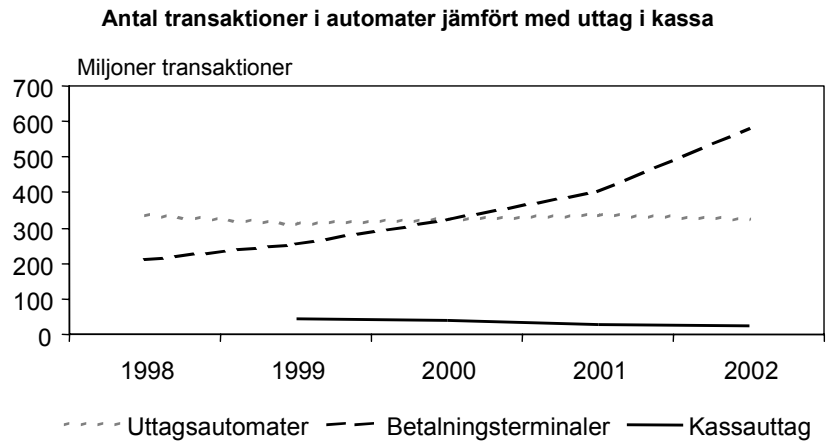
Jämförelsen visar att prisbilden skiljer sig något mellan storbankerna. Dyrast är Handelsbanken förutom på utbetalningskortet där de har det lägsta priset. Vad gäller inbetalningar på postgiro och bankgiro har FöreningsSparbanken och Nordea de lägsta prisnivåerna.

## 4.2 Marknaden för bank- och betaltjänster

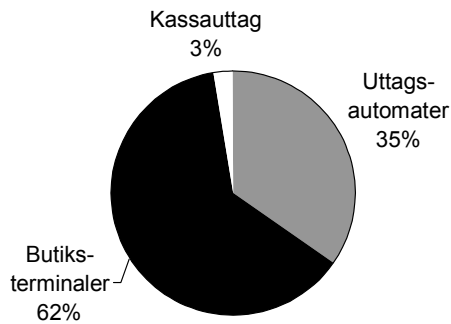
### 4.2.1 Tillgång till kontanter

Istället för att besöka ett bankkontor för att göra uttag av kontanter från eget konto kan kunden välja att använda sitt kontokort i uttagsautomater eller i betalterminaler. Nedanstående figur visar hur antalet transaktioner i uttagsautomater och i betalningsterminaler (avser samtliga transaktioner) samt uttag av kontanter i kassa har utvecklats under en femårs period.

Figur 4.2. Antal transaktioner i automater jämfört med uttag i kassa samt fördelning av antalet transaktioner för år 2002



**Fördelning av antalet transaktioner för 2002**



Källa: Riksbanken och Svensk Kassaservice

Under perioden har antalet transaktioner i uttagsautomater varit relativt konstant på ca 300 miljoner stycken per år. Om vi ser till antalet transaktioner i betalningsterminaler har dessa visat på en kraftig ökning från ca 200 miljoner stycken år 1998 till närmare 600 miljoner stycken år 2002, en ökning med ca 180 %. Vad gäller kontantuttagen över disk har dessa halverats under motsvarande period.

## Uttagsautomater

Alla storbanker och en majoritet av nischbankerna har bankkort som är kopplade till automater där kunden kan göra uttag på eget konto. Om en kund har tillgång till en uttagsautomat eller inte beror på om kundens bank/kortutgivare har träffat avtal med den automatägande banken.

Antalet uttagsautomater har ökat något under tioårsperioden och uppgår till 2647 stycken år 2002. Från år 1999 minskade ökningstakten och har nu i princip avstannat. Det finns idag inget som tyder på att storbankerna skulle vara intresserade av att öka antalet automater ytterligare utan nuvarande nivå kommer troligtvis att vara relativt konstant. Orsaken till detta är, enligt bankerna, att både investeringskostnaden och driftskostnaderna är höga vilket fordrar höga transaktionsvolymmer. Bankerna arbetar också för att minska kontanthantering till förmån för elektroniska lösningar. Ett undantag från denna trend är ICA Bank som har startat en etablering av egna uttagsautomater i anslutning till sina större butiker.

## Betalningsterminaler

Om kunden har ett kontokort finns möjlighet att substituera kontanter genom att betala ett inköp med kontokortet. Med hjälp av kontokortet kan kunden också få tillgång till kontanter via uttag eller kontantavrundning i samband med kortbetalningen. Värdet av kontantavrundningen uppgår vanligtvis till mellan 300 kr och 500 kr, beroende på vilka riktlinjer inköpsstället har. Vissa banker har slutit särskilda avtal med olika butikskedjor om att deras kunder via sitt kontokort kan göra uttag direkt i kassan av kontanter. Ett exempel på detta är Nordeas avtal med ICA som gör det möjligt för Nordeas kunder att göra uttag med högst 2000 kr per tillfälle via sitt bankkort. Uttag och kontantavrundning kan endast göras om inköpsstället har en betalningsterminal som är kopplad mot ett centralt datasystem så säkerhetskontroller kan utföras.

Sedan slutet på 1990-talet har antalet betalningsterminaler vuxit dramatiskt, från ca 70 000 terminaler åren 1997/1998 till 102 000 terminaler år 2002. Följden av detta är att antalet transaktioner och transaktionsvärdet också har ökat. Värt att notera är att antalet transaktioner i betalningsterminaler (avser samtliga transaktioner

dvs. betalningstransaktioner) från år 2000 överstiger antalet transaktioner i uttagsautomater. (Se figur 4.2) Det mesta tyder på att denna utveckling kommer att fortsätta de kommande åren då både banker och handeln vill minimera kontanthantering till förmån för kortanvändning.

### **Kassauttag**

Det är också möjligt för kunden att besöka ett bank eller Svensk Kassaservice kontor för att ta ut kontanter över disk. Detta är något som har minskat dramatiskt de senaste åren då kunderna väljer andra alternativ. År 2002 utgjorde andelen kassauttag över disk ca 3 % av det totala antalet uttagstransaktionerna (avser transaktioner i uttagsautomater, betalningsterminaler samt över disk) (Riksbanken och Svensk Kassaservice).

Svensk Kassaservice har idag som bankombud för FöreningsSparbanken, Nordea, Länsförsäkringar Bank och GE Capital Bank ca 51 % av marknaden för manuella insättningar och uttag på konton (Svensk Kassaservice). Resterande volymer hanteras av bankerna alternativt deras övriga bankombud så som exempelvis bensinstationer eller dagligvaruhandeln.

### **4.2.2 Utbud av betaltjänster**

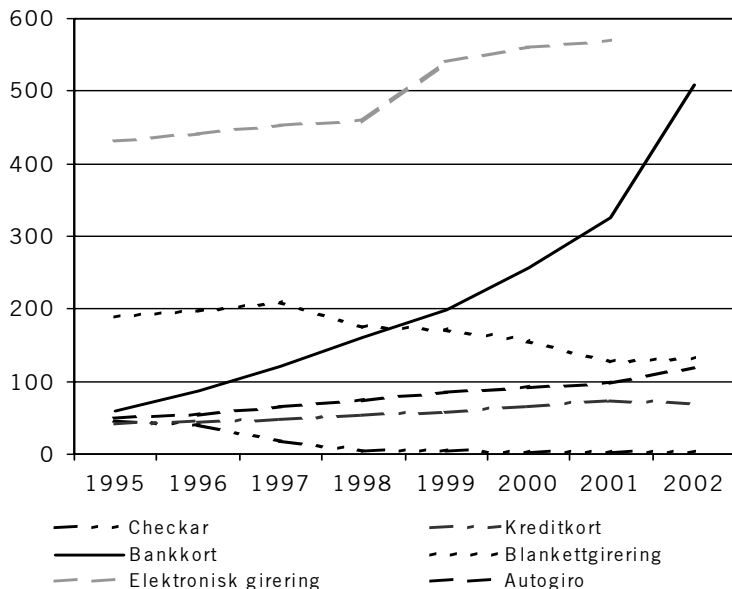
Betalningar kan hänföras till tre olika former; betalning vid inköpstället, betalningar av räkningar samt utbetalningar (lön, pension mm) och de kan göras med kontanter eller via en kontoöverföring. En kontobaserad betalning görs genom en överföring mellan konto eller från ett konto kontant till mottagaren eller till ett konto kontant från betalaren. En kontantbetalning karaktäriseras av att den är anonym och att den i princip måste godtas av alla då sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel i Sverige. Kontobaserade betalningar registreras däremot och kan spåras tillbaka i tiden.



