

## 6 Samhällets behov av en grundläggande kassaservice

Kartläggningen av behovet av en grundläggande kassaservice har fokuserats på att identifiera och kvantifiera de grupper som i dagsläget och framöver inte har ett fungerande alternativ till att utföra sina kassaärenden över disk. I denna analys har hänsyn tagits till i vilken mån kassaservicetjänsterna erbjuds av andra institut än Svensk Kassaservice och i vilka fall kunderna endast är hänvisade till Svensk Kassaservice eller kassaservice via lantbrevbäringen.

Behovsbilden belyses ur två perspektiv: ett geografiskt och ett för grupper med särskilda behov (skyddsvärda grupper).

### 6.1 Geografiskt behov

Svensk Kassaservice tillhandhåller kassaservice genom ca 987 serviceställen, varav ca 343 är partners (december 2003), etablerade i hela landet. Detta nätverk täcker i dag in såväl storstad, tätort, tätortsnära landsbygd som glesbygd.

Analysen av behovet ur ett geografiskt perspektiv har genomförts med två olika angreppssätt. En genomgång har gjorts av hur behovet ser ut i områden med olika befolkningstäthet (storstad, tätort och glesbygd) där indelningen av riket bygger på SCB:s H-regioner<sup>1</sup>. Dessutom har en genomgång gjorts utifrån vilka områden som idag saknar kommersiella alternativ till Svensk Kassaservice.

---

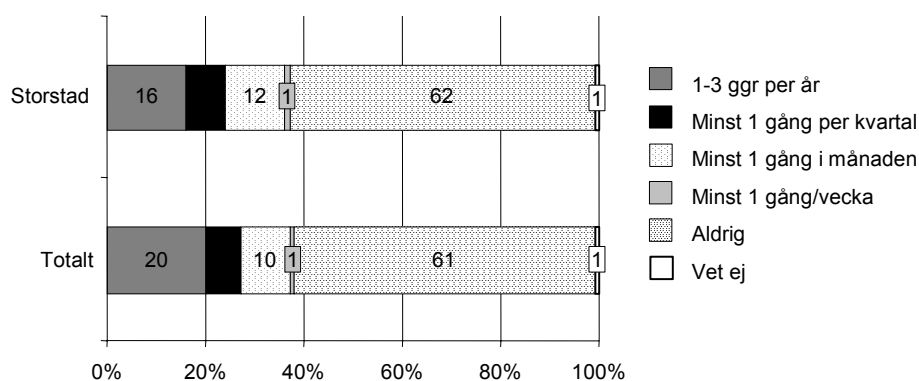
<sup>1</sup> SCB:s H-regioner är en gruppering av kommuner efter lokalt och regionalt befolkningsunderlag, längs skalan storstad-glesbygd.

### 6.1.1 Boende i storstad

Av Sveriges befolkning bor ca 3,2 miljoner (36 %) av invånarna i tätorter i storstadsregioner (SCB), dvs. Stockholm, Göteborg och Malmö.

Figur 6.1. Besök på Svensk Kassaservice – boende i storstad

#### Hur ofta brukar du gå till Svensk Kassaservice för att betala räkningar och ta ut pengar?



Källa: Temo, "Undersökning av befolkningens post- och kassavanor 2004".

Enligt Temos undersökningar skiljer sig inte användandet av Svensk Kassaservice i storstadsregionerna i någon större utsträckning från landet som helhet. 13 % uppger att de besöker Svensk Kassaservice mer än en gång per månad och 16 % att de besöker det några gånger per år, vilket är något lägre än för riket totalt. Uppskattningsvis har Svensk Kassaservice 1,2 miljoner kunder i storstadsregionerna och dessa står för 38 % av den totala transaktionsvolymen. Boende i storstäderna har i dag en omfattande täckning av Svensk Kassaservicekontor, t.ex. har 86 % av befolkningen i Stockholms län mindre än 2,5 kilometer till ett kontor för Svensk Kassaservice (Glesbygdverket 2003).

Tabell 6.1. Antal kunder och transaktioner i Svensk Kassaservice 2003

	Antal kunder	Andel av Svensk Kasaservice transaktionsvolym	Antal kunder som besöker Svensk Kassaservice minst 1 gång/månad
Storstad	1 200 000	38%	180 000
Tätort	2 000 000	56%	300 000
Glesbygd	300 000	7%	45 000

I storstäderna finns också god tillgång till fysiska alternativ för att utträta kassaserviceärenden då storbankerna har ett utbrett kontorsnät med kontor som erbjuder samma tjänster som Svensk Kassaservice. En förändring som skett under senare tid är att konthanteringen har avvecklats på vissa bankkontor och att kunderna istället hänvisas till Svensk Kassaservice vilket har resulterat i att vissa förortscentra saknar alternativ till Svensk Kassaservice manuella kassatjänst. Men som komplement till bankernas kontorsnät finns även god tillgång till andra alternativa kanaler som t.ex. uttagsautomater och butiker för att göra kontantuttag.

Befolkningen i storstäderna har i större utsträckning än befolkningen i övrigt tillgång till Internet i hemmet och andelen som använder Internet minst en gång per vecka är även den högre än för riket som helhet. Detta gör att ett alternativ som Internetbank har potential att öka ytterligare i storstadsregionerna.

Den goda tillgången till kommersiella kanaler innebär att det endast i mycket begränsad omfattning finns ett specifikt behov av Svensk Kassaservice kontor. Svensk Kassaservices roll bedöms därför inte vara avgörande för att kunderna skall kunna utföra sina transaktioner.

### 6.1.2 Boende i tätort

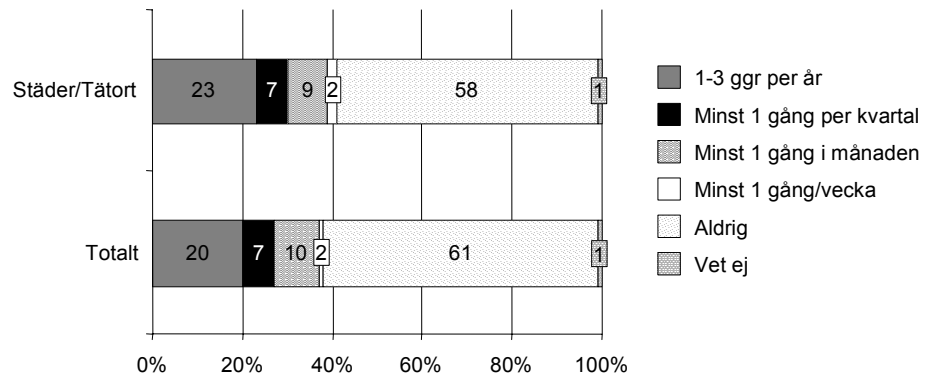
Enligt SCB:s indelning i H-regioner bor 4,7 miljoner personer i det som kallas större städer och mellanbygden vilket motsvarar 53 % av befolkningen (SCB).

Boende i mindre städer utnyttjar Svensk Kassaservice något mer än befolkning som helhet. Det är framförallt fler som använder Svensk Kassaservice några gånger per år och en mindre andel som

aldrig använder Svensk Kassaservice för kontouttag och för att betala räkningar. Svensk Kassaservice har ca 2 miljoner kunder boende i tätorter och dessa svarar för 56 % av det totala antalet transaktioner år 2003.

Figur 6.2. Besök på Svensk Kassaservice – boende i tätort

**Hur ofta brukar du gå till Svensk Kassaservice för att betala räkningar och ta ut pengar?**



Källa: Temo "Undersökning av befolkningens post- och kassavanor 2004".

I de flesta städer och tätorter i Sverige finns idag alternativ till Svensk Kassaservice i form av banker. Det finns också tillgång till uttagsautomater och butiker som erbjuder uttagsmöjligheter för de som har kontokort. Tillgången till Internet är något lägre än riksgenomsnittet vilket gör att sannolikheten för en övergång till Internetbanktjänster som alternativ kan vara något lägre. Som alternativ kan då väljas brevgiro för betalningar.

Det mesta tyder på en fortsatt omställning till andra kanaler för de ärenden som idag utförs hos Svensk Kassaservice och att efterfrågan på kassaservicetjänster kommer minska i samma takt som i övriga landet. Detta gör att det finns ett mycket begränsat behov av Svensk Kassaservice kontor och att dessa inte är avgörande för att kunderna skall kunna uträtta sina ärenden.

Ett antal mindre orter saknar dock bankalternativ och där är kunderna hänvisade till Svensk Kassaservice för att göra manuella ärenden. Detta innebär att fungerande alternativa lösningar behöver

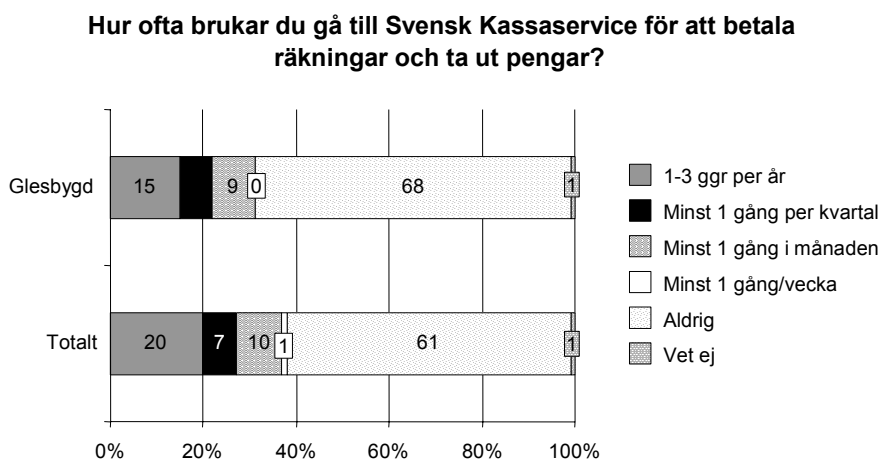
säkerställas vid en eventuell framtida strukturförändring. (se nedan, områden utan kommersiella alternativ).

### 6.1.3 Boende i glesbygd

Enligt SCB:s H-regionindelning bor ca 1 miljon personer i det som kallas glesbygd och tätbygden (H-region H5 och H6), vilket motsvarar ca 11 % av befolkningen. Det finns flera alternativa definitioner av glesbygd. Glesbygdsverket delar in landet i storstad, tätort, tätortsnära landsbygd och glesbygd och enligt denna definition bor ca 2 miljoner människor i tätortsnära landsbygd och 185 440 i glesbygd.

Temos undersökning om befolkningens användning av kassaservice utgår från SCB:s H-regionindelning och beteckningen glesbygd avser därför både "Tätbygden" och "Glesbygden". Undersökningen visar att boende i glesbygd använder Svensk Kassaservice i mindre utsträckning än befolkningen i stort. Totalt beräknas antalet kunder uppgå till 300 000 personer vilka står för 7 % av Svensk Kassaservice totala transaktionsvolym 2003. Hela 68 % av befolkningen i dessa områden uppger att de aldrig använder Svensk Kassaservice för att betala räkningar eller ta ut pengar. Framförallt är det en lägre andel i glesbygd som använder kassaservicen 1–3 gånger per år jämfört med riksgenomsnittet.

Figur 6.3. Besök på Svensk Kassaservice – boende i glesbygd



Källa: Temo "Undersökning av befolkningens post- och kassavanor 2004"

Temos undersökning inkluderar inte användningen av kassaservice i lantbrevbäringen som boende på landet har tillgång till utöver Svensk Kassaservice fasta serviceställen. Lantbrevbäringen betjänar idag ca 750 000 hushåll över hela landet och uppskattningsvis använder ca 10–15% av hushållen lantbrevbäraren för att uträtta kassaserviceärenden.

I tätortsnära landsbygd och glesbygd är befolkning i allt större utsträckning hänvisad till tätorterna för service. Flera banker har under senare år dragit ned sina kontorsnät i dessa områden varför det på vissa orter idag endast finns Svensk Kassaservice. Andra kanaler så som brevgiro, Internetbank, kortbetalningar och kortuttag är även tillgängliga i glesbygd.

Internetpenetrationen är lägre i glesbygd än för riket i genomsnittet och 2002 hade 48 % tillgång till Internet jämfört med 63,5 % för hela riket. En orsak till detta kan vara det sämre utbudet av snabba uppkopplingar som ADSL, bredband etc. som försvårar övergången till bank på Internet. Detta stöds av Temos undersökning som visar att en högre andel av boende i glesbygd använder brevgiro för att betala sina räkningar än Internetbank. För att hämta ut pengar använder boende i glesbygd i större utsträckning bankkontor medan uttagsautomater används i mindre utsträckning, delvis beroende på att antalet uttagsautomater i glesbygd är relativt få.

Då tillgängligheten till alternativa kanaler är något sämre i glesbygd kan minskningen av antalet kassaservicetransaktioner utvecklas något långsammare än i övriga landet. En överflyttning till nya teknologier försvåras också av den lägre Internetpenetrationen. En faktor som kan skynda på minskningen av transaktionsvolymer är att befolkningsunderlaget i glesbygd kontinuerligt minskar. Under perioden 1995 till 2000 minskade befolkningen i det som Glesbygdsverket definierar som glesbygdsområden med 8 % och den största minskningen var i skogslänen medan glesbygdsområden i storstadsregioner (t.ex. skärgården) haft en växande befolkning.

Det mesta tyder på att efterfrågan på Svensk Kassaservice tjänster kommer att minska även i glesbygd då en omställning sker till andra kanaler. I de områden som saknar kommersiella alternativ kan det finnas ett specifikt behov av grundläggande kassaservice i form av fasta serviceställen eller lantbrevbäring.

### 6.1.4 Boende i områden som saknar kommersiella alternativ

En annan metod för att kartlägga samhällets behov av grundläggande kassaservice ur ett geografiskt behov är att analysera behovet i de orter som saknar bankalternativ och av kassaservice via lantbrevbäringen.

Tabell 6.2. Antal kunder och transaktioner i Svensk Kassaservice 2003

	Antal kunder	Andel av Svensk Kassaservice transaktionsvolym	Antal kunder som har Svensk Kassaservice som huvudalternativ
Orter utan bankalternativ	280 000	9%	42 000
Lantbrevbäringen	220 000	7%	33 000
<i>Summa</i>	<i>500 000</i>	<i>16%</i>	<i>75 000</i>

Svensk Kassaservice har för närvarande ca 261 serviceställen på orter där det saknas ett bankalternativ varav 63 stycken är egna kontor medan 198 är partnerlösningar (december 2003). Dessa serviceställen genomför för närvarande ca 3,2 miljoner transaktioner per år (2003), vilket motsvarar 7 % av den totala transaktionsvolymen inom Svensk Kassaservice. Kontoren finns såväl i glesbygd, tätortsnära landsbygd som i storstadsområden och om dessa kontor antas följa riksgenomsnittet<sup>2</sup> betyder det att ca 280 000 kunder använder denna service.

I dagsläget kan kunder på orter utan bankalternativ inte vända sig någon annanstans än till Svensk Kassaservice om de vill uträtta manuella kassaärenden på den lokala orten. Men flera av de orter som ingår i denna kategori kan ligga i närheten av orter där det finns kommersiella alternativ vilket innebär att det verkliga behovet sannolikt är något lägre.

Lantbrevbäringen utgör ett viktigt komplement i landsbygd samt glesbygd där ett bankalternativ saknas och där det inte finns underlag för ett kontor eller en partnerlösning. Som tidigare nämnts betjänar lantbrevbäringen idag ca 750 000 hushåll över hela landet och uppskattningsvis använder ca 220 000 kunder lantbrevbäraren för att uträtta kassaserviceärenden. Transaktionsvolymen i lant-

<sup>2</sup> En genomsnittlig kund utför 14 transaktioner per år hos Svensk Kassaservice.

brevbäringen uppgick år 2003 till 2,9 miljoner transaktioner vilket utgör 6,5 % av den totala volymen inom Svensk Kassaservice.

Behovet av kassaservicetjänster bedöms minska även i områden som saknar kommersiella alternativ till Svensk Kassaservice och då verksamheten finns spridd över hela landet förväntas minskningen följa genomsnittet för riket. Troligtvis kommer antalet orter som saknar alternativ till Svensk Kassaservice att öka framöver då bankerna även i fortsättningen kommer att lägga ned olönsamma kontor eller gör dem kontantlösa. Detta kan medföra viss ökad efterfrågan på kassaservicetjänster i det korta perspektivet.

Boende i dessa områden har i likhet med övriga befolkningen tillgång till alternativa tjänster såsom brevgiro och Internetbank för betalningar samt uttagsautomater och butiker för uttag av kontanter med kontokort. Trots detta finns ett specifikt behov av Svensk Kassaservice kontor och lantbrevbäringen i områden som saknar kommersiella alternativ. Något som delvis beror på att dessa områden har en högre andel pensionärer än riket som helhet, vilka använder kassaservice i högre utsträckning än övriga samhällsmedborgare (se vidare avsnitt 6.2.2). Omfattningen av behovet uppskattas år 2004 till ca 75 000 kunder som uppger att de har Svensk Kassaservice och lantbrevbäringen som sitt huvudalternativ för att utträta kassaärenden.

## 6.2 Särskilda grupper behov

Den andra delen i kartläggningen av samhällets behov av grundläggande kassaservice är att studera behovet hos ett antal intressegrupper i samhället. Dessa grupper, som har hämtats från Post- och telestyrelsens rapport (PTS-ER-2003:37) är:

- Ungdomar/Studenterna
- Pensionärer
- Asylsökande
- Invandrare
- Småföretag
- Ideella föreningar/organisationer
- Personer som nekas bankrelation
- Funktionshindrade

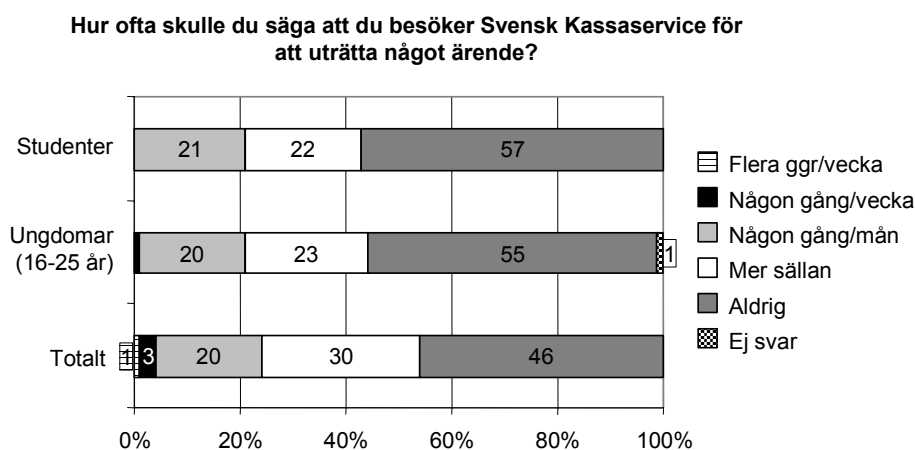


Syftet med analysen är att identifiera gruppernas eventuella särskilda behov av grundläggande kassaservicetjänster samt det eventuella specifika behovet av Svensk Kassaservice tjänster.

### 6.2.1 Ungdomar/Studenter

Studenter och ungdomar använder idag Svensk Kassaservicetjänster i något mindre utsträckning än befolkningen i stort. En större andel uppger att de aldrig besöker Svensk Kassaservice medan drygt 40 % gör det någon gång per månad eller mer sällan.

Figur 6.4. Besök på Svensk Kassaservice – ungdomar och studenter



Källa: Marktrack november 2003.

Det specifika behov som gruppen eventuellt kan ha av kassaservicetjänster uppstår i två situationer. Studenter vid vissa högskolor har ett behov av att betala kåravgiften över disk för att få ett kvitto som kan visas upp i vid tentamenstillfällen, en rutin som successivt försvinner till förmån för alternativa lösningar. Den andra situationen är ungdomar som inte har etablerat en egen ekonomi och som kan ha ett behov av att betala enskilda räkningar eller göra uttag från eget konto.

Generellt har studenter och ungdomar tillgång till alternativa kanaler för att utföra sina kassaärenden, t.ex. använder de Internet i stor utsträckning för att betala räkningar. I åldersgruppen 16–24 år

har ca 76 % (SCB Statistisk årsbok 2004) tillgång till Internet i bostaden. Studenteter har ofta även tillgång till dator och Internet via skolan och kan därför lättare utföra betalningar via Internet. För uttagstjänster använder ungdomar och studenter redan idag kontokort i större utsträckning än andra och dessutom använder de korten i fler situationer och för lägre belopp (Point, "Kortanvändning och attityder").

Ungdomar och studerande är en attraktiv kundgrupp för de flesta banker. De arbetar aktivt med riktade erbjudanden innehållande både konto, korttjänster och betalningstjänster via Internet eller giro till de som ännu inte är myndiga men har målsmans godkännande. Studenter har vanligtvis tillgång till ett bankkontor som alternativ till Svensk Kassaservice då högskolor, universitet och andra utbildningsinstitutioner ofta är lokaliserade till orter där det finns kommersiella alternativ.

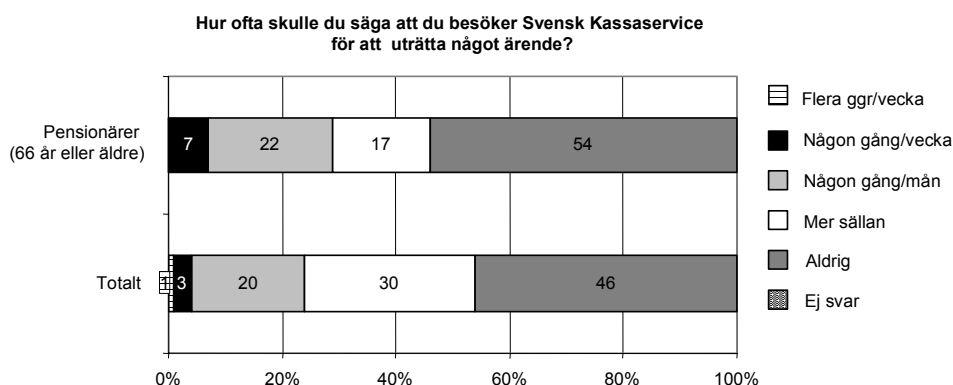
Då ungdomar och studenter har en mycket god tillgång till andra kanaler för att utträta sina kassaärenden bedöms inte denna grupp ha ett speciellt behov av grundläggande kassaservicetjänster.

### 6.2.2 Pensionärer

Pensionärerna utgör en stor och växande grupp i samhället. Det finns idag ca 2,2 miljoner pensionärer (Riksförsäkringsverket) i Sverige och av dessa är ca 1,5 miljoner över 65 år (ålderspensionärer). År 2008 kommer detta antal att ha ökat till ca 2,3 miljoner respektive 1,6 miljoner (SCB) då de stora barnkullarna från 1940 och 1950-talet börjar gå i pension.

Dagens pensionärer (66 år eller äldre) använder kassaservice-tjänster och Svensk Kassaservice oftare än övriga grupper i samhället. Andelen som besöker Svensk Kassaservice någon gång per vecka uppgår till 7 % vilket kan jämföras med riksgenomsnittets på 3 % (Marktrack). Samtidigt är det en större grupp av pensionärerna än befolkningen i stort som inte använder Svensk Kassaservice över huvud taget (54% jämfört med 46%).

Figur 6.5. Besök på Svensk Kassaservice – pensionärer



Källa: Marktrack november 2003.

Gruppen pensionärer består av flera undergrupper med olika behov. En grupp som idag har ett specifikt behov av kassaservice är de ca 45 000 pensionärer som får pensionen utbetald via utbetalningskort. De kan idag hämta sina pengar utan kostnad på Svensk Kassaservice då Riskförsäkringsverket står för kostnaden via ett avtal med Nordea (Postgirot). Denna grupp minskar kontinuerligt (ca 15 % per år) och kommer år 2008 att bestå av ca 20 000 personer. Riksförsäkringsverket arbetar aktivt med informationskampanjer för att få denna grupp att börja använda konto för pensionsutbetalningen, samtidigt som de undersöker möjligheten att hitta nya lösningar och samarbetspartners.

De nya ramavtalen som Riksgäldskontoret slutit gällande statens betalningar kan medföra förändringar för denna grupp. Bankgirot arbetar med att ta fram en ny produkt för utbetalningskort då de tillsammans med FöreningsSparbanken och SEB lämnade det förmånligaste anbudet på denna tjänst. Detta kan medföra en överflyttning för inlösen av utbetalningskort från Svensk Kassaservice till bankkontor då pensionen kommer att utbetalas via bankgirot istället för via postgirot.

Utöver de pensionärer som är direkt hänvisade till Svensk Kassaservice finns det många personer som har svårt att ändra sitt beteende p.g.a. hög ålder, sjukdom eller vana. Denna grupp kan vara beroende av att ha service i sin närhet och att det finns fungerande transporter till kassaservicestället. Svensk Kassaservice anses ha

haft en viktig funktion för många pensionärer då deras priser historiskt har varit lägre än bankernas, så är inte längre fallet.

Pensionärerna har som andra kundgrupper tillgång till andra alternativ för att utträta sina kassaärenden. Internetpenetrationen för pensionärer är i dagsläget lägre än för befolkningen i stort. I åldersgruppen 65–75 år har 30 % tillgång till Internet i hemmet jämfört med 64 % för befolkningen som helhet (SCB, Statistisk årsbok 2004). I de äldre grupperna är andelen ännu lägre. Detta försvårar en övergång till Internetbaserade tjänster och därför är troligen brevgiro och telefonbank mer naturliga val.

Med nya grupper pensionärer kommer även nya värderingar och beteenden. De utnyttjar t.ex. brevgiro, Internet och kontokort i större utsträckning än de allra äldsta pensionärerna varför ökningen av antalet pensionärer inte behöver innebära en ökad efterfrågan av kassaservicetjänster. Det ökade antalet pensionärer tillsammans med en längre livslängd kan medföra att många inte kan hantera sina bankärenden själva p.g.a. sjukdom utan att de är berättigade till assistans. En möjlighet kan då vara att använda autogiro som kräver en mindre aktiv insats, men troligtvis fortsätter kassaservicetjänsterna att vara ett viktigt alternativ.

Det finns idag grupper av pensionärer som är beroende av kassaservicetjänster, varav ett mindre antal är direkt beroende av Svensk Kassaservice för att hämta ut sin pension. Dessa grupper minskar i antal varje år och det mesta tyder på att de kan använda bankkontoren för att utträta sina kassaärenden i den mån de finns tillgängliga inom rimligt avstånd.

### 6.2.3 Asylsökande

De senaste åren har Sverige tagit emot ca 35 000 asylsökande per år men antalet varierar beroende på händelser i vår omvärld. De asylsökande får idag en dagersättning från Migrationsverket under den tid deras ärende behandlas och totalt görs ca 14 000 utbetalningar per månad då familjer får en gemensam utbetalning. För utbetalningen av denna ersättning har Migrationsverket ett avtal med Nordea (Postgirot) och med Svensk Kassaservice. Detta innebär att de asylsökande idag endast kan hämta ut sin ersättning som ett engångsbelopp under ett fåtal dagar i månaden hos Svensk Kassaservice.

Det finns idag inget alternativ för att hantera utbetalningarna. En försvårande omständighet är att de asylsökande ofta saknar giltiga identitetshandlingar och istället får provisoriska handlingar av Migrationsverket. Detta gör att det inte kan garanteras att personen är den han eller hon utger sig för att vara, något som kräver speciallösningar från bankernas sida. Migrationsverket har under lång tid försökt hitta ett alternativ där de asylsökande får ett kortkort som är kopplat till ett konto, men det har visat sig vara svårt att uppnå. För närvarande pågår en diskussion med Nordea vilken förhoppningsvis leder till att en ny lösning kan hittas.

Kontakter med Riksgäldskontoret visar att det är möjligt att inkludera dessa utbetalningar i Statens gemensamma upphandling av banktjänster i framtiden. Eventuellt kan nuvarande tjänster inom gällande ramavtal anpassas efter Migrationsverkets behov. Det bör därför vara möjligt att finna andra alternativ till den nuvarande utbetalningsrutinen, vilket innebär att behovet av Svensk Kassaservice finns kvar i ett kortare perspektiv men inte i ett längre.