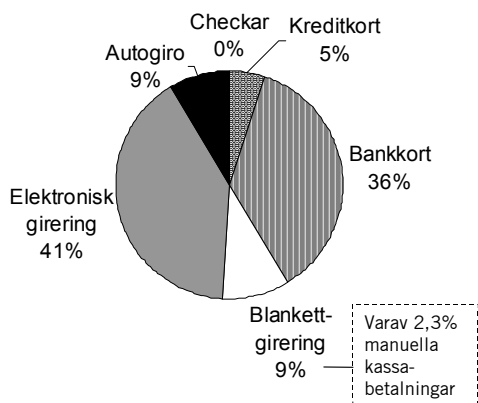
Figur 4.3. Utveckling för olika betalningsinstrument och olika betalningsinstruments andel av de totala transaktionerna år 2002

**Utveckling för olika betalningsinstrument**

Miljoner antal transaktioner



**Olika betalningsinstruments andel av de totala transaktionerna 2002**



Källa: Riksbanken, Caggemini.

## Girofunktionen

I Sverige finns två större system för förmedling av distansbetalningar; postgirot och bankgirot som kan användas för att genomföra transaktioner. Girobetalningar finns i två former; dels elektroniska överföringar och dels blankettbaserade överföringar. Blankettbaserade överföringar görs genom att kunden fyller i en pappersblankett som skickas till bankgirot, postgirot eller banken, antingen direkt av kunden själv eller genom att kunden besöker ett bankkontor eller ombud.

### *Bankgirot och postgirot*

Bankgirosystemet startades år 1959 och drivs idag av Bankgirocentralen BGC AB som i sin tur ägs av S-E-Banken, Nordea, Handelsbanken, FöreningsSparbanken, Danske Bank (Östgöta Enskilda Bank), SkandiaBanken, Kaupthing Bank och Länsförsäkringar Bank. Idén är att kontoföringen skall vara decentraliserad och att befintliga konton i bankerna skall användas. Bankgironumret är därför inget konto utan enbart en adress som pekar på det bankkonto som kunden själv valt. Bankerna behåller därmed kontakten med kunden medan man centralt och gemensamt utnyttjar BGC för förmedling av betalningarna.

För att erbjuda pappersbaserad betalningsservice till privatpersoner finns Privatgirot. Privatgiroprodukten etablerades redan år 1982 och drevs fram till år 1987 på entreprenad av BGC. Därefter bildades Privatgirot AB med samma ägare som BGC, exklusive Skandiabanken. Skandiabanken tillsammans med ICA Bank och Stadshypotek Bank erbjuder dock sina kunder tjänsten. Privatgirot tar hand om både bankgiro- och postgirobetalningar och är anslutet till kundens bankkonto. När kunden skall betala räkningarna, fyller hon/han i en betalningsorder och lägger den tillsammans med inbetalningsavierna i ett portofritt kuvert. Detta skickas till Privatgirot, som ombesörjer att räkningarna betalas och att pengarna dras från kundens bankkonto. Privatgirot har ett samarbetsavtal med bankgirot som sköter avveckling och clearing mellan bankerna.

Tidigare utgjorde Postgirot ett konkurrerande system till BGC, men år 2002 köptes Postgirot av Nordea. Postgirots tjänster blev därmed ett produktsortiment inom Nordea och ett internt system för överföringar mellan konton i Nordea. Postgirot fungerar delvis

på samma sätt som bankgirot med den skillnaden att ett postgiro-nummer är ett eget konto.

En stor skillnad mellan postgirot och bankgirot är att postgirot är ett slutet system, dvs. ett system som enbart möjliggör för överföringar mellan konton inom Postgirot. Bankgirot är däremot ett öppet system som möjliggör överföringar mellan konton i olika kreditinstitut och banker.

#### *Utvecklingen av marknaden för girobetalningar*

Girobetalningarna är den dominerande betalningsformen vad gäller transaktionsvärde och transaktionsvolym och stod år 2002 för 50 % av den totala transaktionsvolymen. Elektronisk girering står för den största andelen av girobetalningarna och har vuxit kraftigt de senaste åren. Detta har skett på bekostnad av blankettgirering som under samma period har minskat.

Det finns ingen sammanhållen statistik över hur betalningarna över disk utvecklats under senare år. Men uppskattningsvis uppgår andelen betalningar över disk till 2.3 % av den totala marknaden. Svensk Kassaservices marknadsandel för betalningsförmedling över disk uppskattas till ca 67 %. Bankgirots inkommande betalnings-transaktioner från bankkontoren har minskat med 15–20 % per år vilket ligger i nivå med nedgången för Svensk Kassaservice. Flera storbanker uppger dock att de inte har märkt samma nedgång i det totala antalet transaktioner som Svensk Kassaservice.

I sammanhanget bör också nämnas autogiro vilket är en särskild form av stående överföring som sker på betalningsmottagarens uppdrag. Kunden ger betalningsmottagaren fullmakt att regelbundet dra en viss summa från kundens konto.

#### **Kontokort**

Begreppet kontokort används ofta som ett samlingsnamn för olika typer av kort. Ett kontokort kan vara kopplat till ett transaktionskonto och kallas då vanligen debetkort eller bankkort, eller till ett skuldkonto och kan då delas upp i betalkort och kreditkort.

*Bankkort*

Bankkortet gör det möjligt att ta ut pengar när som helst i uttagsautomater eller att betala inköp vid inköpsstället. Varje kort har en PIN-kod som skall knappas in vid uttaget. Det finns vissa begränsningar när det gäller hur stora belopp som kan tas ut vid varje uttag och/eller under en sjudagarsperiod. Olika banker använder sig av olika begränsningar, och variationer kan också förekomma mellan olika kundkategorier.

*Betal- och kreditkort*

Betalkort t.ex. American Express, Mastercard mfl. ger kortinnehavaren anstånd, vanligtvis 30–45 dagar, med betalning av det belopp som påförts kontot under en viss period. När kortet används för att betala en vara eller tjänst debiteras beloppet automatiskt på kortinnehavarens konto och faktureras för inbetalning samma månad eller månaden efter inköpet. Kreditkort används som benämning på kort där betalning vid ett köp bokas på ett skuldkonto. Till skillnad från betalkort betalar kortinnehavaren vanligtvis ränta från inköpsdagen.

*Öppna och slutna kort*

Ett kontokort kan vara öppet eller slutet. De kontokort som bankerna ger ut kan generellt användas på alla slags inköpsställen under förutsättning att sälj företaget har slutit avtal med en inlösare som tar ansvar för betalningen gentemot inköpsstället. Dessa kort kallas öppna. Med slutna kontokort menas kundmedelskort som endast får användas för inköp i en viss butikkedja eller liknande t.ex. ICA Kort, Coop Medmerakort eller de kort som används inom bensinhandeln. För att kunna betala med kundmedelskorterna måste kunden oftast först överföra pengar till sitt kortkonto, där efter dras inköpsbeloppet från inestående saldo. Bensinhandeln använder sig däremot av den omvända principen där kundens ackumulerade inköp under en månad faktureras i efterskott för betalning.

*Internationella kortsystem*

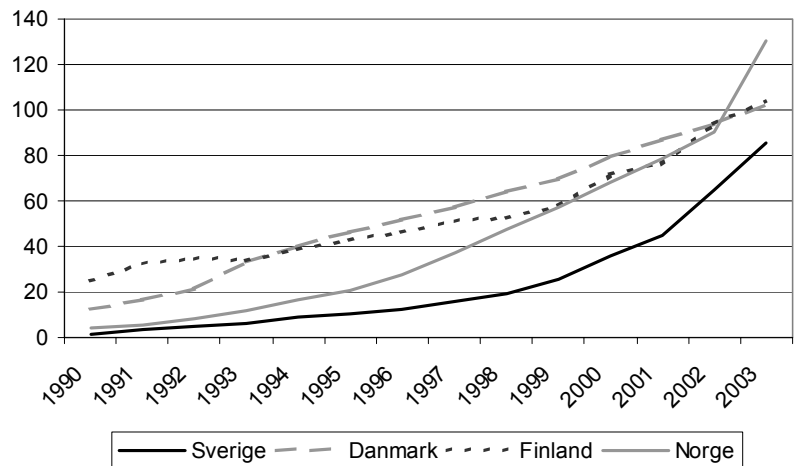
Det finns flera internationella kortsystem, t.ex. Visa, MasterCard, Diners Club, American Express, som är representerade i Sverige. Visa och MasterCard hålls samman av avtal mellan kortutgivande och inlösande banker över hela världen. De kortutgivande och inlösande bankerna sluter i sin tur avtal med kortinnehavare och sälj företag. Det är bankerna som ger ut korten och inte Visa eller MasterCard, som istället är varumärkesorganisationer vilka bankerna anslutit sig till. Enda undantaget är American Express som själva är utgivare av kontokort.