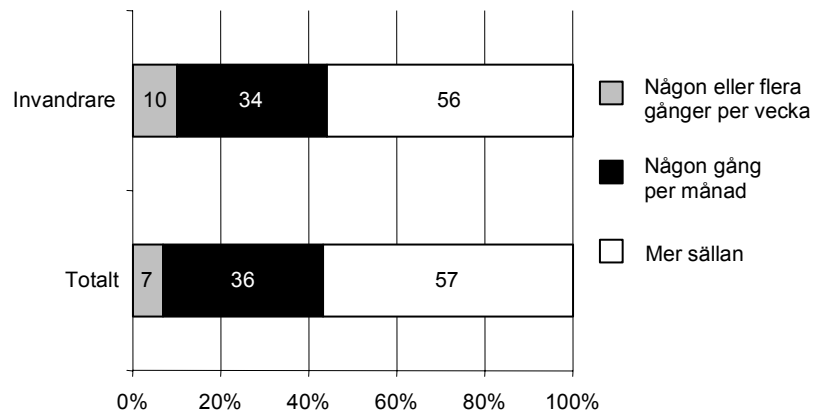
#### 6.2.4 Invandrare

Det finns en stor grupp om ca 1 028 000 personer som lever i Sverige men är födda utomlands eller är utländska medborgare. Utöver dessa är ca 700 000 personer födda i Sverige men har minst en förälder som är född utomlands.

Invandrare använder Svensk Kassaservice i något större utsträckning än befolkningen i helhet. Framförallt är det fler som besöker Svensk Kassaservice någon eller flera gånger per vecka, ca 10 % jämfört med 7 % för samtliga kundgrupper. I undersökningen görs dock ingen åtskillnad mellan asylsökande och invandrare.

Figur 6.6. Besök på Svensk Kassaservice – invandrare

**Hur ofta skulle du vilja säga att du besöker svensk Kassaservice för att utträta något ärende? (SvK kunder)**



Källa: Marktrack november 2003.

Invandrargrupperna i samhället bedöms inte av dess företrädare, SIOS (Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige), ha ett speciellt behov av kassaservicetjänster. Behovet är i större utsträckning kopplat till den sociala situationen snarare än till det faktum att de är invandrare. De som är i störst behov av Svensk Kassaservice tjänster är nyanlända som ännu saknar identitetshandlingar samt äldre personer som har svårt att anpassa sig till nya vanor. Dessa grupperns behov beskrivs ovan under asylsökande samt pensionärer.

Anledningen till att invandrare använder Svensk Kassaservice något mer än andra grupper kan vara att de är vana vid kassaservicetjänster från sina hemländer. Före detta asylsökande har också blivit styrda till Svensk Kassaservice för att hämta ut sin ersättning och utföra sina bankärenden. SIOS vill framhålla vikten av att invandrare får tillgång till adekvat ekonomisk rådgivning så att blir introducerade till de tjänster som finns i Sverige och hur de hittar behovsanpassade lösningar. FöreningsSparbankens satsningar i Rosengård, Rinkeby och Biskopsgården är goda exempel på detta.

Invandrargrupperna har en lägre Internetpenetration än befolkningen i övrigt vilket gör att färre har möjlighet att använda Internet för att hantera sin ekonomi. Det finns ingenting som pekar på att

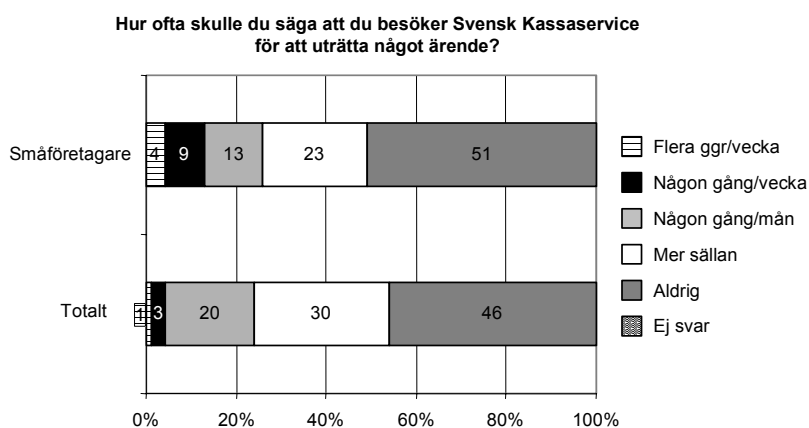
invandrare skulle ha sämre förutsättningar att utnyttja andra alternativa tjänster till Svensk Kassaservice så som brevgiro, kontokort eller kassatjänster på bankkontor. Bedömningen är därför att gruppen idag inte har något grundläggande behov av kassaservice vilket inte kan tillgodoses av andra aktörer eller av alternativa tjänster.

### 6.2.5 Småföretag

Småföretagare använder Svensk Kassaservice i större utsträckning än den totala befolkningen. Närmare 13 % uppger att de utför ärenden minst en gång i veckan jämfört med 4 % för befolkningen som helhet. Men även i denna grupp finns en majoritet som aldrig besöker Svensk Kassaservice (51 %). De tjänster som småföretagare använder är att hämta pengar på utbetalningskort (43 %), betala räkningar (32 %) och göra insättning (22 %). Värt att notera är att bara 3 % uppger att de besöker Svensk Kassaservice för att lämna sin dagskassa.

En uppskattning av det totala antalet småföretagare i glesbygd med dagskassor visar på ca 16 500 företag och av dessa uppskattas ca 4 500 vara frekventa användare av Svensk Kassaservice.

Figur 6.7. Besök på Svensk Kassaservice – småföretagare



Källa: Marktrack november 2003.

Småföretagarnas behov kan överlag likställas med allmänhetens men vissa av småföretagarna har ett specifikt behov av att lämna sin

dagskassa. Enligt Svensk Handel har det blivit svårare för handlare och andra företagare att lämna ifrån sig sina dagskassor eftersom bankerna blir allt mindre intresserade av att hantera kontanter. Värdeföretagen spelar därför en större roll på kontanthanteringmarknaden och skriver ofta helhetsavtal med företagen som inkluderar både hämtning, transport och uppräknig. Idag använder en majoritet av de större butikskedjorna denna tjänst, men för de mindre handlarna/företagarna blir detta alltför kostsamt och de är istället hänvisade till kassaservicetjänster eller serviceboxar.

Antalet dagskasseinsättningar genom Svensk Kassaservice har minskat med i genomsnitt 9 % per år sedan år 2000 och värdet av dessa dagskassor har även det minskat med i genomsnitt 22 % per år. År 2003 hanterade Svenska Kassaservice 1,71 miljoner dagskassor varav 57 000 lämnades in i glesbygd (Svensk Kassaservice).

Småföretagare kan såsom andra grupper i samhället använda kortlösningar, Internet och girofunktioner som alternativ till kassaservicetjänster. Undersökningar visar att en stor andel dagligen kopplar upp sig på Internet och att alltfler småföretagare använder bank på Internet. För att minska kontanthantering kan småföretagare också installera betalningsterminaler som gör det möjligt för kunden att betala och ta ut pengar med kontokort. Men för att detta skall få ett större genomslag är det nödvändigt, enligt Svensk Handel, att bankerna ändrar sin avgiftsstruktur och gör kortbetalningar mer attraktiva för handlarna.

Det mesta tyder på att Svensk Kassaservice volymer av dagskassor kommer att minska då de inte kan erbjuda samma tjänster som konkurrenterna. Men då kontanthantering alltjämt bedöms utgöra en stor del av småbetalningarna de närmaste åren kvarstår behovet av dagskassehantering för vissa grupper av småföretagare, särskilt i glesbygd där få realistiska alternativ till Svensk Kassaservice finns idag. Exempel på sådana företag är lokala handlare och mindre restauranger samt säsongsföretagare i t.ex. fjällen och skärgårdsområdena där det inte är ekonomiskt försvarbart att sluta helhetsavtal med värdeföretagen. Dessa företag är dock mycket viktiga för den lokala servicen, tillväxten och sysselsättningen.



### 6.2.6 Organisationer/ideella föreningar

Hur ideella föreningar och andra organisationer använder Svensk Kassaservice finns inte kartlagt i någon undersökning, utan deras användande och behov jämförs ofta med småföretagarnas. Det finns ett stort antal föreningar i Sverige men det är svårt att uppskatta den totala omfattningen. Exempelvis består idrottsrörelsen, som är en av de största föreningsrörelserna, av ca 26 600 idrottsföreningar (2003).

Traditionellt använder en stor andel av de ideella organisationerna postgirot som bas för sin ekonomihantering även om det under senare år har skett en ökad överflyttning till bankgirot. Ideella organisationer och föreningar hanterar precis som många småföretag kontantkassor som de får i samband med evenemang, tävlingar, insamlingar, lottförsäljning etc. Men till skillnad från t.ex. butiker och restauranger har de idag inte möjlighet att ersätta kontantkassor med kort pga. avgiftsstrukturer och infrastrukturkrav. För att hantera sin ekonomi går allt fler föreningar över till att använda bank på Internet och även medlemmarna använder i större utsträckning andra kanaler för inbetalningar av medlemsavgifter etc. som t.ex. Internet och girosystemen.

Då föreningslivet är en stor rörelse som finns över hela landet bedöms det finnas ett behov av kontantinsättningar och därmed kassaservice under en överskådlig period. Men behovet är inte specifikt kopplat till Svensk Kassaservice utan insättningen kan även göras på ett bankkontor.

### 6.2.7 Personer som nekas bankrelation

Denna grupp består av personer som av någon anledning inte får tillgång till banktjänster i form av inlåningskonto och betaltjänster.

Det finns idag ingen vedertagen uppskattning av hur många kunder som nekas bankrelation men antalet anmälningar som görs rörande bankernas agerande kan utgöra en indikation. Finansinspektionen fick under år 2003 ca 10 anmälningar som rörde inlåningskonto eller transaktionstjänster, medan Konsumenternas Bank- och Finansbyrå fick in en till två förfrågningar per månad. Det mesta tyder på att problemen löste sig för de flesta kunder efter att de fått information om hur de skulle agera. Anmälningarna vittnar om att det finns ett problem och att vissa kunder inte får

tillgång till betaltjänster, men att det rör sig om en mycket begränsad grupp medborgare.

Betalningsanmärkningar utgör ofta ett hinder för att få öppna ett transaktionskonto, särskilt då kunden är ny i banken, men antalet betalningsanmärkningar, när de inträffat och vad de beror på påverkar också beslutet. Personer under pågående skuldsanering har tidigare haft svårt att få tillgång till betalningstjänster. För att underlätta detta utfärdade Finansinspektionen en rekommendation om att skuldsanering inte skall utgöra ett hinder för att neka kunden betalningstjänster och därefter har inga nya anmälningar inkommit (Finansinspektionen, FFFS 2001:8).

Utländska medborgare som saknar personnummer kan ha svårigheter att öppna konto och få tillgång till betaltjänster. Detta skall inte utgöra något skäl till att neka kunden konto utan kan hanteras genom utfärdande av kundnummer eller fiktiva personnummer hos banken.

Det finns idag inga alternativ till kassaservicetjänster för de personer som nekas bankrelation. Vissa personer kan ha ett specifikt behov av Svensk Kassaservice om de inte är välkomna på banken pga. oegentligheter, men de flesta kan välja att hantera sina ärenden på ett bankkontor istället. Ingen part uppger att antalet personer som nekas bankrelation är ett ökande problem, snarare tvärtom då kunskapen på bankkontoren har ökat om vilka skyldigheter banken har.

### 6.2.8 Funktionshindrade

Enligt WHO uppskattas ca 10 % av befolkningen ha någon form av funktionshinder och enligt Arbetskraftsutredningen uppskattas antalet personer i Sverige med någon form av funktionshinder till 1,2 miljoner. Gruppen funktionshindrade omfattar således en stor del av befolkningen och deras behov av stöd och hjälp varierar beroende på typ av funktionshinder.

Enligt Handikappförbundens Samarbetsorganisation och Handikappombudsmannen har inte funktionshindrade i allmänhet något behov av specifika kassaservicetjänster som till omfattning och innehållet skiljer sig från övriga befolkningens behov. Det viktiga är att dessa grupper har samma tillgång till tjänsterna som övriga i samhället. Generellt sett har funktionshindrade idag inga särskilda svårigheter med att utnyttja de tjänster som Svensk

Kassaservice eller bankerna tillhandahåller. Men det finns undergrupper med specifika behov av kassaservicetjänster, såsom utvecklingsstörda utan personliga assistenter eller hjälp av anhöriga och psykiskt sjuka, vilka har svårt att hantera alternativa tjänster.

Då det finns en grupp av funktionshindrade som är i behov av kassaservicetjänster behöver tillgången till denna typ av tjänster säkerställas. Men funktionshindrade som grupp skall inte vara hänvisade till Svensk Kassaservice utan skall kunna uträtta sina kassaärenden hos andra institut på samma sätt som övriga kunder.

### **6.2.9 Särskilda behovsgrupper som saknar fysiska alternativ**

De identifierade särskilda behovsgrupperna utgör totalt sett en relativt stor andel av den svenska befolkningen, men en person kan ingå i flera behovsgrupper som t.ex. pensionärer med funktionshinder etc. Det finns ett utbrett användande av kassaservicetjänster inom de särskilda grupperna men en närmare analys visar att det är väldigt få som har kassaservicen som sitt huvudalternativ och ännu färre som i verkligheten inte har ett annat reellt alternativ.

De grupper som idag har ett behov av kassaservicetjänster och av Svensk Kassaservice i synnerhet är ålderspensionärer som får sin pension utbetald via utbetalningskort, asylsökande som hänvisas till Svensk Kassaservice för att hämta sin ersättning, samt personer som nekas bankrelation. Dessutom har småföretagare och ideella föreningar/organisationer i glesbygd, där andra kommersiella alternativ saknas, behov av att kunna lämna sina dagskassar och kontantkassar. Nedanstående tabell visar den uppskattning av behovet, i antal personer, som gjorts utifrån det resonemang som förts i föregående avsnitt.

Tabell 6.3. Sammanställning av särskilda gruppers behov av kassaservice

Grupp	Gruppens storlek	Antal frekventa kunder hos Svensk Kassaservice	Behov av svensk Kassaservice (uppskattat antal)
Studenter/ungdomar	1,1 milj.	ca 230 000	0
Pensionärer	1,5 milj. >65 år	ca 440 000	60 000
Asylsökande	30 000	ca 14 000	15 000
Invandrare	ca 1 milj.	ca 240 000	0
Småföretag i glesbygd som har dagskassor	16 500	ca 4 500	5 000
Ideella föreningar/organisationer	26 600 idrottsföreningar	Ingen uppgift	10 000
Personer som nekas bankrelation	Färre än 10 000	Ingen uppgift	10 000
Funktionshindrade	ca 900 000	Ingen uppgift	0
<i>Uppskattat verkligt behov av Svensk Kassaservice</i>			<i>100 000</i>

Totalt uppskattas antalet kunder inom de särskilda behovsgrupperna som inte kan lösa sina bankärenden på annat sätt än genom Svensk Kassaservice uppgå till ca 100 000 år 2004.

### 6.3 Sammanfattning av samhällets behov

Utifrån ett geografiskt perspektiv är det endast de personer som bor i områden utan kommersiella alternativ som har ett direkt behov av en tjänst som staten garanterar, idag 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 den som sitt huvudsakliga alternativ. Dessa ca 75 000 personer kan kanske utgöra en approximation av den grupp som inte har något praktiskt manuellt alternativ till sina kassaserviceärenden. Övriga kunder använder i huvudsak andra kanaler för betalning, insättningar och uttag.

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 etc. Det är idag 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 idag på annat sätt än genom Svensk Kassaservice uppgår 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 manuellt alternativ till Svensk Kassaservice tjänster.

## **6.4 Framtida utveckling för den grundläggande kassaservicen**

Bedömningen av den framtida utvecklingen för den grundläggande kassaservicen tar utgångspunkt i nuvarande marknadssituation och de historiska data som finns tillgängliga för Svensk Kassaservice. Denna bedömning ligger till grund för de scenarier som beskrivs längre fram. Det är viktigt att påpeka att eventuella strukturella förändringar som aktörerna gör i framtiden kan få stora konsekvenser för marknadsutvecklingen, något som det inte är möjligt att ta hänsyn till i beräkningen.

### **6.4.1 Drivkrafter för volymutvecklingen**

Minskningstakten för samtliga transaktioner inom Svensk Kassaservice oavsett tjänst har varit relativt konstant under den gångna femårsperioden och har i genomsnitt uppgått till 16 % per år. Det mesta tyder på att minskningstakten kommer att ligga på samma nivå de närmsta åren eller eventuellt öka. Nedan beskrivs de drivkrafter som påverkar utvecklingen av antalet transaktioner för de tjänster som Svensk Kassaservice erbjuder inom ramen för den grundläggande kassaservicen, dvs. in- och utbetalningar på bankgiro och postgiro, insättningar och uttag på bankkonto samt hantering av dagskassor.

Det finns ett starkt samband mellan tillväxt i ekonomin och antalet transaktioner i betalningssystemen. Under de kommande två åren förväntar sig konjunkturinstitutet en genomsnittlig ekonomisk tillväxt på 2,3 % vilket kommer att leda till ett ökat antal transaktioner och en ökad omsättning för handel och restauranger vilka är de största branscherna som hanterar dagskassor. Sambandet mellan antalet kassaservicetransaktioner och ekonomisk tillväxt har dock inte varit starkt historiskt sett varför detta inte kommer att påverka volymutvecklingen för kassaservicetjänster i någon större omfattning.

Övriga aktörers (bankernas) agerande på marknaden påverkar till viss del den framtida utvecklingen. Enligt uppgifter från Svenska Bankföreningen finns inga planer på omfattande nedläggningar av lokalkontor inom överskådlig tid. Men vad som sker är att fler kontor avskaffar kontanthantering vilket påverkar efterfrågan och medför att en del kunder flyttar över till andra serviceformer. Det historiska sambandet till volymutvecklingen för Svensk Kassaservice har dock inte varit särskilt stark.

Svensk Kassaservice egna strukturförändringar innebär inte enbart en anpassning till en minskad efterfrågan utan leder även i sig till minskade volymer då en andel av kunderna går över till andra lösningar i samband med nedläggning av serviceställen. För volymutvecklingen av transaktioner hos Svensk Kassaservice har denna korrelation varit stark för samtliga tjänster. De planerade strukturförändringar som genomförs under år 2004 kommer därför troligtvis leda till fortsatt minskning av volymerna.

Tillgången till möjliga substitut för betalningar via kassaservice påverkar starkt den framtida utvecklingen. Historiskt finns en starkt negativ korrelation till utvecklingen av antalet Internetbankskunder, vilket betyder att Svensk Kassaservice volymer sjunker då allt fler väljer att gå över till bank på Internet. År 2002 hade 63,5 % av befolkningen tillgång till Internet i hemmet (SCB), en siffra som troligtvis ökat sedan dess. Endast 46 % av befolkningen använder dock Internet för att betala sina räkningar (Temo) vilket tyder på att det fortsatt finns en tillväxtpotential för Internetbankerna.

Den utestående penningmängden i Sverige har inte minskat som andel av BNP under de senaste åren. Detta innebär att vi fortsatt har en stor mängd kontanter i samhället som skulle kunna innebära en fortsatt stor efterfrågan på insättningar och uttag av kontanter från konton. Riksbanken har gjort försök att förklara hur de utstå-

ende kontanterna används men har bara lyckats förklara ca hälften av beloppet (Riksbanken).

Alternativen till uttag över disk är framförallt uttag via automater eller kortbetalningar. Antalet kortbetalningar har ökat dramatiskt under de senaste åren (37 % år 2002). Våra nordiska grannländer har dock en högre andel kortbetalningar varför det fortfarande finns ett utrymme för en fortsatt tillväxt. Korrelationen mellan antalet korttransaktioner och volymutvecklingen för insättningar och uttag på konton har historiskt varit starkt negativ. Detta talar för att en fortsatt ökning av kortanvändandet kommer att leda till minskad efterfrågan på uttag och insättningar över disk. Denna trend leder också till ett minskat behov av dagskassehantering och Svensk Kassaservices utveckling på marknaden för uppräknings och insättning är även den negativt korrelerad med antalet kortbetalningar.

Sambandet mellan tillgängligheten på uttagsautomater samt antal uttagstransaktioner och Svensk Kassaservice volymer har historiskt sett inte varit särskilt stark. Detta kan förklaras av uttagsautomaterna har gått in i en mognadsfas och att de kunder som har valt att inte använda uttagsautomat troligtvis inte kommer att börja göra det framöver. Om bankerna i framtiden beslutar sig för att införa en avgift för uttag över disk eller i automater skulle det troligtvis få betydande konsekvenser på volymerna.

En majoritet av Svensk Handels och Sveriges Hotell och Restaurang Förbunds (SHR) medlemmar har och vill ha daglig insättning av dagskassar vilket talar för att antalet transaktioner bör minska i mindre takt än volymen pengar. En försämrad tillgänglighet till inlämningsställen och minskade penningmängder kan dock få konsekvensen att fler småföretag väljer att inte lämna in dagskassar dagligen för att spara tid och pengar. Detta innebär givetvis ökade säkerhetsrisker för den enskilde företagaren.

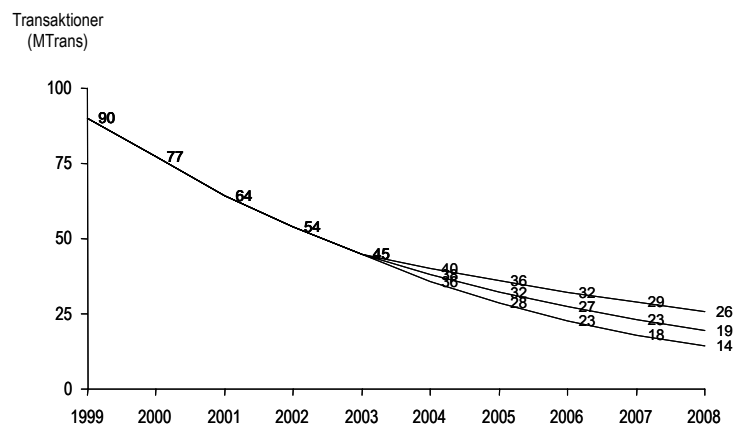
En stark utveckling under senare år är att de större kunderna som t.ex. butikskedjor eftersträvar helhetslösningar som omfattar allt från transport till uppräknings och insättning något som Svensk Kassaservice idag kan inte erbjuda. Kundernas behov av mer integrerade tjänster förväntas bestå eller öka, vilket sannolikt innebär att Svensk Kassaservice även framöver kommer att se sin marknadsandel minska.

### 6.4.2 Prognos för volymutvecklingen

Behovsanalysen pekar på att det fortfarande är en bit kvar ner till det antal personer som inte har något alternativ till att hantera sina ärenden via manuell kassaservice och detta gör att nuvarande minskningstakt sannolikt kommer att fortsätta. De alternativ som finns för att betala sina inköp samt räkningar och ta ut kontanter innebär oftast lika snabb eller snabbare service till betydligt lägre kostnader vilket fler och fler upptäcker.

Den mest realistiska bedömningen är en fortsatt minskning av antalet transaktioner som ligger 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 på hela marknaden hanteras ca 32 miljoner manuella bank- och betalningstransaktioner.

Figur 6.8. Prognos totala antalet transaktioner fram till 2008



#### Prognos per produktområde

Betalningstransaktioner	-17 % per år	Insättning och uttag på konto	-14 % per år
Dagskassehantering	-12 % per år	Övriga tjänster	-25 % per år

I de fortsatta analyserna hanteras parallellt med huvudhypotesen två kompletterande hypoteser för att kontrollera känsligheten i resultatet. Den ena hypotesen innebär att minskningen blir något lägre: 10 % per år. Detta skulle resultera i 26 miljoner transaktioner



vid utgången av år 2008. Den andra hypotesen innebär en något snabbare minskning av betalningstransaktionerna: 19 % per år. I detta fall skulle transaktionerna år 2008 uppgå till 14 miljoner.

### 6.4.3 Utvecklingen på längre sikt (10 år) för samtliga tjänster

Behovsanalysen visar på att ca 175 000 personer idag är direkt beroende av Svensk Kassaservice för att kunna hantera sina bankaffärer, vilka uppskattningsvis genererar ca 2,5 miljoner transaktioner år 2003. Vid utgången av år 2008 hanteras fortfarande totalt ca 20 miljoner transaktioner, om den grundläggande kassaservicen bedrivs i samma omfattning som idag, vilket betyder att det fortfarande finns kunder som kan använda andra alternativ som utnyttjar Svensk Kassaservice.

En bedömning av utvecklingen på tio års sikt är mycket svår att göra. Under denna tid kan nya teknologier skapa nya behov vilket helt förändrar vårt sätt att se på grundläggande kassaservicetjänster. Med den kunskap som finns idag finns det dock inget som talar för att nedgången skulle avta om fem år och flera av de drivkrafter som vi diskuterat ovan kommer även fortsättningsvis att driva utvecklingen mot en övergång till andra kanaler.

Nya kanaler som Internetbanker och kontokort kommer att fortsätta öka. Internetpenetrationen, som idag ligger på ca 65 % för hela befolkningen, bedöms fortsätta öka under hela tioårsperioden. Under den kommande femårsperioden introduceras den nya kortstandarden med chip som vars potential troligtvis först kommer att kunna utnyttjas fullt ut om några år. De utökade möjligheterna till förbättrade tjänster och ökad säkerhet kommer troligtvis även det att verka för en ökad kortanvändning på bekostnad av kontanterna.

Inom den kommande tioårsperioden är det troligt att vi kommer få se ett skifte och att den utestående penningmängden minskar som andel av BNP precis som i våra grannländer. Det kommer dock att dröja länge innan kontanterna fullt ut har ersätts av andra alternativa betalningsmedel vilket innebär att det inom tioårsperioden fortsatt kommer att finnas ett behov av dagskassehantering över hela landet.

Den samlade bedömningen är att minskningen av volymerna kommer att fortsätta inom hela tioårsperioden. Ju närmare golvet, som vi idag har uppskattat till 175 000 personer, desto trögrörligare

blir troligtvis kunderna. Detta innebär att vi möjligtvis mot slutet av tioårsperioden kommer att se att minskningen sker i något lägre takt.

## 6.5 Framtidsscenarioer

I detta avsnitt redovisas de framräkningar och analyser av marknaden för grundläggande kassaservice som gjorts utifrån fem olika scenarier. De scenarier som analyserats är följande:

Tabell 6.4. 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 dagskassehantering.
	Utförare utses av statlig myndighet via upphandling

Beräkningarna i scenarierna har baserats på historiska data avseende intäkter och kostnader för Svensk Kassaservice samt gällande affärsplaner. Dessa har räknats om utifrån den bedömda utveck-

lingen av transaktionsvolymerna för de olika tjänsterna, vilken redogjordes för i föregående avsnitt. Dessutom har hänsyn tagits till scenariots specifika antaganden om omfattning, produktutbud och utförare. Viktigt att påpeka är att beräkningarna i scenarierna har baserats på antaganden om volymutveckling utifrån nuvarande antal transaktioner i Svensk Kassaservice, medan hänsyn till samhällets behov av grundläggande kassaservice har tagits i utformningen av själva scenariot.

För att beräkna intäkterna per transaktion har utgångspunkt tagits i nuvarande prisnivåer för betaltjänster med hänsyn till en viss prishöjning år 2004 och år 2005. Vad gäller intäkten per transaktion för banktjänster baseras de på nuvarande avtal som Svensk Kassaservice har med Nordea, FöreningsSparbanken och Länsförsäkringar Bank.

Beräkningarna har gjorts för en femårsperiod, dvs. 2004 till 2008, och för att skapa jämförbarhet mellan scenarierna antas de omstruktureringar som scenariot medför göras under år 2005. De beräkningar som redovisas här baseras på en volymutveckling enligt huvudhypotesen, dvs. en minskningstakt på i genomsnitt 15 % per år.