*Utvecklingen av kortmarknaden*

Statistik visar att utvecklingen av antalet transaktioner med kontokort har ökat markant sedan mitten av 1990-talet. 1997 gjordes 48 respektive 121 miljoner kreditkorts- och bankkortstransaktioner. Motsvarande siffra för år 2002 är 70 respektive 509 miljoner kreditkorts- och bankkortstransaktioner. När det gäller valet mellan bankkort och kreditkort är det tydligt att de svenska kortanvändarna föredrar bankkort. Utvecklingen av antalet transaktioner med bankkort visar den största ökningen under perioden med en tillväxt på 321 %. Utvecklingen av kortmarknaden är nära sammankopplad med marknaden för kontanter, då dessa är substitut till varandra. Se avsnitt 4.3 för en beskrivning av marknaden för kontanthantering.

Antalet utestående kontokort var år 2002 ca 15,3 miljoner, vilket innebär att vi i Sverige har i genomsnitt ca 2 kontokort per vuxen invånare (invånare över 14 år). Men även om den svenska kortmarknaden har haft en kraftig tillväxt så har Sverige i jämförelse med övriga nordiska länder en lägre kortanvändning.

Figur 4.4. Antal kortbetalningar per capita



Källa: Riksbanken

I början av 2000-talet var antalet kortbetalningar per capita i Sverige ungefär hälften av antalet i de övriga nordiska länderna, trots att svenskarna generellt har högre tillgång till kort än t.ex. danskar. Det verkar som om svenska konsumenter är mindre benägna att använda kort än sina nordiska grannar. Riksbanken följer denna utveckling och analyserar dess orsaker. Det bör noteras att statistiken inte inkluderar transaktioner med kort utgivna av affärskedjor eller bensinbolag, men från år 2002 inkluderas de transaktioner som initieras med ICA kort eftersom ICA då blev en bank. Detta bidrog till att minska gapet till övriga nordiska länder. En viss skillnad återstår dock som möjligen kan förklaras av skillnader i prissättningsstrategi mellan länderna. Sverige är det enda nordiska land där kontantuttagen är avgiftsfria, vilket bidrar till en ökad kontantanvändning.

En viktig aspekt vad gäller kortmarknaden är säkerheten. Sverige har förhållandevis få kortbedrägerier jämfört med andra länder, men de svenska kortutgivarna följer den internationella trenden mot högre säkerhet. Därför kommer samtliga kontokort att bytas ut till det nya chipkortet under de närmaste åren. Den kortinformation som nu finns lagrad i magnetremsan på kortet lagras i stället i en integrerad krets inbakad i själva kortet, vilket ger en högre

säkerhet. Detta innebär att samtliga kort på marknaden måste ersättas och att nuvarande betalningsterminaler måste uppgraderas.

### **Telefonbank**

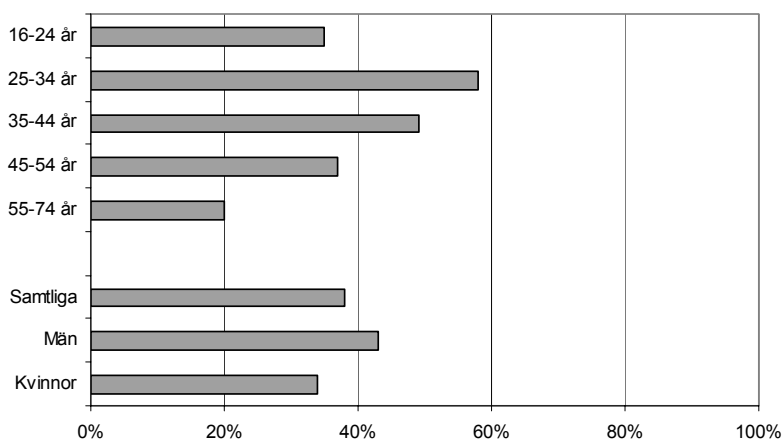
Bank på telefon har under de senaste åren utvecklats till en tjänst som de flesta banker erbjuder sina kunder. Med hjälp av bank på telefon kan kunden göra vissa ärenden dygnet runt via en knapptelefon. Exempel på tjänster är saldoförfrågningar, överföring mellan egna konton samt överföring från eget konto till andras konto i samma bank och i vissa fall till annan bank. Vissa banker erbjuder också personlig betjäning via telefonbanken.

### **Internetbank**

Idag erbjuder i princip alla banker sina kunder en Internetbank, något som möjliggjorts av hushållens ökade användning av datorer och Internet. Via Internet kan kunden göra samtliga grundläggande banktjänster såsom betalningar av räkningar över bank- och postgiro samt kontoöverföringar mellan egna och andras konton, både inom banken och till andra banker. Via Internetbanken kan kunden också använda elektroniska fakturor, vilket innebär att kunden får räkningen elektroniskt till sin dator och där godkänner betalningen.

Enligt statistik från SCB har ca 40 % av befolkningen använt Internet för att utföra banktjänster. Den största gruppen Internetbankanvändare är personer i åldern 25–34 år där 58 % använder Internet för bankärenden. Även åldersgruppen 35–44 år använder bank på Internet i stor utsträckning, ca 49 %. Lägst andel användare återfinns i åldersgruppen 55–74 år där 20 % utnyttjat bank på Internet.

Figur 4.5. Andel personer som har utnyttjat Internetbank under åren 2002/2003

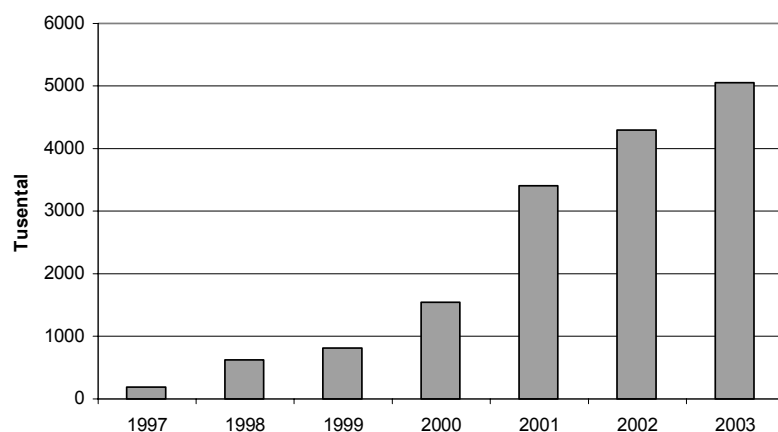


Källa: SCB 2003

Svenska Bankföreningen gör två gånger per år en sammanställning över antalet Internetbankskunder hos sina medlemsbanker, vilket omfattar en majoritet av den svenska bankmarknaden. I mitten av år 2003 hade bankerna sammanlagt ca 5.1 miljoner kunder, varav 91 % var privatpersoner, vilket är en ökning med 50 % sedan år 2001. Viktigt att påpeka är att beräkningen avser antal avtal, vilket inte alltid är liktydigt med aktiva kunder, och att dubbelräkning av en och samma person förekommer då man kan vara kund i flera banker.



Figur 4.6. Antal Internetbankskunder (företag och privatpersoner)



Källa: Svenska Bankföreningen 2003.

### 4.3 Kontanthering och försörjning

Kontanter är det enda betalningsinstrument som kan användas utan inblandning av mellanhänder och vid en transaktion är endast betalningsmottagaren samt betalningsavsändaren involverade. Men för att kontanter skall kunna användas som betalningsmedel är flera olika aktörer inblandade, t.ex. Riksbanken som ger ut sedlar och mynt, bankerna som köper kontanter och tillhandahåller uttagsautomater samt räknar dagskassor från företag, samt värdeföretagen som distribuerar kontanter och fyller på uttagsautomater. På grund av den höga stöldrisken är procedurer för distributionen och förvaring av kontanter mycket resurskrävande. Kontantheringen är också tidskrävande och har en mycket hög grad av manuella inslag som är dyrare än automatiserade processer.

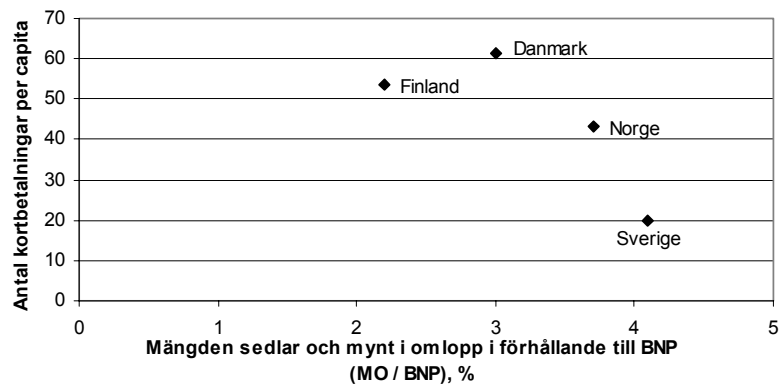
Det finns inte någon övergripande statistik om kontantanvändningen i Sverige utan istället används olika typer av indikatorer för att göra uppskattningar av användningen av kontanter som betalningsinstrument. Att mäta mängden sedlar och mynt i omlopp ("M0" i nationalekonomisk terminologi) i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP) kan ge en indikation på kontantanvändningen. Kontantbetalningar utgör en stor del av antalet transaktioner i samhället, även om andelen har minskat under senare år på grund av en ökad användning av kontokort och elektroniska överföringar.