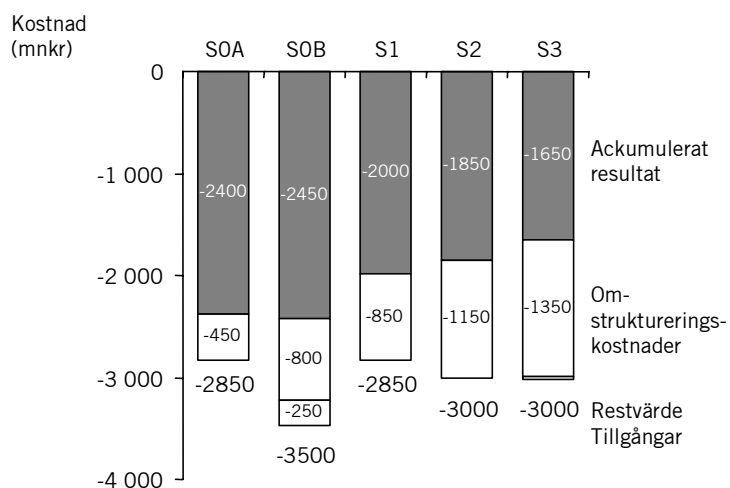
Resultatet av beräkningarna visar att scenario 0A och scenario 1 medför de lägsta ackumulerade kostnaden för staten<sup>3</sup> under perioden 2004 till 2008. Detta beror på att i dessa scenarier avvecklas ett färre antal serviceställen jämfört med övriga scenarier vilket resulterar i lägre omstruktureringskostnader. Scenario 0B medför den högsta ackumulerade kostnaden för staten beroende på att nuvarande Svensk Kassaservice i princip helt avvecklas och att nya investeringar görs för att integrera kassaservicen med Postens nuvarande brev och paket verksamhet. Detta scenario medför en ökning av antalet serviceställen till närmare 1 900 stycken.

En jämförelse mellan de olika scenarierna med avseende på ackumulerad förlust exklusive omstruktureringskostnader<sup>4</sup> visar att Scenario 3 medför de lägsta förlusterna under perioden 2004–2008. Scenario 3 visar också den lägsta operativa förlusten år 2008. Viktigt att påpeka är att Scenario 3 är svårt att beräkna då den slutliga kostnaden är beroende av ett upphandlingsförfarande och de slutliga avtal som staten tecknar med aktörerna.

<sup>3</sup> Beräknat som ackumulerat resultat efter finansiella poster samt ackumulerade kostnader för omstrukturering. Omstruktureringskostnader är kostnader för att avveckla nuvarande kontor inom Svensk Kassaservice och innehåller både omställningskostnader för lokaler och personal.

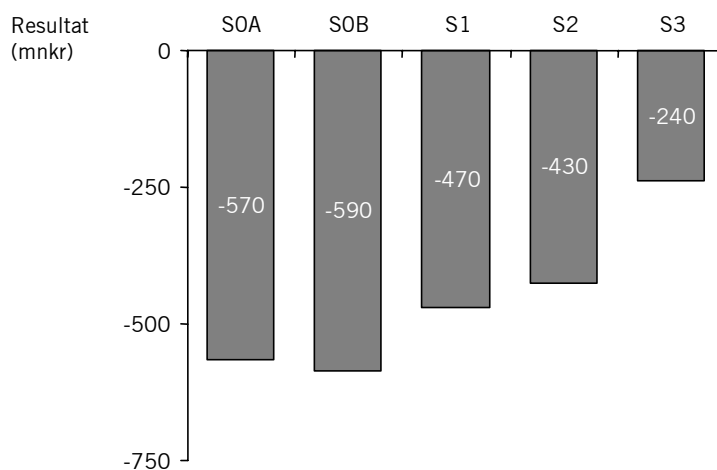
<sup>4</sup> Beräknat som ackumulerat resultat efter finansiella poster, dvs. det operativa underskott som uppstår för att driva den grundläggande kassaservicen.

Figur 6.9. Prognos, ackumulerad kostnad för staten 2004–2008



Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

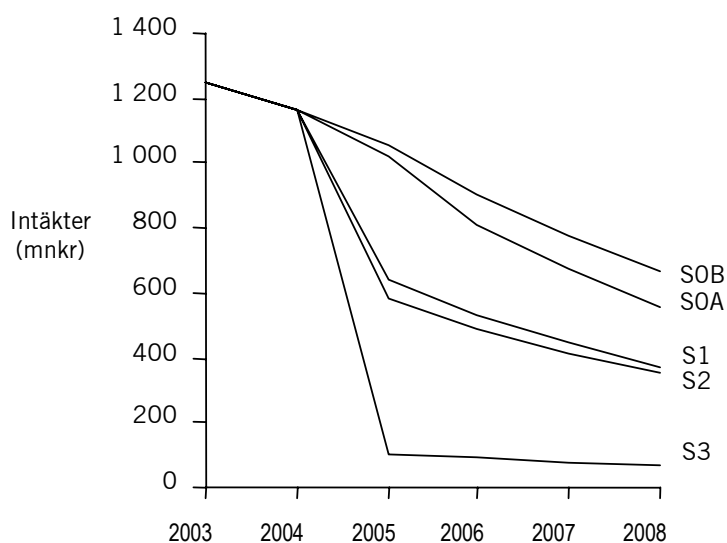
Figur 6.10. Prognos, resultat efter finansiella poster, 2008



Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

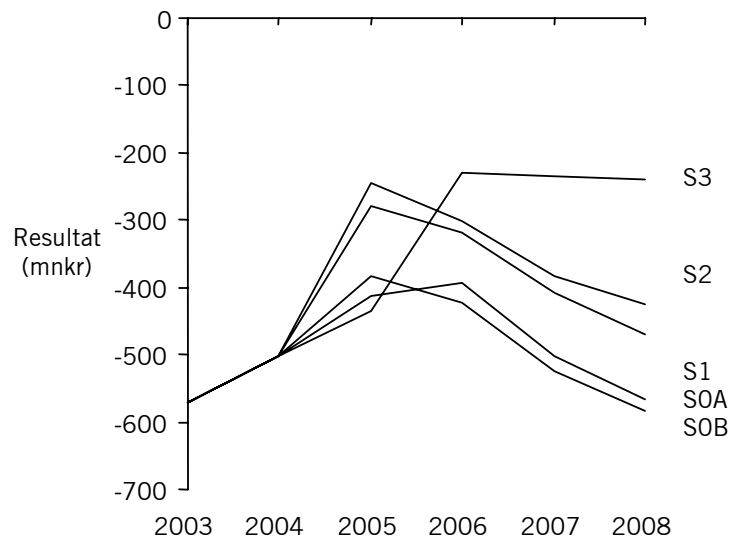
Det enda av de fem scenarierna som representerar en ur ett ekonomiskt perspektiv stabil kostnadsutveckling är upphandlingsalternativet, scenario 3, vilket illustreras i diagrammet "Resultat efter finansiella poster 2003–2008" nedan. Övriga scenarier visar en viss återhämtning av resultatet efter att de omfattande omstruktureringarna har gjorts år 2005, men därefter vänder kurvan återigen nedåt och allt pekar på att de operativa förlusterna kontinuerligt kommer att öka. Detta kommer att skapa ett behov av ytterligare omstruktureringar för att anpassa verksamheten till efterfrågan, vilket gör att det i samtliga scenarier exklusive scenario 3 tillkommer omstruktureringarkostnader för Posten och därmed för staten i olika utsträckning.

Figur 6.11. Prognos, intäkter efter finansiella poster 2003–2008



Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

Figur 6.12. Prognos, resultat efter finansiella poster 2003–2008



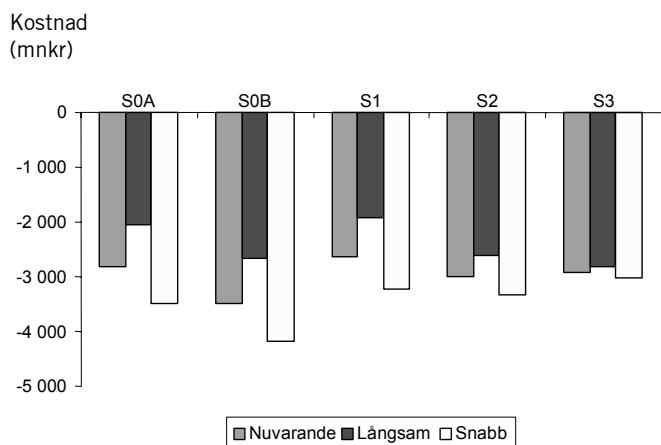
Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

Bilden som illustrerar intäkternas utveckling under perioden 2003–2008 visar att samtliga scenarier innebär en kraftig krympning av verksamheten. Förklaringen till detta är den underliggande marknadsutvecklingen med sjunkande transaktionsvolymerna och att samtliga scenarier omfattar större eller mindre omstruktureringar av verksamheten. En annan faktor är olika antaganden i scenarierna om överflyttning vid en avveckling, dvs. hur stor andel av kunderna som går över till andra alternativ då ett serviceställe avvecklas och hur stor andel som istället uppsöker ett annat Posten/Svensk Kassaservicekontor.

Nedan visas en känslighetsanalys av scenarierna utifrån de två kompletterande hypoteserna, dvs. att minskningstakten av antalet transaktioner blir något lägre, 10 % per år eller något snabbare, 19 % per år. Analysen visar att generellt för samtliga scenarierna blir både den ackumulerade kostnaden för staten 2004–2008 och det operativa resultatet år 2008 sämre med en snabbare minskningstakt samt något bättre vid en långsammare minskningstakt. Vid en snabbare minskningstakt kommer det att vara nödvändigt att i scenarierna SOA, SOB och S1 minska verksamheten kraftigt under perioden till följd av en lägre efterfrågan, vilket gör att kravet

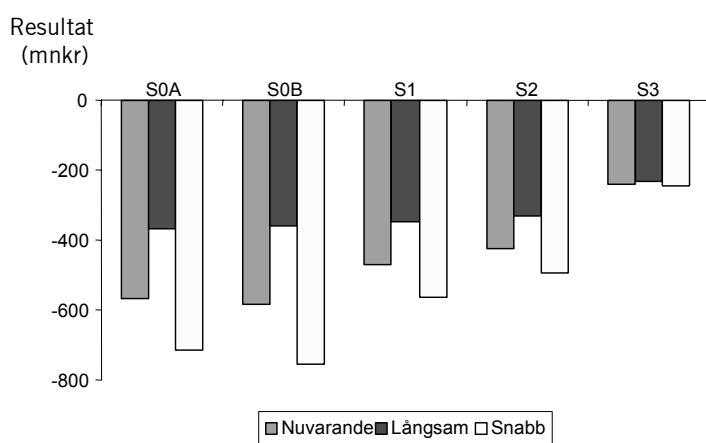
på rikstäckning kommer att vara svår att upprätthålla. Om inga åtgärder görs kommer annars det operativa resultatet år 2008 att uppgå till mellan 550 mnkr och 750 mnkr. Även i scenario 2 kommer neddragningar att vara nödvändiga till följd av färre transaktioner i verksamheten.

Figur 6.13. Prognos, ackumulerad kostnad för staten, 2004–2008



Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

Figur 6.14. Prognos, resultat efter finansiella poster, 2004–2008



Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

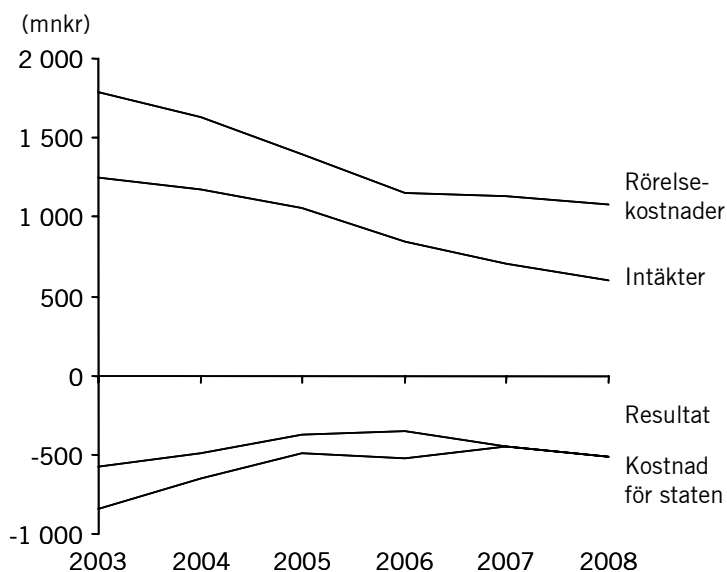
Vid en långsammare minskningstakt av antalet transaktioner förbättras den ackumulerade kostnaden för staten under perioden 2004–2008 och det operativa resultatet år 2008 något, men kommer fortfarande att ge betydande underskott. Förändringar av verksamheten i samtliga scenarier kan då göras i en något lägre takt. Men få indikatorer pekar på att minskningstakten under perioden kommer att vara långsammare (10 % per år) än historiskt. Det mesta tyder snarare på en minskningstakt enligt historiska siffror eller högre, dvs. mellan 15 % och 19 % per år.

### 6.5.1 Basscenariot (0A)

I basscenariot är statens uppdrag till Posten gällande den grundläggande kassaservicen oförändrat och Posten väljer att fortsatt utföra uppdraget i det separata kontorsnät som tillhör Svensk Kassaservice AB. Utvecklingen i detta scenario följer Svensk Kassaservice affärsplan, vilken bl.a. innehåller beslutade kontorsnedläggningar under år 2004 och år 2006, samt nerdragningar av personal på central nivå år 2006. Efter år 2006 bedömer Svensk Kassaservice att ytterligare utglesning av kontorsnätet är svåra att genomföra inom ramen för uppdraget från staten. Produktutbudet antas i detta scenario var detsamma som idag och således inkludera in- och utbetalningar på postgiro och bankgiro, uttag och insättningar på avtalsbankernas konto samt hantering av dagskassor. Vid nedläggning av ett serviceställe antas 75 % av kunderna år 2004 och 60 % av kunderna år 2005 och 2006 att flytta över till ett annat Svensk Kassaservice kontor.



Figur 6.15. Scenario 0A, Prognos ekonomiskt utfall 2004–2008 och antaganden



Känslighet	Enhet	Nuvarande	Långsam	Snabb
Kostnad Staten	mnkr	-2 850	-2 100	-3 500

#### Antaganden:

Nedläggningar	Enhet	2004	2005	2006
Kontor	Antal	200	0	135
Personal kontor	Personer	260	200	280
Överflyttning till annat kontor	%	75	60	60

IT-kostnaderna ökar 2004 till följd av utrullningen av ett nytt kassasystem, åren därefter kommer kostnaden att minska främst till följd av lägre drift- och underhållskostnader. Antalet serviceställen uppgår år 2006 till 660 stycken.  
Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

I basscenariot bedöms den totala kostnaden för staten under perioden 2004–2008 uppgå till mellan 2,1 och 3,5 miljarder kronor, med en utveckling över tiden som illustreras i diagrammet ovan. Under åren 2004–2006 görs besparingar enligt Svensk Kassaservice

affärsplan, vilket resulterar i ett förbättrat resultat efter finansiella poster under dessa år. På längre sikt försämras dock resultatet igen på grund av fortsatt minskande transaktionsvolymer.

Basscenariot innebär inga större förändringar för den finansiella marknaden som helhet, utan Svensk Kassaservice finns kvar som bankombud för de banker som är intresserade att upprätta ett partnerskap. Kravet på Svensk Kassaservice att tillhandahålla den grundläggande kassaservicen över hela landet underlättar för bankerna att avveckla kassaservicen på sina egna kontor och i stället hänvisa kunderna till Svensk Kassaservice.

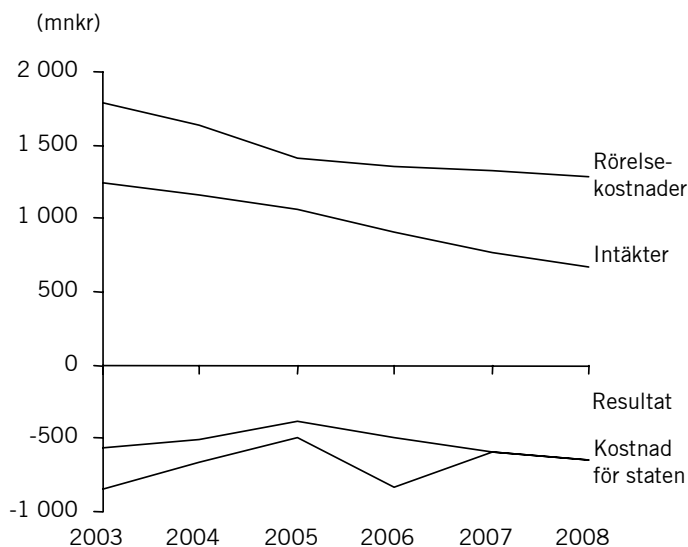
För Posten innebär detta scenario per definition att uppdraget och verksamheten rullar vidare som tidigare men att en högre ersättning från staten kommer att vara nödvändig i enlighet med den ekonomiska utvecklingen som redovisats ovan. Scenariot innebär vidare inte någon förbättring av Svensk Kassaservice förhandlingssituation i förhållande till andra banker utan de är fortfarande ålagda att tillhandahålla banktjänster utan att på egen hand ha möjlighet att göra detta. Scenariot kräver ett avtal med minst en bank om clearing samt om insättning och uttag på konton.

### 6.5.2 Det integrerade basscenariot (OB)

I det integrerade basscenariot är statens uppdrag till Posten gällande den grundläggande kassaservicen oförändrat men Posten väljer att utföra uppdraget i ett integrerat kontorsnät där brev, paket och kassatjänster levereras på samtliga serviceställen.

Utvecklingen följer i detta scenario Svensk Kassaservice affärsplan under åren 2004 och 2005. Men under år 2006 avvecklas Svensk Kassaservices nuvarande kontorsnät, och ett integrerat kontorsnät med ca 1500 serviceställen hos partners och ca 370 postcenter etableras. Ett så finmaskigt kontorsnät med ett ökat antal serviceställen antas medföra att volymminskningen blir 3 procentenheter lägre per år. Samlokaliseringen med brev- och pakettjänster antas också innebära en halvering av personal- och lokalkostnader jämfört med att tillhandahålla tjänsten i ett eget kontorsnät. Lantbrevbäringen som kanal för grundläggande kassatjänster påverkas inte och produktutbudet antas vara detsamma som i basscenariot.

Figur 6.16. Scenario 0B, Prognos ekonomiskt utfall 2004–2008 och antaganden



Känslighet	Enhet	Nuvarande	Långsam	Snabb
Kostnad Staten	mnkr	-3 500	-2 700	-4 200

#### Antaganden:

Nedläggningar	Enhet	2004	2005	2006
Kontor	Antal	200	0	450
Personal kontor	Personer	260	200	920
Personal HK	Personer	0	0	62
Överflyttning till annat kontor	%	75	60	60
Ny struktur	Antal	Investering	Enhet	
Serviceställen	1 500	250	KSEK/ss	
Postcenter	370	400	KSEK/PC	
IT-system	1	100	mnkr	
Kostnader	Enhet	Effekt		
Kontor	%	-50		
Personal kontor	%	-50		
Personal HK	%	+100		

Investeringarna skrivs av på 5 år. Minskningstakt för transaktioner 3 procent-enheter lägre från 2006 jämfört med huvudhypotesen. 1500 serviceställen hos partners och 370 postcenter.

Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

I det integrerade basscenariot bedöms den totala kostnaden för staten under perioden 2004–2008 uppgå till mellan 2,7 och 4,2 mdkr, med en utveckling över tiden som illustreras i diagrammet ovan. Åren 2004 och 2005 görs besparingar enligt Svensk Kassaservice affärsplan, vilket resulterar i ett förbättrat resultat under dessa år. Omläggningen av servicenätet görs år 2006 och då genomförs investeringar i 1 900 nya serviceställen samt i ett nytt IT-system, något som påtagligt försämrar resultatet under efterföljande år genom ökade avskrivningar. Utöver detta tillkommer omstruktureringkostnader inom Svensk Kassaservice till följd av att 50 % av personalen och 650 kontor avvecklas.

Det integrerade basscenariot innebär en utökning av antalet serviceställen samt att kassaservicen via lantbrevbäringen bibehålls, varför det identifierade behovet ur ett geografiskt perspektiv är mer än väl tillfredställt i detta scenario. För Posten som utförare innebär scenariot stora omstruktureringkostnader, vilka har beskrivits ovan men ger troligtvis på något längre sikt lägre operativa kostnader. Utföraren upprätthåller i detta scenario en rikstäckning med integrerade tjänster men det mesta tyder på att kravet på statligt stöd kommer att öka kontinuerligt då de minskade volymerna innebär krympande intäkter som på sikt inte kan bära det omfattande kontorsnätet.

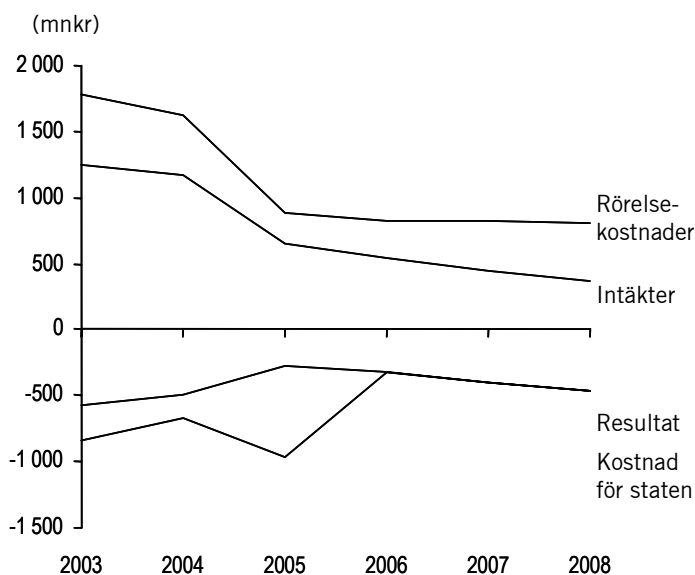
Inte heller det integrerade basscenariot innebär någon förbättring av Postens förhandlingssituation i förhållande till andra banker då de fortfarande är ålagda att tillhandhålla banktjänster utan att på egen hand ha möjlighet till detta. Scenariot kräver ett avtal med minst en bank om clearing samt om insättning och uttag på konton.

### 6.5.3 Det rikstäckande scenariot (1)

I det rikstäckande scenariot (S1) förtydligas uppdraget från staten till Posten. Posten åläggs att tillhandahålla grundläggande kassaservice på de orter där bankalternativ saknas och att ha minst ett serviceställe per kommun. Beräkningarna baseras på att Posten utför detta uppdrag genom Svensk Kassaservice AB.

Under år 2004 antas utvecklingen följa Svensk Kassaservice affärsplan, och under år 2005 antas de serviceställen som inte krävs för att uppfylla uppdraget från staten att avvecklas. Lantbrevbäringen som kanal för grundläggande kassatjänster påverkas inte och produktutbudet antas vara detsamma som i basscenerierna. Vid nedläggning av ett serviceställe antas 75 % av kunderna år 2004 att flytta över till ett annat Svensk Kassaservicekontor eller till lantbrevbäringen. Vid den stora nedläggningen år 2005 sjunker överflyttningsgraden beroende på att tillgängligheten minskar, något som resulterar i ett antagande om överflyttning med 20 % till ett alternativt serviceställe och 10 % till lantbrevbäringen.

Figur 6.17. Scenario 1, Prognos ekonomiskt utfall 2004–2008 och antaganden.



<i>Känslighet</i>	<i>Enhet</i>	<i>Nuvarande</i>	<i>Långsam</i>	<i>Snabb</i>
Kostnad Staten	mnkr	-2 850	-2 400	-3 300

**Antaganden:**

<i>Nedläggningar</i>	<i>Enhet</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Kontor	Antal	200	0	450
Personal kontor	Personer	260	200	920
Personal HK	Personer	0	0	62
Överflyttning till annat kontor	%	75	20	20
Överflyttning till lantbrevbäring	%	75	10	10

*Minst ett serviceställe per kommun och på orter där kommersiella alternativ saknas. I övrigt som Scenario 0A. Antalet serviceställen uppgår år 2006 till 390 stycken.*

*Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.*

I det rikstäckande scenariot bedöms den totala kostnaden för staten under perioden 2004–2008 uppgå till mellan 2,4 och 3,3 mdkr, med en utveckling över tiden som illustreras i diagrammet ovan. Svensk Kassaservice ekonomi stärks år 2005 på grund av nedläggningar av närmare 450 kontor, vilket minskar kostnaderna.

Resultatförbättringen år 2005 är tillfällig och efterföljande år försämras resultatet stadigt på grund av de minskande transaktionsvolymerna. Svensk Kassaservice har då en begränsad möjlighet att kompensera detta med ytterligare nedläggningar eftersom man redan under år 2005 har lagt ned de flesta kontor inom ramen för statens uppdrag. Det är endast i de fall de finns två kontor eller flera i en kommun som eventuellt ytterligare nedläggningar kan göras inom uppdraget.

Scenario 1 innebär en fortsatt rikstäckning men en utglesning av nätet till minst ett serviceställe per kommun och i orter där kommersiella alternativ saknas, vilket kan medföra mycket långa avstånd till närmaste serviceställe i större kommuner. Kassaservice via lantbrevbäringen kommer att finnas kvar varför problemen framförallt kan uppstå i tätorter, framförallt i tätorter som ligger utanför kommunernas huvudort. Detta scenario kommer att medföra en överflyttning av vissa kunder till bankernas kontorsnät.

För Posten som utförare innebär detta scenario en större möjlighet att anpassa antalet serviceställen till efterfrågan i olika delar av landet. Scenariot uppvisar dock inte någon större uthållighet då

volymerna förväntas fortsätta falla vilket innebär att ytterligare rationaliseringar kommer att krävas vid utgången av den studerade perioden om inte kostnaden för staten skall öka kraftigt.

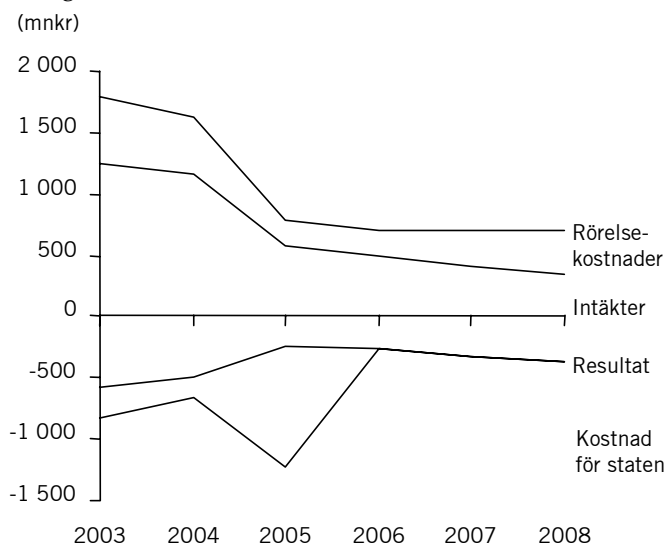
Även i detta scenario har Posten en dålig förhandlingssituation gentemot bankerna då de fortfarande är ålagda att tillhandhålla banktjänster utan att på egen hand ha möjlighet till detta. Scenariot kräver ett avtal med minst en bank om clearing samt om insättning och uttag på konton.

#### 6.5.4 Geografiskt begränsat scenario (2)

I det geografiskt begränsade scenariot antas uppdraget från staten till Posten förändras. Uppdraget begränsas geografiskt till att omfatta grundläggande kassaservice på de orter där bankalternativ saknas samt genom lantbrevbäringen. Posten antas utföra uppdraget genom Svensk Kassaservice AB.

Under år 2004 följer utvecklingen Svensk Kassaservices affärsplan, och år 2005 anpassas kontorsnätet till de nya kraven, vilket medför mycket stora kontors- och personalneddragningar. Produktutbudet antas i detta scenario var detsamma som i dag och således inkludera in- och utbetalningar på postgiro och bankgiro, uttag och insättningar på avtalsbankernas konto samt hantering av dagskassor.

Figur 6.18. Scenario 2, Prognos ekonomiskt utfall 2004–2008 och antaganden



Känslighet	Enhet	Nuvarande	Långsam	Snabb
Kostnad Staten	mnkr	-3 000	-2 600	-3 400

**Antaganden:**

Nedläggningar	Enhet	2004	2005	2006
Kontor	SS	200	660	0
Personal kontor	Personer	260	1 720	0
Personal HK	Personer	0	0	62
Överflyttning till annat kontor	%	75	20	20
Överflyttning till lantbrevbäring	%	75	10	10

*Endast serviceställen på orter där kommersiella alternativ saknas samt kassaservice via lantbrevbäringen. Antalet serviceställen uppgår år 2006 till ca 200 stycken.*

*Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.*

I det geografiskt begränsade scenariot bedöms kostnaden för staten under perioden 2004–2008 bli mellan 2,6 och 3,4 mdkr, med en utveckling över tiden som illustreras i diagrammet ovan. Det operativa resultatet stärks under år 2005 genom nedläggningen av samtliga kontor på orter med bankalternativ. Eftersom kontorsnätet glesas ut kraftigt finns ingen anledning att anta att mer än 20 % av det totala kundunderlaget flyttar till ett annat Svensk Kassaservicekontor och att ytterligare 10 % antas börja använda lantbrevbäringskanalen i stället. Detta scenario medför mycket stora omstruktureringarkostnader och då nedskärningarna minskar kostnadsmassan blir det operativa resultatet mindre känsligt för de kontinuerligt fallande transaktionsvolymerna. Men på sikt försämrar resultatet efter finansiella poster även i detta scenario i en kontinuerlig takt.