Sedan 1950-talet har andelen sedlar och mynt i förhållande till BNP mer än halverats, från 10 till 4 %. Men under 1990-talet har trenden med fallande efterfrågan på kontanter avstannat, trots den ökade användningen av alternativa betalningsinstrument. Jämfört med övriga nordiska länder används mer kontanter i Sverige trots att betalningsmönstren för övrigt är lika i dessa länder.

Det finns ett tydligt samband mellan antal kortbetalningar per capita och mängden sedlar och mynt i relation till BNP, ju högre kortanvändning desto lägre sedelvolym.

I Sverige behövs 4 % av BNP för att täcka kontantbehovet medan man i Danmark och Norge utnyttjar 3 % och i Finland bara 2 %. Detta kan sannolikt förklara varför kortutnyttjandet är mer utbrett i de övriga nordiska länderna.

Figur 4.7. Kontanter i omlopp i förhållande till BNP samt antal kortbetalningar per capita och år; genomsnitt under 1995–2000



Källa: Riksbanken

Skattningar enligt andra metoder tyder på att kontantanvändningen har fortsatt att falla även på senare år. En sådan metod är att undersöka kontantanvändningen vid specifika affärsställen, så kallade "points-of-sale". Riksbankens skattningar enligt denna metod visar att andelen kontanta betalningar i den registrerade handeln har minskat i värdetermer med 18 procentenheter under 1990-talet från 76 % till 58 %.

### 4.3.1 Vad används kontanter till?

Riksbanken har i en artikel (Penning- och valutapolitik 4/2001) sökt förklaringar till varför kontantmängden har stabiliserat sig på en nivå kring 4 % av BNP. Ett första steg var att försöka skatta kontantanvändningen i samhället. Hushållen använder kontanter för att göra olika typer av transaktioner, men också till sparande och mindre säkerhetsbuffert. Banker och vissa företag i detaljistledet vill också hålla kontanter i kassa av liknande skäl. Riksbankens beräkningar visade att mellan 45 och 65 % av den utestående kontantmängden inte gick att förklara då den används i icke registrerad verksamhet, t.ex. på den svarta marknaden. Det visar sig också att den oförklarade andelen av den utestående kontantmängden har ökat kontinuerligt under 1990-talet.

Bankerna har idag betydande kostnader för hanteringen av kontanter liksom för andra betalningsformer. Kontantuttag är dock avgiftsfria, men om bankerna börjar ta betalt för kontantuttag kommer de verkliga kostnaderna bli uppenbara för konsumenterna. Med största sannolikhet kommer kontanter då att substitueras med en ökad användning av kontokort.

### 4.3.2 Riksbankens roll

Riksbanken har enligt riksbankslagen till uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, ensamrätt på utgivning av sedlar och mynt samt skall svara för landets försörjning med sedlar och mynt.

Fram till början av 1980-talet hade Riksbanken kontor i princip i varje län men under 1980- och 1990-talen rationaliserades verksamheten och antalet kontor minskade. År 1998 beslutade Riksbanken om en delning av dåvarande betalningsmedelsavdelningen i en myndighetsdel och en bolagsdel. Den verksamhet som direkt kunde hänföras till Riksbankens ansvar skulle finnas kvar i banken, medan övrig operativ verksamhet skulle överlåtas till bolaget Pengar i Sverige AB. Pengar i Sverige AB startade sin verksamhet i juni 1999 och utöver uppdraget från Riksbanken byggde Pengar i Sverige AB upp en affärsverksamhet som kontantdetaljist med uppräkning av dagskassor och värdetransporter.

Då bolaget hade svårt att skapa lönsamhet beslutades om en delning av företaget i "Nya Pengar i Sverige AB" (PSAB) och Svensk

Kontantförsörjning AB (SKAB). I PSAB lades den konkurrensutsatta verksamheten som inte gjorts på uppdrag av Riksbanken och därför fanns ingen anledning att ha kvar bolaget i egen regi. En försäljningsprocess startades och i februari 2004 undertecknades ett avtal med Securitas om övertagande av delar av PSAB:s verksamhet. Avtalet är nu föremål för Konkurrensverkets prövning.

Den verksamhet som bygger på Riksbankens uppdrag finns numera i bolaget SKAB. SKAB bedriver inte någon konkurrensutsatt verksamhet utan fungerar enbart som en grossistverksamhet i förhållande till kontantdetaljisterna. SKAB har ett antal centrala uppgifter i kontanthantering, såsom hantering av strategiskt lager, hantering av logistiskt lager, utlämning och mottagning av sedlar och mynt, valuter, kvalitets- och äkthetskontroll samt makulering. SKAB finns lokaliserat på fyra platser i landet; Tumba, Malmö, Mölndal och Härnösand.

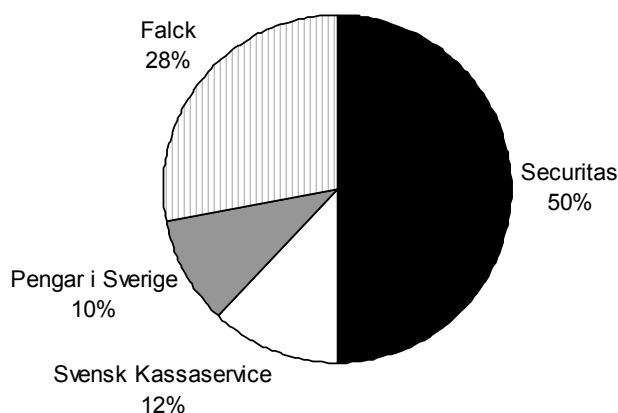
#### 4.3.3 Marknaden för kontantförsörjning

Den generella inställningen bland de aktörer som hanterar kontanter, t.ex. handeln, banker, Riksbanken etc., är att de vill minimera volymen av kontanter och sin egen medverkan i kontanthantering. Faktum kvarstår dock att en stor del av betalningstransaktionerna i samhället fortfarande sker med kontanter som betalningsmedel. För att stödja aktörerna vad gäller kontanthantering har ett antal kontantdetaljister etablerat sig på marknaden och erbjuder tjänster såsom; dagskasseuppräknings, försörjning av sedlar och mynt, transport av kontanter och påfyllning av uttagsautomater.

Marknaden fördelar sig mellan Securitas (50%), Falck (28%), Svensk Kassaservice (12%) och PSAB (10%). Svensk Kassaservice är den enda av dessa aktörer som inte erbjuder samtliga tjänster inom värdehanteringsmarknaden. Marknaden är just nu inne i ett läge med en förestående strukturförändringar på grund av avtalet om samgående mellan Securitas och PSAB.

Figur 4.8. Marknadsandelar på värdehanteringsmarknaden år 2002

## Marknadsandelar värdehanteringsmarknaden



Källa: Securitas Årsredovisning 2002, Svensk Kassaservice

Marknaden för kontanthantering har vuxit de senaste åren med i genomsnitt 19 % per år. En förklaring till detta är att både handeln och bankerna har minimerat kontantvolymen i sina verksamheter pga. den ökade rånrisk. Det har skett en övergång till slutna kassasystem där personalen inte kommer åt pengarna och där det sker en regelbunden hämtning via värdetransporter. Bankerna räknar numera sällan upp företagets dagskassor i egen regi utan köper denna tjänst av andra aktörer, detsamma gäller påfyllning av uttagsautomater. En annan påverkande faktor för kontanthantering är att Riksbanken har dragit ned sin verksamhet till fyra orter och förändrat modellen för in- och utlämning av kontanter samt prissättningen. Detta har öppnat möjligheten för att andra aktörer på marknaden att köpa och sälja kontanter.

Säkerheten vid hanteringen av kontanter är ett stort problem. Statistik visar att i takt med att bankerna (och f.d. postkontoren) ökat sin säkerhetsnivå har antalet rån under de senaste tio åren i princip halverats. Som en konsekvens av bankernas ökade säkerhet förefaller rånen ha förflyttats till butiker och värdetransporter istället. Det flesta antalet rån sker mot butiker och under år 2003

rånades 900 stycken, under samma år rånades närmare 80 värde-transporter och sammanlagt ca 80 bank- och postkontor.