Scenariot innebär att statens ansvar begränsas geografiskt till områden som saknar ett kommersiellt alternativ, dvs. bankkontor. Detta innebär att de kunder som finns på orter där andra kommersiella alternativ finns är hänvisade till bankernas kontorsnät för att utföra kassaservice alternativt gå över till andra tjänster såsom brevgiro, kontokort och Internetbank. Överflyttning till andra lösningar antas gå snabbare i detta scenario då tillgängligheten till Svensk Kassaservice minskar samt då gamla beteendemönster bryts. Scenariot innebär att det kommer att finnas en tillgänglig kassaser-



vice för alla i hela landet, men att den inte tillhandahålls av en enskild rikstäckande aktör utan av marknaden och staten i samverkan.

För den finansiella marknaden innebär detta scenario en stor omställning och sannolikt är inte kapaciteten i bankernas kontorsnät anpassad för att hantera de volymer som finns hos Svensk Kassaservice. Då förändringen i sig kommer att medföra en överflyttning till alternativa tjänster samt då transaktionsvolymerna fortsätter minska de kommande åren är detta dock ett övergående problem.

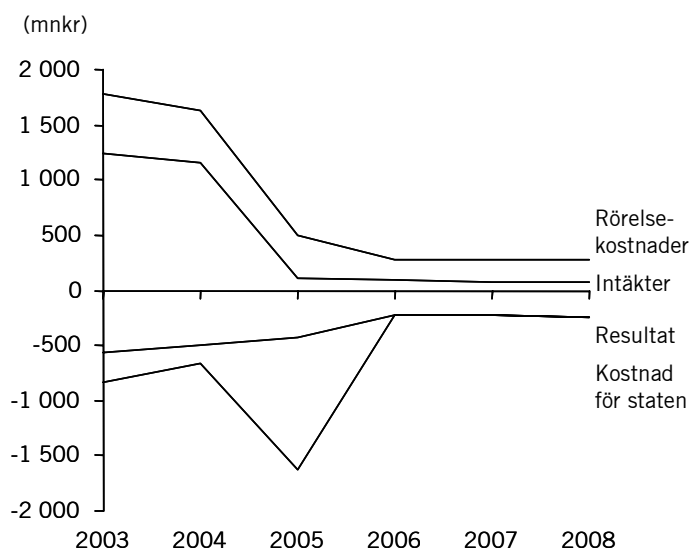
För Posten som utförare innebär detta scenario en starkt förändrad roll då verksamheten koncentreras till orter utan kommersiella alternativ och omfattningen minskar avsevärt. Även i detta scenario har Posten en dålig förhandlingssituation gentemot bankerna då de fortfarande är ålagda att tillhandahålla banktjänster utan att på egen hand ha möjlighet till detta. Scenariot kräver ett avtal med minst en bank om clearing samt om insättning och uttag på konton.

### 6.5.5 Upphandlingsscenario (3)

I upphandlingsscenarioet upphör nuvarande uppdrag till Posten om tillhandahållande av en grundläggande kassaservice. En statlig myndighet får i stället i uppdrag att handla upp tjänsten på marknaden. Upphandlingen begränsas geografiskt till områden där kommersiella alternativ saknas, vilket omfattar både fasta serviceställen på orter där kommersiella alternativ saknas och kassaservice i lantbrevbäringen. I upphandlingen begränsas även produktutbudet jämfört med nuvarande uppdrag till att endast omfatta betaltjänster (in- och utbetalningar på postgiro och bankgiro) samt dagskassahantering. Därmed upphör statens ansvar gällande banktjänster dvs. insättningar och uttag på konto.

I scenariot antas att hela Svensk Kassaservices kontorsnät läggs ner under år 2005, och att en upphandlad lösning träder i kraft under samma år. Vid nedläggningen av kontorsnätet antas kunderna övergå till att utföra sina ärenden på bankkontor eller via alternativa tjänster, och ingen överflyttning till de upphandlade tjänsterna antas ske. Antalet transaktioner i upphandlingsscenarioet beräknas omfatta de transaktioner som under perioden 2005–2008 skulle ha funnits på motsvarande kontor inom Svensk Kassaservice och inom lantbrevbäringen.

Figur 6.19. Scenario 3, Prognos ekonomiskt utfall 2004–2008 och antaganden



Känslighet	Enhet	Nuvarande	Långsam	Snabb
Kostnad Staten	mnkr	-3 000	-2 900	-3 200

#### Antaganden:

Nedläggningar	Enhet	2004	2005	2006
Kontor	Antal	200	1 230	0
Personal kontor	Personer	260	2 020	0
Personal HK	Personer	0	0	62

Endast serviceställen på orter där kommersiella alternativ saknas samt kassaservice via lantbrevbäringen. 2005 handlar staten upp betaltjänster och dagskassehantering via fasta serviceställen och lantbrevbäring.

Scenariot har beräknats så att betaltjänster kan upphandlas av olika partners vad gäller fasta serviceställen samt lantbrevbäringen. Även dagskassehanteringen har beräknats så att den kan upphandlas av en enskild aktör.

Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini.

I upphandlingsscenariot bedöms kostnaden för staten under perioden 2004–2008 bli mellan 2,9 mdkr och 3,2 mdkr, med en utveckling över tiden som illustreras i diagrammet ovan. Precisionen i prognosen är något lägre än i de övriga scenarierna då den baserar

sig på antaganden om villkor för en upphandling som ännu inte är genomförd. Baserat på de antagande som gjorts är detta scenario det enda som påvisar en uthållig resultatnivå. Detta beror på att större delen av kostnaderna ur ett statligt perspektiv omvandlas från fasta kostnader till rörliga kostnader, och därför lättare kan anpassas till en minskande transaktionsvolym.

Scenariot har ur ett geografiskt perspektiv samma konsekvenser som scenario 2, vilket innebär att på orter där det finns ett bankalternativ kommer Svensk Kassaservice att avvecklas om inte Posten väljer att driva verksamheten vidare på kommersiella grunder. Kunder boende på orter där det finns andra kommersiella alternativ kommer att vara hänvisade till bankernas kontorsnät eller kan välja att gå över till andra tjänster såsom brevgiro, kontokort och Internetbank. Liksom i scenario 2 antas överflyttning till andra lösningar gå snabbare då Svensk Kassaservice avvecklas och då invanda betendemönster måste förändras. Scenariot garanterar ändå att det kommer att finnas en tillgänglig kassaservice för alla i hela landet, men att den tillhandahålls av marknaden och staten genom en upphandling.

Detta scenario innebär den största omställningen för den finansiella marknaden. De aktörer som är intresserade av att mot ersättning tillhandahålla de tjänster som specificerats har möjlighet att lämna anbud. Upphandlingen möjliggör för nya aktörer att komma in på den finansiella marknaden, och styrkeförhållandena i glesbygdsområden kan komma att förändras. Tänkbara deltagare i en upphandling kan vara storbankerna, Posten, livsmedelskedjor samt bensinhandlare.

Då tjänsterna uttag och insättning på konton inte omfattas av upphandlingen överläts tillhandahållandet av dessa tjänster helt till marknaden. Detta bör ses mot bakgrund av att de banker som Svensk Kassaservice idag har avtal med har ingått partnerskap med andra aktörer så som dagligvaruhandel och bensinhandel. Dessa avtal gör det möjligt för kunden att göra uttag och insättningar med sitt kontokort, något som säkerställer en god tillgänglighet till dessa tjänster även i glesbygdsområden.

För Posten som nuvarande utförare av en grundläggande kassaservice innebär scenariot en stor förändring. Om de inte finner det kommersiellt motiverat att driva verksamheten vidare kommer hela eller delar av bolaget Svensk Kassaservice att avvecklas med omstruktureringskostnader som följd.

## 7 Överväganden och förslag

### 7.1 Summering och utgångspunkter

Resultatet av utredningens arbete kan så här långt summeras i ett antal slutsatser, som också får utgöra utgångspunkter för våra överväganden och förslag:

Betalningsmönster och förutsättningarna för kontanthantering i samhället har förändrats i grunden under de senaste tio åren. När vi tidigare var hänvisade till posten eller banken för att ta ut kontanter och betala räkningar använder de flesta i dag kontokort, elektronisk girering eller autogiro. År 2002 utgjorde andelen kassauttag över disk endast 3 % av det totala antalet uttagstransaktioner och uppskattningsvis uppgår andelen betalningar över disk till endast 2,3 % av den totala marknaden. En majoritet av befolkningen använder således aldrig eller sällan kassaservice. Allt tyder på att antalet transaktioner genom kassaservice kommer att fortsätta minska i minst samma takt som under de senaste fem åren, enligt våra beräkningar med mellan 15 % och 19 % per år.

Transaktionsvolymen i Svensk Kassaservice beräknas bli halverad under perioden 2004–2008. Möjligheterna att uthålligt vända denna utveckling liksom det negativa resultatet i Svensk Kassaservice genom ökat utbud, ökad ersättning från bankerna eller höjda avgifter är begränsade mot bakgrund av den trendmässigt minskande efterfrågan på kassaservice i samhället som helhet. Utrymmet att öka avgifterna synes särskilt begränsat då de redan i dag ligger på i stort sett samma nivå som bankernas avgifter för motsvarande tjänster. En sådan utveckling skulle också strida mot andemeningen i den nuvarande lagen om grundläggande kassaservice.

Sverige ligger mycket långt fram i övergången från manuell kassaservice till enklare och mer kostnadseffektiva lösningar. Omvandlingen har skett snabbare i Sverige än i de flesta andra länder, vilket kan förklaras med att ny teknik som regel får snabbt genomslag här. Bankernas omstrukturering av kontorsnät och produktutbud

samt prissättning är andra faktorer som förklarar den snabba omvandlingen av marknaden för betalningar och kontanthantering.

De som använder kassaservicetjänster frekvent betalar i genomsnitt ca 1 200 kr/år i avgifter vilket är betydligt mer än vad det kostar att utföra motsvarande tjänster via Internet, autogiro och kontokort. Eftersom det som regel är i övrigt resursstarka personer som snabbt gått över till alternativa betalningssätt är det ofta personer med relativt sett svagare ekonomi som i dag är hänvisade till eller av olika skäl väljer att frekvent använda kassaservice.

Även om trenden att nya alternativ ersätter kassaservice är tydlig har inte alla i dag möjlighet att utnyttja de nya lösningarna. Utredningens beräkningar av det reella behovet av grundläggande kassaservice uppgår till ca 175 000 personer varav ca 75 000 personer i orter och landsbygd där kommersiella alternativ saknas inom rimligt avstånd och ca 100 000 personer med särskilda behov, s.k. skyddsvärda grupper. Antalet personer som har behov av kassaservice antas minska över tid. Även om behovet kan ses som relativt begränsat kvarstår det faktum att marknaden ännu inte på egen hand i alla delar kan säkerställa samhällets samlade behov av betalningsförmedling och kontanthantering.

Regleringen av den grundläggande kassaservicen är i sina huvuddrag densamma som för tio år sedan. Vissa justeringar har gjorts under åren framför allt som en följd av Postens ändrade verksamhetsförutsättningar. Den nuvarande regleringen av tillgången på rikstäckande grundläggande kassaservice, liksom anknytningen till Postens kontorsnät, tillkom i en tid då betalningsmönster och kontanthantering baserades på manuella tjänster i posten eller bankerna. Eftersom regleringen inte anpassats till de förändrade förutsättningarna på marknaden för betalningar och kontanthantering har kostnaderna för att tillhandahålla en rikstäckande kassaservice enligt nuvarande modell blivit mycket kostsam. Statens kostnad per transaktion har ökat från 9 kr/transaktion år 1999 till 20 kr/transaktion år 2003. Statens totala kostnad, anslag samt underskottet i Svensk Kassaservice, uppgick 2003 till 900 miljoner kr inklusive omstruktureringskostnader.

Om ingen förändring sker kommer statens kostnader för att upprätthålla rikstäckande kassaservice enligt nuvarande omfattning att öka successivt under de kommande åren. Jämfört med det reella behovet av kassaservice innebär den nuvarande konstruktionen en kraftig översubventionering som även inkluderar en indirekt subvention till bankerna då de inte är beredda att betala full kostnads-

täckning för de tjänster som tillhandahålls genom Svensk Kassaservice. Kravet på rikstäckning förutsätter att tjänsterna även skall erbjudas i storstäder och tätorter trots att det där i dag finns flera alternativ till Svensk Kassaservice. Vidare är utförandet genom lag bundet till en huvudaktör, Posten, som tillhandahåller tjänsterna i en för ändamålet skapad infrastruktur.

Vidare har Postens roll i den finansiella sektorn begränsats, som en direkt följd av statsmakternas beslut, från att driva egen bankverksamhet och inneha giroverksamhet till att numera endast agera ombud för bankerna. Kassaservice erbjuds i dag genom en infrastruktur som i huvudsak är separerad från postkontoren med undantag för ett begränsat antal kontor och lantbrevbäringen, i vilken man samordnat distribuerar brev och paket och erbjuder kassaservice på landsbygden. Sambandet mellan Postens övriga verksamhet, att förmedla brev och paket, och den grundläggande kassaservicen är numera mycket begränsat. Enligt utredningens bedömning finns det mot denna bakgrund skäl att pröva möjligheten att söka alternativa utförare av kassaservice.

När gamla vanor förändras till följd av ny teknik och ändrade värderingar påverkas också samhällets funktioner och institutioner. Statens nuvarande ansvar för grundläggande kassaservice formades ursprungligen i en tid då behovsbilden var diametralt annorlunda mot den vi ser i dag och framöver. Det är därför rimligt och angeläget att anpassa statens ansvar och reglering på detta område så att de bättre speglar samhällets reella behov. Det är dessutom av vikt att statens medel används så effektivt som möjligt i förhållande till de reella behoven samt att kostnaderna kan anpassas över tiden i takt med fortsatt vikande transaktionsvolymerna i den grundläggande kassaservicen.