Tabell 4.3. Utvecklingen av antalet rån under åren 1994–2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bankrån	136	107	75	49	43	59	61	63	90	58
Postrån	80	59	58	44	60	56	54	61	55	34
Butiksran	468	589	667	646	664	800	785	739	796	903
Rån mot värdetransport och värdebefordran	38	35	38	29	49	81	70	72	66	77

Källa: Brottsförebyggande Rådet 2004

Småföretagare har ofta svårt att sluta avtal med värdehanteringsföretagen då kostnaden för dagskassehanteringen blir för hög. Istället är de hänvisade till att lämna dagskassan över disk på banken eller använda serviceboxar. Om dessa inte är tillgängliga inom rimligt avstånd kanske dagskassan lämnas mer sällan, något som gör att mängden kontanter i butiken ökar tillsammans med rånrisken. För att öka de mindre handlarnas säkerhet planerar Securitas att skapa ett rikstäckande nät av neutrala serviceboxar som lämnar kvitto och som är placerade i låsbara, väl upplysta rum

#### 4.4 Användandet av kassaservicetjänster idag

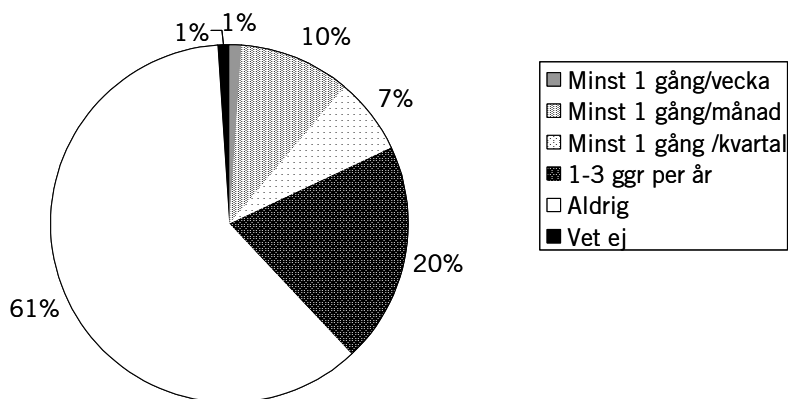
Under de senaste fem åren har transaktionsvolymerna totalt sett minskat med i genomsnitt 16 % per år för Svensk Kassaservice. Det finns ingen samlad statistik för marknaden och bankerna har inte velat lämna ut information om hur många kassatransaktioner de hanterar årligen. Därför har en approximering gjorts för marknadens nuläge och utveckling baserat på uppgifter från Svensk Kassaservice.

Svensk Kassaservice har idag ingen egen kundbas då de endast agerar som bankombud, men totalt besökte ca 3,5 miljoner personer Svensk Kassaservice någon gång under året 2003 (Marktrack). Detta innebär att alla grupper i samhället troligen finns representerade bland de kunder som använder Svensk Kassaservice.

Den största kundgruppen till både antal och andel av de som använder Svensk Kassaservice utgörs av personer i åldern 26–65 år

där 2,7 miljoner personer (57 %) besöker Svensk Kassaservice minst en gång per år. Av den totala befolkningen uppger sig 61 % att de aldrig utnyttjar Svensk Kassaservice för att betala räkningar eller ta ut pengar och 20 % att de använder Svensk Kassaservice endast 1–3 gånger per år (Temo).

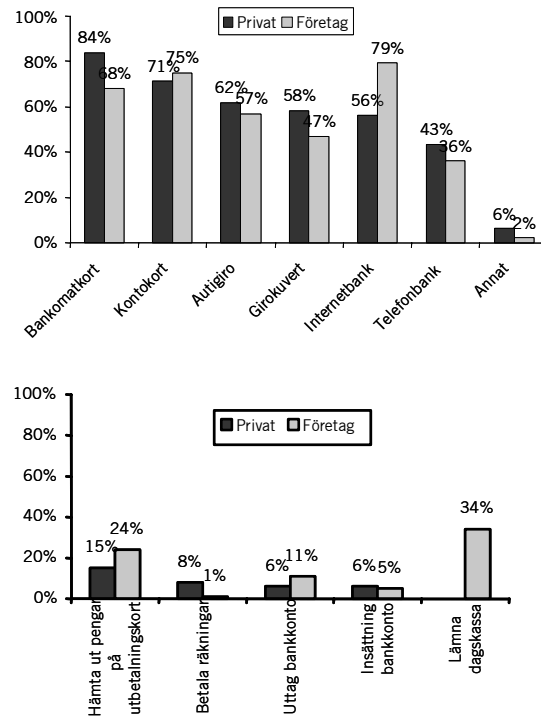
Figur 4.9. Hur ofta befolkningen besöker Svensk Kassaservice samt kunder som besöker Svensk Kassaservice minst 1 gång per månad



Källa: Temo 2004, Marktrack nov 2003

Det är en mindre andel av kunderna som nyttjar Svensk Kassaservice som sitt huvudalternativ för att lösa sina bankärenden. 11 % av befolkningen använder Svensk Kassaservice en gång per månad eller oftare vilket innebär att det troligtvis är i denna grupp som vi återfinner de individer som har Svensk Kassaservice som sitt huvudalternativ. På frågan hur du vanligen betalar dina räkningar är det endast 1% som uppger att de betalar dessa över disk hos Svensk Kassaservice.

Figur 4.10. Svensk Kassaservices kunders tillgång till alternativ samt andel av kunderna som inte har alternativ till Svensk Kassaservice



Källa: Marktrack mars 2004

En kartläggning av vilka alternativ kunderna har till att använda Svensk Kassaservice visar att en klar majoritet av kunderna har tillgång till andra kanaler för att uträtta sina bankärenden. Exempelvis är bank- och kontokort väl utbredda liksom olika betaltjänster så som autogiro, brevgiro och Internetbank.

Av alla tillfrågade kunder uppger 15 % av privatkunderna och 24 % av företagskunderna att de inte har något alternativ till Svensk Kassaservice för att hämta ut pengar på utbetalningskort. Detta beror till stor del på bristande kunskap hos de tillfrågade då många tror att avin är ställd just till Svensk Kassaservice och att pengarna måste hämtas ut där (Marktrack mars 2004). För övriga ärenden ligger siffran för privatpersoner på 8 % respektive 6 % vilket tyder



på att det är något över en halv miljon individer som upplever att de inte har något alternativ till Svensk Kassaservice. Bland småföretagarna är det 34 % som anger att de inte har något alternativ till att lämna in sina dagskassor hos Svensk Kassaservice.

På frågan varför de använder Svensk Kassaservice varierar svaren för de olika tjänsterna. Den vanligaste orsaken till att besöka Svensk Kassaservice för att hämta ut pengar på utbetalningskort var att kunden trodde att de måste gå dit, att det var enkelt och bekvämt samt att det var en gammal vana. För tjänsten betala räkningar var de vanligaste motiven att kunden var sent ute, närheten till ett serviceställe och att det var billigare. För tjänsterna insättning och uttag var orsaken till att kunden valde Svensk Kassaservice främst tillgängligheten och gammal vana.

Tabell 4.4. Varför kunder utträttat sina ärenden hos just Svensk Kassaservice

Utbetalningskort	Betala räkningar	Insättning	Uttag
Måste gå dit	Sent ute/bråttom	Tillgänglighet/närmast	Tillgänglighet/närmast
Enkelt/bekvämt	Nära	Öppettiderna	Enkelt
Gammal vana	Billigare	Gammal vana	Gammal vana
	Vill ha kvitto		
	Gammal vana		

Källa: Marktrack mars 2004

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige har kommit långt i övergången från manuell kassaservice till nya, enklare alternativ. Detta kan förklaras av den höga tillgången till Internet vilket är en återspeglning av svenskarnas intresse för att ta till sig ny teknik, samt av att den finansiella marknaden har varit snabba med att utveckla och implementera mer kostnadseffektiva lösningar.

## 5 Kassaservice i några andra länder

### 5.1 Inledning

Finansiella tjänster har i många länder tillhandahållits av nationella postverk eller postföretag och så sker i flera länder än i dag.

Inom Världspostunionen (UPU) finns ett särskilt avtal om "Financial Services" som är frivilligt för medlemsländerna att delta i. Sverige/Posten har undertecknat avtalet och för framtiden får det anses vara en öppen fråga om Sverige skall vara med i avtalet, eftersom det var Postgirot som var huvudparten i detta avtal och Postgirot numera ägs av Nordea.

Utredningen har inhämtat uppgifter om hur kassaservice hantearas i några andra länder i Europa och med särskild inriktning på Norden.

### 5.2 Kassaservice i några länder i Europa utom Norden

#### 5.2.1 Frankrike

Franska La Poste tillhandahåller finansiella tjänster. I Frankrike betalas bara 1,2 procent av räkningarna på postkontor. Normalt sker det i stället genom automatisk överföring från postbankkonton (autogiro). På samma sätt erhålls lön ofta genom automatiska insättningar. Uttag av kontanter sker företrädesvis genom uttagsautomater. Franska posten hanterar 10 miljoner postbankkonton och 33 miljoner spar- eller ömsesidiga fondkonton. Dessutom tillhandahåller posten livförsäkringskonton. Posten hanterar också kontantkassor från små företag och överföringar av pengar. Posten samarbetar med livförsäkringsbolag och ett antal banker som utvecklar produkter som La Poste säljer under sitt varumärke.

La Poste har ett femårigt avtal med regeringen men det innehåller inga skyldigheter avseende postkontor men stängningar skulle

ändå enligt posten vara svåra att genomföra på grund av politiskt tryck.

Banktjänsterna står för 23 procent av omsättningen hos La Poste. Från hösten 2003 sluter La Poste avtal med livsmedelsaffärer och tobakshandlare i glesbygd för att tillhandahålla posttjänster.

### 5.2.2 Förenade kungariket

Post Office Ltd har ett avtal med regeringen att tillhandahålla ett särskilt konto från vilken medlen kan lyftas med särskilt uttagskort (eng. Post Office™ card account). Det är ett mycket enkelt bankkonto som medger för regeringen att betala in förmåner och pensioner genom insättning på kontot och för kunderna att ta ut sina pengar genom att använda ett kort som endast kan användas på postfilialer.

Historiskt har kunder haft möjlighet att hämta pension eller statliga förmåner kontant på postkontoret. Regeringen har gett till känna att detta utbetalningssystem skall fasas ut så att från år 2005 skall det vanliga sättet att betala ut pensioner och förmåner vara direkt till ett bankkonto. Postkontorskortkontot utvecklades i första hand för att ta hand om kunder som inte hade tillgång till andra slag av bankkonton. Post Office Ltd tillhandahåller tillgång till universella banktjänster för att tillförsäkra att kunder som får förmåner och pensioner som önskar tillgång till kontanter på postkontoret kan få det även efter att kontantutbetalningen upphört. Universella banktjänster består i konto knutet till uttagskortet, tillgång till grundläggande bankkontoslag som tillhandahålls av storbanker och byggföretag (eng. building societies). Grundläggande bankkonton ger en begränsad tjänst till kunderna och medger inte krediter. Tjänsterna tillhandahålls på grund av avtal mellan tjänstetillhandahållarna och Post Office Ltd.

Utöver dessa tjänster har Post Office Ltd särskilda kontrakt med ett antal banker för att möjliggöra för deras kunder att få tillgång till grundläggande banktjänster vid postkontoren.

F.n. finns avtal med Alliance & Leicester, Barclays, Co-operative Bank, Lloyds/TSB och Internet-banker som smile, cahoots och first direct (endast i Skottland).

Kunder hos dessa banker kan antingen ta ut kontanter vid postkontoren genom personliga checkar knutna till deras konton eller genom att använda ett bankkort med PIN-kod. De kan också sätta

in pengar över disk. Post Office Ltd har nyligen gett till känna att posten kommer att ingå i ett joint venture-bolag med Bank of Ireland för att sälja ett antal finansiella tjänster såsom försäkringar och lån. Andra finansiella tjänster som Post Office Ltd tillhandahåller är betalning av räkningar för diverse organisationer, överföringar, försörjning med mynt och insättningar via giro för små företag.

Det finns inte någon skyldighet att tillhandahålla kassatjänster i Förenade kungariket. Sådan skyldighet gäller bara beträffande posttjänster och gäller då för Royal Mail Group.

I slutet av juni 2003 fanns det 16 942 Post Office-filialer över landet. Av dessa tillhandahölls 574 i egen regi, 272 genom franchisavtal, 653 modifierade postkontor genom ombud och 15 443 ombud. Baserat på siffror från september 2003 drevs 97 procent av Post Office-filialerna i privat regi. Det finns sex stora partners i återförsäljarledet som Post Office Ltd samarbetar med som driver 2 189 filialer.

Postkontorsnätet är således stort. Mer än 99 procent av invånarna bor inom tre engelska mil från en filial till Post Office Ltd. Filialer i tätort definieras som de som ligger i tätortsområden med en befolkning som överstiger 10 000. I tätortsområden bor över 94 procent av människorna inom en engelsk mil från en filial till Post Office Ltd. Filialer i glesbygd definieras som de belägna i orter med en befolkning mindre än 10 000. I glesbygdsområden bor 85 procent av människorna inom en engelsk mil från en filial till Post Office Ltd. I glesbygd har bara 9 procent av byarna en bank medan 60 procent har ett Post Office-kontor.

En särskild typ av arrangemang för ombudsdrivna kontor används i avlägsna glesbygdsområden, The Community (COMM) och Restricted Hours (RESH) Offices. Det finns ombud i avlägset belägna områden som bara tillhandahåller ett begränsat tjänsteutbud några timmar i veckan. Ofta ligger sådana kontor i speciella lokaler såsom en by-pub, bensinstation eller till och med i en privatbostad eller kyrka. Stor flexibilitet gäller beträffande öppettiderna i dessa fall. Det enda som krävs är ett fåtal timmar i veckan.

I postkontorsnätet i städer har Post Office Ltd påbörjat ett program för att rekonstruera nätet och att samtidigt modernisera filialerna. Detta innefattar också att stänga underutnyttjade kontor. Även med detta program i beräkning kommer det att finnas en filial till Post Office Ltd inom en engelsk mil för 95 procent av kunderna.

Post Office Ltd har skyldighet att upprätthålla ett nät med nationell täckning av filialer. Nuvarande regeringspolitik går ut på att försöka förhindra stängningar av filialer i glesbygd om det går att undvika. Alternativa lösningar till stängningar eftersträvas.

I ökad utsträckning går affärerna i glesbygdsbutiker ner. Nästan en tredjedel av postkontoren i glesbygd som stängde under åren 2001–2002 hade färre än 70 kunder per vecka.

### 5.2.3 Tyskland

Någon skyldighet att tillhandahålla finansiella tjänster föreligger inte för Deutsche Post AG som däremot är utsedd som tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten i Tyskland.

Inom gruppen Deutsche Post World Net tillhandahålls finansiella tjänster av Deutsche Postbank, ett dotterbolag till Deutsche Post AG. Dessa tjänster tillhandahålls bl.a. av Deutsche Posts återförsäljare.

## 5.3 Kassaservice i Norden

### 5.3.1 Danmark

Post Danmark ägde tidigare det danska postgirot, Postgiroen, och detta hade innan det bolagiserades en skyldighet att ha ett rikstäckande system för in- och utbetalningar via postkontoren och lantbrevbärarna. Skyldigheten var allmänt hållen och inte preciserad genom specifika krav på kvalitet, snabbhet m.m. I samband med bolagiseringen av posten levde denna skyldighet kvar. Postgiroen bolagiserades år 1991 och GiroBank A/S bildades. Sedan år 1995 ingår Girobank i BG Bank A/S. BG Bank är numera en division i den Danske Bank-koncernen. Då staten sålde huvuddelen av sitt aktieinnehav i GiroBanken föll skyldigheten att ha ett rikstäckande system för in- och utbetalningar bort.

I Danmark tillhandahålls betalningstjänster i dag på rent kommersiell grund av bankerna och med deras gemensamma system. Post Danmark A/S tillhandahåller vissa betalningstjänster på kommersiell grund enligt avtal med den Danske Bank A/S. Tjänsterna tillhandahålls i postens kontorsnät. Även lantbrevbärarna tillhandahåller enklare betalningstjänster.

Det finns en särskild lag om Post Danmark, Lov om Post Danmark A/S (LOV nr. 409 af 06/06/2002). Lagen kompletterar den allmänna aktiebolagslagen. Enligt den särskilda lagen om Post Danmark och bolagsordningen skall Post Danmark bedriva postverksamhet. Bolaget får vidare bedriva verksamhet inom områdena distribution, kommunikation, transport och logistik. Bolaget kan därutöver genom postkontoren driva annan verksamhet med avseende på att stödja postkontorsnätet. Bolaget skall drivas på affärsmässig grund.

Post Danmark A/S får enligt lagen om Post Danmark A/S ingå avtal om ensamrätt med ett penninginstitut (danska: pengeinstitut) om att ställa befintliga postkontor och personal m.m. till förfogande för att utföra finansiella tjänster. Särskilda bestämmelser finns som reglerar ansvarsförhållandet. Post Danmark A/S är dock efter avtal med penninginstitutet berättigat att också själv eller genom tredjeman utföra finansiella tjänster, om detta sker i överensstämmelse med föremålet för verksamheten.

Särskilda bestämmelser finns i lagen om Post Danmark A/S som reglerar skyldighet för det finansiella institutet att lämna ut uppgifter till Post Danmarket och ger Post Danmark tillgång till institutets datasystem i nödvändig omfattning för att Post Danmark skall kunna utföra sina uppgifter i förhållande till penninginstitutet. Lagen om Post Danmark A/S innehåller också bestämmelser om tystnadsplikt för anställda i Post Danmark.

I Danmark har användningen av ett särskilt betalkort, Dankortet, utvecklats starkt de senaste tio åren, från 141 miljoner transaktioner år 1992 till 536 miljoner transaktioner 2003. Det genomsnittliga beloppet för en Dankortstransaktion ligger på 341 kr<sup>1</sup>. Det finns en särskild lag som reglerar kortbetalningar, Lov om visse betalningsmidler. Allmänhetens behov av manuella betalningstjänster, särskilt användning av check, har genom framförallt Dankortets användning stadigt minskat under dessa år. Även användning av elektroniska banktjänster i form av home- och officebanking för privat- och företagskunder har ökat kraftigt. Det finns omkring två miljoner avtal med penninginstitut. I och med att fler och fler får tillgång till Internet finns en stor potential för denna marknad och därför utvecklar penninginstitutet löpande Internetbaserade system för betalningsförmedling för såväl privatkunder som för företag.

---

<sup>1</sup> Fakta om finanssektoren 2003/2004, Finansrådet

Alla har i princip rätt till ett vanligt inlåningskonto hos ett penninginstitut. Penninginstitut skall upprätta inlåningskonto till alla som önskar det, med mindre det finns en individuell och saklig grund att vägra, såsom att en kund uppträtt hotfullt mot personalen. Någon skyldighet att tillhandahålla Dankort finns däremot inte.

Av en rapport från det danska Finansrådet (motsvarighet till Svenska Bankföreningen), Pengeinstitutternes indtjening 1992–2002, framgår att Danmark traditionellt haft ett tätt kontorsnät på motsvarande sätt som många andra länder på kontinenten, t.ex. Nederländerna och Tyskland. I förhållande till Sverige har kontorsnätet varit mycket tätare i förhållande till antalet invånare. År 2001 hade Sverige mer än 4 500 invånare per filial mot 2 500 invånare per filial för Danmark. I förhållande till ytan är nätet givetvis än tätare i Danmark eftersom Sverige har mycket färre invånare i förhållandet till ytan.

### 5.3.2 Finland

Vid början av 1990-talet fanns det ca 3 000 postkontor i Finland som samtliga erbjöd kassaservice. År 1994 bolagiserades det finska post- och televerket. Posten Finland Ab och dåvarande Leonia Bank Abp, före detta Postbanken hade tidigare ett samarbete varigenom posten tillhandahöll Leonia Banks tjänster i vissa postkontor. Dessutom hade lantbrevbärarna viss kassaservice. Antalet kontor minskade successivt och år 1996 kom Posten Finland och Leonia Bank överens om att till slutet av år 1998 begränsa antalet postkontor som erbjöd kassaservice från dåvarande ca 1 000 till 477 kontor<sup>2</sup>. Nästan alla av postens egna kontor tillhandahöll banktjänster. Övriga postkontor (postombud) erbjöd däremot i princip inte kassaservice. Den 31 december 2003 hade Posten Finland 293 egna postkontor och 1 046 postombud. Fram till år 2000 tillhandahöll Posten Finland betalningstjänster på grund av avtal mellan Posten Finland och Leonia Bank. Banken köpte banktjänsterna som tillhandahölls i postens nät. Avtalet mellan Posten Finland och Leonia Bank om användning av kontorsnätet gick ut vid utgången av år 2000 och som en följd av Leonia Banks nya affärsstrategi förlängdes det inte. Leonia Bank heter numera, efter bildandet av Sampokoncernen, Sampo Bank Abp. Som en följd av dessa föränd-

---

<sup>2</sup> SOU 1998:159, bilaga 5.

ringar tillhandahåller Posten Finland i dag inte längre möjlighet att betala räkningar, kontantuttag, insättningar och uttag på konto eller mottagande av dagskassor. Posten Finland tillhandahåller dock alltjämt inrikes postanvisningar och postförskott, medan utrikes postanvisningar tillhandahålls av Sampo Bank. Användningen av postanvisningar avtar dock. Bl.a. skatteåterbäring utbetalades tidigare regelmässigt med postanvisning men en övergång sker nu till att medlen sätts in på ett av mottagaren uppgivet konto. Någon ekonomiskt stöd från staten till Posten Finland för att utföra betalningstjänster utgår inte. En bestämmelse som berör postanvisningar finns i 19 § lagen om posttjänster som handlar om postföretags ansvar.

I sammanhanget bör dock för att ge en mera fullständig bild något nämnas om den rätt för kunder till grundläggande banktjänster som införts i Finlands kreditinstitutslag. Genom en lagändring den 31 januari 2003<sup>3</sup> infördes en allmän rätt för kunder till grundläggande banktjänster i kreditinstitutslagen<sup>4</sup>. I 50 a § stadgas således numera att en depositionsbank endast av vägande skäl får vägra att öppna ett vanligt inlåningskonto och att bevilja en produkt som är avsedd för användningen av ett sådant konto eller vägra att sköta ett uppdrag som avser betalningsförmedling för en fysisk person som lagligen vistas i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Skälet till vägran skall ha samband med kunden eller med kundens tidigare beteende eller med att det uppenbart inte finns något verkligt behov av ett kundförhållande. Kunden skall underrättas om orsaken till vägran. Bestämmelsen skall inte tillämpas om något annat följer av bestämmelser i lagen om identifiering av kunder eller av lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt. Finansministeriet har ännu inte någon uppfattning om tillämpningen av bestämmelsen. Bestämmelsen bör dock betraktas som s.k. ”soft-regulation”, eftersom bestämmelsen ger en bank möjlighet att neka att öppna konto med tillhörande betaltjänster så länge den motiverar sin vägran och motivet har samband med kunden eller dennes tidigare beteende eller enligt banken behov av tjänsten bedöms saknas.

I förarbetena till lagen (Regeringspropositionen 33/2002, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av kreditinstitutslagen och vissa lagar som har samband med den) förs resonemang om för och nackdelar med att reglera

<sup>3</sup> Lag 31.1.2003/69, Regeringsproposition 33/2002.

<sup>4</sup> Lag 30.12..1993/1607.



tillgång till grundläggande banktjänster En i lag tryggad rätt för kunden att få tillgång till ett bankkonto och de betalningsmedel som behövs för att det skall kunna användas innebär enligt propositionen inte ett så långtgående ingrepp i marknadens funktion, eftersom bankerna inte heller för närvarande annat än i undantagsfall vägrar att öppna bankkonto. I enskilda fall kan vägran att öppna bankkonto leda till att kunden hamnar i en oskälig situation, eftersom bankkonto och betalningsmedel utan kredit som medför rätt att använda kontot i sig måste betraktas som oundgängliga tjänster i det moderna samhället. Det ansågs därför motiverat att i lagstiftningen ta in en princip enligt vilken depositionsbankerna är skyldiga att för var och en öppna ett vanligt inlåningskonto och bevilja de produkter som är nödvändiga för att man skall kunna använda kontot, om inte banken har särskilda skäl att vägra att göra detta. När det gäller att trygga olika specialgrupper, t.ex. handikappades och utslagnas, möjligheter att anlita grundläggande banktjänster utan oskälig ekonomisk belastning ansågs det mera berättigat att göra detta med hjälp av den allmänna socialpolitiken samt genom att fortsätta bank- och handikapporganisationernas nuvarande samarbete för att utveckla banktekniken så att den blir ännu lättare att använda.

### 5.3.3 Island

Den isländska postlagen angav förut att finansiella posttjänster var en del av den samhällsomfattande tjänsten. Det gällde överföring av pengar, postanvisningar, postförskott och andra finansiella tjänster. Någon ytterligare definition av vilka tjänster som avses fanns inte i lagtexten.

År 2000 sålde isländska posten sin avdelning för postgiro till isländska banken. Kommunikationsministeriet samtyckte till försäljningen och avtalet med köparna medger isländska posten att driva postgirot upp till fem år efteråt för att ge posten tid att utveckla de finansiella tjänsterna.

Sedan september 2002 har isländska posten försiktigt börjat utveckla de finansiella tjänsterna vid postkontoren i samband med införandet av ett nytt försäljningssystem vid deras diskar. Detta innebär att de har börjat utveckla betalningar av räkningar, insättning och uttag av kontanter och överföringar av pengar. Från den 1 maj 2004 tillhandahåller isländska posten inte längre finansiella

tjänster utom såvitt avser postförskott. Motivet för att avsluta de finansiella tjänsterna är nedgången i användningen av tjänsterna. Nästan alla städer på Island har en bankfilial och bank över Internet växer snabbt.

#### 5.3.4 Norge

Posten Norge AS, nedan i detta avsnitt benämnt Posten, är genom en särskild lag, lov om tilbud av grunnleggende banktjenester i Postens ekspedisjonsnett (LOV-2002-06-21-44), skyldig att tillhandahålla grundläggande banktjänster i hela sitt servicenät. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2002. Den gäller dock först från den tid som bestäms. Ändamålet med lagen är att säkra tillgången till grundläggande banktjänster genom Postens servicenät. Posten skall genom avtal med finansinstitut tillhandahålla grundläggande banktjänster i hela sitt servicenät. Med grundläggande banktjänster avses i lagen öppning av konto, inbetalningar och insättningar samt utbetalningar och uttag på konto. Lagen innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt.

Posten har ända sedan 1950-talet genom sitt rikstäckande servicenät avseende såväl postkontor som lantbrevbärare erbjudit kassaservice med Norges Post-sparebank och Postgirot, numera Den Norske Bank/Postbanken, som huvudmän. Den Norske Bank/Postbanken har en skyldighet och ensamrätt enligt avtal att erbjuda sina grundtjänster – insättningar, uttag och öppnande av konto – genom hela postnätet. Avtalet löper till utgången av år 2005.

Det var tidigare bestämt i lag att bara ett finansinstitut skulle ha rätt och plikt att tillhandahålla grundläggande banktjänster i hela Postens nät. Genom antagandet i juli 2002 av den ovan omnämnda lagen om grundläggande banktjänster i Postens servicenät avskaffades ensamrätten. Posten får därmed själv avgöra om den vill ingå avtal med ett eller flera finansinstitut för att leva upp till skyldigheten. I Stortingsmelding nr 11 (2003–2004) om uppföljning av lagen om grundläggande banktjänster i Postens nät behandlas konsekvenser av att låta lagens bestämmelser börja gälla. Det konstateras att man vid antagandet av lagen utgick från att gällande ordning med att bara ett finansinstitut erhåller ensamrätt och plikt till att tillhandahålla tjänsterna skulle bibehållas intill dess konsekvenserna av lagändringen har utvärderats. Samferdseldepartementet har

enligt vad som anges i stortingsmeldingen efter en utvärdering kommit till slutsatsen att det inte längre finns grund för att genomföra lagbestämmelserna. Posten får därmed frihet att själv välja om det är aktuellt att ingå avtal med en eller flera finansinstitut. I en proposition (Ot. prp. nr. 82) uttalas dessutom att det på sikt bör utvärderas om Postens förpliktelser, på grund av utvecklingen på bankmarknaden och ändrade kundbehov, till exempel kan begränsas till de delar av servicenätet som befinner sig i sådana geografiska områden där det inte tillhandahålls grundläggande banktjänster genom andra kanaler. Samferdselsdepartementet menar att ändringar i förpliktelsen om att tillhandahålla grundläggande banktjänster inte bör genomföras för närvarande. Saken kommer att utvärderas i samband med utredningsarbetet om konsekvenserna av en ytterligare liberalisering av postsektorn.

Intill dess konsekvenserna är närmare utredda skall Posten behålla gällande ordning med att en bank har plikt och ensamrätt att tillhandahålla grundläggande banktjänster genom bolagets servicenät. Enligt Postens tillstånd med ensamrätt (koncession) enligt postlagen och postföreskriften som avser tiden den 1 oktober 2001 till och med 31 december 2005 gäller alltså en generell huvudregel om krav på ett rikstäckande postnät. Det ställs vidare krav på att det skall finnas ett fast servicenät i varje kommun. Det finns däremot inte något särskilt krav om lantbrevbäring i Postens koncession. Tillsynsmyndigheten, Post- och teletilsynet skall dock underrättas vid ändringar av lantbrevbärlinjer. Beträffande tillhandahållande av grundläggande banktjänster anges i koncessionen att Posten skall tillhandahålla grundläggande banktjänster genom bolagets hela servicenät. Posten har intill utgången av år 2005 ett avtal med Den Norske Bank/Postbanken om att tillhandahålla grundläggande banktjänster i Postens servicenät.

År 1990 hade Posten 2 536 egna postkontor.<sup>5</sup> Posten har under 1990-talet genomfört betydande strukturförändringar av servicenätet. En omfattande omläggning av servicenätet har fortsatt under de senaste åren. Omläggningen innebär en övergång från egna postkontor till sådana som drivs av partners med stöd av avtal (s.k. post i butik). Den nya strukturen har sammantaget bidragit till att förbättra tillgängligheten till Postens tjänster. Den nya strukturen omfattade i december 2003 304 postkontor i egen regi och ca 1 200 serviceställen i form av post i butik. Därtill kommer att omkring

<sup>5</sup> SOU 1998:159, bilaga 5

484 000 hushåll betjänas av lantbrevbärare. Lantbrevbärarna tillhandahåller grundläggande banktjänster utöver distribution av brev och paket.

En skillnad jämfört med Sverige har hittills varit att det i Norge är tillåtet med integrerad kassaservice. Den norska posten bedömer att transaktioner med integrerad kassaservice är avsevärt mycket billigare än transaktioner i egna postkontor.<sup>6</sup>

#### 5.4 Sammanfattning – internationell utblick

Vår utblick är inriktad på de europeiska länderna. Anledningen till detta är framförallt att det är länderna inom EU och EES som har de mest jämförbara förhållandena. EU har dock inte någon särskild politik för kassatjänster. Däremot finns regler om gränsöverskridande betalningar och betalningar i den gemensamma valutan euro. En sammanfattning av den internationella utblicken ger följande översiktliga bild av förhållandena utomlands. Det är fortfarande vanligast att postföretag, utöver sin kärnverksamhet, post, tillhandahåller finansiella tjänster. Ofta har postföretaget då även egen bankverksamhet i koncernen.

Det naturliga sambandet mellan post och finansiella tjänster kommer ursprungligen ur möjligheten att skicka pengar genom postföretag i form av postanvisning och sedermera betalningsförmedling genom postgiro. På senare tid har dock flera postföretag börjat utveckla de finansiella tjänsterna, ofta i samband med att postgirot sålts. I grunden är det den tekniska utvecklingen med Internet-banker som gör att det naturliga sambandet med post upphör. I andra fall har samarbete med banker utvecklats efter att företaget avhånt sig postgirot, i syfte att utnyttja kontorsnätet så långt som möjligt.

Lagstiftning om kassatjänster har av de ovan redovisade länderna återfunnit endast i Norge<sup>7</sup>. Det kan också konstateras att inte i något land som vi studerat utgår något statligt stöd till finansiella tjänster som postföretag tillhandahåller.

Nedanstående bild sammanfattar översiktligt förhållandena i de länder som vi redovisat ovan. Uppdelningen på lagstadgad skyldighet och icke lagstadgad skyldighet är givetvis bara ett sätt att åskådliggöra förhållandena. En annan uppdelning hade kunnat vara

<sup>6</sup> SOU 1998:159, bilaga 5

<sup>7</sup> Reglering om kassatjänster finns dock även i Schweiz.

i vilka länder postföretag tillhandahåller finansiella tjänster. I så fall hade endast Finland, och från den 1 maj 2004 även Island, varit länder där postföretagen inte tillhandahöll kassaservicetjänster.

Figur 5.1. Kassaservice i några andra länder

Ingen lagstadgad skyldighet		Lagstadgad skyldighet	
<b>Danmark</b>	Posten tillhandahåller finansiella tjänster – har samarbete med Danske Bank	<b>Norge</b>	Posten tillhandahåller finansiella tjänster i samarbete med Den Norske Bank enligt avtal  Stöd utgår inte för finansiella tjänster (däremot för posttjänster)
<b>Finland</b>	Lagstadgad skyldighet för banker att tillhandahålla betalningstjänster  Posten tillhandahåller inte finansiella tjänster		
<b>Island</b>	Posten tillhandahåller inte finansiella tjänster (fr.o.m. 1 maj 2004)		
<b>UK</b>	Posten tillhandahåller finansiella tjänster; enkla konton, och har samarbete med banker m.fl.		
<b>Frankrike</b>	Posten tillhandahåller finansiella tjänster – har egen bank		
<b>Tyskland</b>	Posten tillhandahåller finansiella tjänster – har egen bank		

Källa: utredningens egen sammanställning.