Enligt direktiven skall utredningen ta ställning till om staten skall fortsätta att ha ett ansvar i nuvarande omfattning för den grundläggande kassaservicen. Ställningstagandet skall baseras på en analys och bedömning av samhällets behov av och kostnader för en grundläggande kassaservice historiskt sett, i dag och i framtiden.

Vi har tolkat utredningsuppdraget som att det framför allt är omfattningen av statens ansvar och utförandet som skall utredas, inte om staten över huvud taget skall ha ansvar för tillgången till kassaservice. Statens ansvar för betalningsförmedling och kontanthantering kan emellertid formuleras på olika sätt. Det är enligt utredningens bedömning inte självklart att statens ansvar i fort-

sättningen helt och endast skall ta utgångspunkt i tillgång till manuell kassaservice.

I det följande redovisas utredningens fortsatta överväganden och förslag enligt följande disposition:

- Omfattningen av statens ansvar (7.2)
- Politiskt mål för grundläggande betaltjänster (7.3)
- Uppdrag att träffa branschöverenskommelse om tillgång till betaltjänster som tilläggstjänster till konto (7.4)
- Vem eller vilka skall tillhandahålla de grundläggande betaltjänsterna? (7.5)
- Särskilda åtgärder för de skyddsvärda grupperna (7.6)
- Behovet och utformningen av en ändamålsenlig bevakning av samhällets behov (7.7)

## 7.2 Omfattningen av statens ansvar

### *Samhällets behov*

Som framgår av kapitel 6 har utredningen kommit fram till att det utifrån ett geografiskt perspektiv endast är de personer som bor i områden utan kommersiella alternativ som har ett direkt behov av en tjänst som staten garanterar, i dag genom Svensk Kassaservice. Samtidigt har vi funnit att det i dagsläget är ca en halv miljon personer som använder Svensk Kassaservice i dessa områden och av dessa är det uppskattningsvis ca 75 000 som har Svensk Kassaservice som sitt huvudsakliga alternativ. Det bör därmed vara så att den grupp som saknar alternativ för att utföra manuella kassaservicetjänster i dagsläget uppgår till ca 75 000 personer. De övriga använder i huvudsak andra kanaler för betalning, insättningar och uttag. Detta är då det geografiskt betingade behovet som inte tillgodoses genom marknadsaktörerna.

Utredningen har också studerat vilka grupper i samhället som använder Svensk Kassaservice tjänster i högre utsträckning än andra. Vi har konstaterat att 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. pensionärer med funktionshinder etc. Sammantaget finns ett utbrett användande av kassaservicetjänster inom de särskilda grupperna men analysen visar att det är få som har det som sitt huvudalternativ och ännu färre som inte har ett annat fysiskt

alternativ. Vi har uppskattat antalet kunder inom de särskilda behovsgrupperna som inte kan lösa sina bankärenden på annat sätt än genom Svensk Kassaservice till ca 100 000. Detta utgör därmed behovet utifrån olika grupper i befolkningen.

En majoritet av befolkningen besöker aldrig eller sällan Svensk Kassaservice. Det reella behovet av grundläggande kassaservice – antalet personer som i dag saknar fysiska eller andra alternativ – uppskattas till ca 175 000 personer. De som saknar alternativ finns enligt ovan dels i lands- och glesbygd (ca 75 000), dels bland skyddsvärda grupper i samhället som av olika skäl inte har tillgång till andra alternativ än manuell kassaservice (ca 100 000).

Detta är situationen i dag. Vi har vidare kunnat dokumentera att transaktionsvolymerna minskat kontinuerligt för Svensk Kassaservice. Under de fem senaste åren har transaktionerna minskat med ca 16 procent per år. I dag utgör kassaärenden en mycket liten del av marknaden för betalningar och tjänster. Det är framför allt en följd av att marknaden erbjuder enklare och mer kostnadseffektiva alternativ såsom betalningar över Internet, autogiro, kreditkort, bankkort, brevgiro och uttagsautomater.

Våra beräkningar visar att antalet transaktioner hos Svensk Kassaservice troligen kommer att halveras under de kommande fem åren. Transaktionerna beräknas minska från ca 45 miljoner transaktioner år 2003 till ca 20 miljoner transaktioner år 2008. Minskningstakten kan bli ännu högre efter år 2008 när generationsväxlingen tar fart med t.ex. fler pensionärer som är vana att använda Internet. I vår internationella utblick har vi funnit att utvecklingen med minskande transaktionsvolym för manuella kassaärenden är den samma i alla de studerade länderna.

Vår bedömning är att nedgången i transaktionsvolymerna i första hand är efterfrågedriven, dvs. en följd av att marknaden erbjuder enklare och mer kostnadseffektiva alternativ. Bankerna och handeln arbetar för att erbjuda enkla alternativ till kassaservice-tjänster och för att minska volymen av kontanter i samhället. Utbudet av kassaservice – antal serviceställen, öppettider, avgiftsättning m.m. – kan dämpa minskningstakten kortsiktigt men kan inte över tid kompensera den minskande efterfrågan. Övergången från manuell kassaservice till andra lösningar är oåterkallelig i den meningen att den som t.ex. väljer elektronisk betalning över Internet eller något annat alternativ för att sköta sina betalningar normalt inte återgår till manuella tjänster.



Vid en jämförelse med andra länder i Europa framstår Sverige som det enda land som använder direkt statligt stöd för manuella kassaservicetjänster. Sverige, Norge och Schweiz är de enda länder som utredningen har funnit där tillgång till kassaservice reglerats. Förhållandena i Schweiz skiljer sig dock avsevärt på det finansiella området från de nordiska länderna. Postföretagets finansiella verksamhet innefattar bankverksamhet och är i själva verket en stor inkomstkälla för postföretaget. I flera länder har Postens motsvarighet bankrättigheter alternativt driver postgiroverksamhet, vilket ger ekonomiska förutsättningar att även tillhandahålla vissa enklare kassaservicetjänster. I Finland, som är det land som gått längst i att låta marknaden ta hand om kassaservicetjänster, har postföretaget inte längre någon del i kassaservicen, som i stället helt sköts av bankerna. I Finland har det dock införts lagstiftning om en skyldighet för banker att tillhandahålla betaltjänster till den som så önskar.

Sverige ligger långt fram vad gäller tillgången till Internet och Internetanvändning. Av befolkningen hade år 2002 ca 62 procent tillgång till Internet i bostaden. I åldersgruppen 16–24 år har ca 76 procent tillgång till Internet i bostaden. Utvecklingen av olika betalningsinstrument i Sverige visar en fortsatt ökning av elektronisk girering och kredit- och bankkort. Ca 40 procent av befolkningen har använt Internet för att utföra banktjänster. Övergången till nya alternativ har skett förhållandevis snabbt i Sverige, vilket kan hänga samman med att ny teknik som regel har lätt att få genomslag här. Men förändringen är även en följd av att många aktörer arbetar för att få fram enkla och kostnadseffektiva alternativ. Statliga myndigheter ligger långt framme i arbetet med att utveckla andra utbetalningslösningar än manuell kassaservice. Bankerna driver fram enklare och mer kostnadseffektiva betalningsalternativ. Handelns intresse och möjligheter att medverka i betalningshantering och kontantförsörjning har ökat successivt, inte minst som en följd av egenintresset att minska kostnaderna för kontanthantering. Sammantaget finns det numera flera aktörer i samhället som erbjuder olika typer av tjänster för att möta samhällets behov av betalningsförmedling och kontantförsörjning.

### *Statens kostnader för den grundläggande kassaservicen*

Om vi utgår från det basscenario som vi redogjort för i kapitel 6, enligt vilket statens uppdrag till Posten att utföra den grundläggande kassaservicen inte ändras och Posten väljer att fortsatt utföra uppdraget genom ett separat kontorsnät tillhörande Svensk Kassaservice och med ett oförändrat produktutbud, bedöms kostnaden för staten åren 2004–2008 bli ca 2,8 miljarder kr, varav ca 2,4 miljarder kr avser operativa förluster och resterande utgör omställningskostnader.

Storleken på dessa kostnader måste sättas i relation till behovet. Det reella behovet av grundläggande kassaservice – antalet personer som i dag saknar fysiska eller andra alternativ – uppskattas av oss till ca 175 000 personer. Mot denna bakgrund måste det ifrågasättas om den nuvarande omfattningen av statens ansvar med ett rikstäckande nät för manuella kassatjänster är rimlig.

#### **7.2.1 Grundläggande betaltjänster**

**Utredningens bedömning:** 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 inte motverkas.

#### *Vilka slags tjänster bör staten ta ett ansvar för?*

De tjänster som i dag anses omfattade av den grundläggande kassaservicen är framförallt möjlighet att betala räkningar, ta ut kontanter på vissa värdehandlingar och att göra insättningar och uttag på konton, jämför prop. 2001/02:34, sid. 12. Samhällets behov av de tjänster som ingår i den grundläggande kassaservicen varierar dock. Det bör också finnas en vaksamhet hos staten mot att ta över olönsamma delar av kommersiell verksamhet. I annat fall kan staten tvingas ta ansvar för de kostsamma delarna av de kommersiella aktörernas verksamhet. Innehavet av ett eget kontorsnät är en viktig konkurrensfaktor på den finansiella marknaden.

Storbankerna har tämligen väl utbyggda kontorsnät över landet för att tillförsäkra sig om närhet till kunderna. Nischbanker däremot koncentrerar ofta sin verksamhet till ett eller ett fåtal kontor, varav flertalet inte hanterar kontanter. Dessa banker förlitar sig på moderna transaktionsmedier som Internetbank, telefonbank, bank- och kreditkort samt uttagsautomater. I deras affärsstrategi ligger därmed säkerligen i många fall ett övervägande om att avsaknaden av ett kundnära kontorsnät för deras del kompenseras av de lägre kostnaderna och att de i vart fall inte är beredda att ta de investeringar som det skulle kräva att etablera ett eget nät. I detta läge riskerar en statlig satsning på ett rikstäckande nät för tjänster som skall utföras på uppdrag av banker och andra kreditinstitut att snedvrیدا konkurrensen på marknaden.

För att i största utsträckning undvika denna typ av konsekvenser bör omfattningen av statens ansvar när det gäller tjänsteutbudet begränsas till sådana tjänster som har särskild betydelse från samhällssynpunkt. När det gäller tjänster som insättning på inlåningskonto bör det därför i allmänhet inte vara en uppgift för staten att säkerställa ett kontorsnät får att möjliggöra sådana insättningar. Det bör i stället som huvudprincip vara en uppgift för marknadsaktörer att se till att det finns en tillräcklig infrastruktur för att kunderna skall kunna göra insättningar på konto.

När det gäller tjänsteutbudet bör statens ansvar begränsas till det som är grundläggande för samhällets behov. Vår behovsanalys visar att det finns såväl ett geografiskt betingat behov som ett behov för vissa grupper att kunna betala räkningar och ta ut kontanter som inte tillgodoses på marknads villkor. Därför bör det anses vara av särskild vikt för privatpersoner och företag att ha möjligheter att på visst sätt betala räkningar och att ta ut kontanter. Vi anser därför att statens ansvar bör omfatta i vart fall betalningsförmedling och uttag av kontanter. Vi återkommer nedan till på vilka sätt dessa tjänster bör utföras.

En problemställning som framgår direkt av våra direktiv är dagskassehanteringen i gles- och landsbygd. Behovsanalysen visar att kontanter kommer att finnas kvar under överskådlig tid och att företag med dagskassor kommer att ha ett fortsatt behov av att lämna in dem. I dag finns ca 16 500 företag i branscher som hanterar dagskassor på orter där det inte finns något bankalternativ. Enligt Svensk Handel har det blivit svårare för handlare och andra företagare att lämna ifrån sig sina dagskassor, eftersom bankerna blir allt mindre intresserade av att hantera kontanter. Medan större

företag anlitar värdeföretag såsom Securitas, Falck och PSAB blir detta alltför kostsamt för småföretagarna. De är istället hänvisade till kassaservicetjänster eller serviceboxar. En utveckling där småföretagare i gles- och landsbygd själva tvingas ombesörja hanteringen av dagskassor bör inte godtas såväl av hänsyn till regional utveckling som av säkerhetsskäl. Även hantering av dagskassor bör därför omfattas av statens ansvar.

*På vilket sätt skall tjänsterna tillhandahållas?*

Den närmare utformningen av den grundläggande kassatjänsten är i dag inte reglerad. Regeringen bemyndigas enligt lagen om grundläggande kassaservice att meddela närmare föreskrifter om de tjänster som skall ingå i kassaservicen. Några sådana föreskrifter har hittills inte meddelats. I propositionen Grundläggande kassaservice (prop. 2001/02:34, sid. 12) anges bara att det 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. Varken i lagen om grundläggande kassaservice eller i den förutvarande motsvarande regleringen i postlagen har lagstiftaren preciserat på vilket sätt tjänsterna skall tillhandahållas, om det t.ex. skall ske över disk eller på annat sätt.

Den tidigare hanteringen av frågan om statens ansvar för grundläggande kassaservice har präglats av att fokus legat vid att säkra tillgången till manuell service. Sett i ljuset av den snabba utvecklingen på marknaden för betalningar och kontanthantering kan man hävda att fokus hittills legat på att säkra de gamla och relativt sett mer kostsamma lösningarna till en allt högre prislapp för staten. Genom att vidga perspektivet och bredda ansatsen för statens insatser på området kan fler än i dag få tillgång till de enklare och mindre kostsamma tjänster som möjliggörs genom Internet, autogiro och kortlösningar. I en sådan ansats kan staten även främja utvecklingen inom andra näraliggande områden såsom att minska hanteringen av kontanter i samhället till gagn för såväl ökad säkerhet som samhällsekonomisk effektivitet.

Betalningar via post- och bankgiro kan ske i kassa, vilket kräver manuell betjäning och möjlighet till kontanthantering. Brevgiro kan då vara ett mycket effektivare system. Dels minskar behovet av manuell service avsevärt, dels behövs inte någon kontanthantering.

Ett problem med brevgiro kan vara att det finns grupper, t.ex. äldre pensionärer, som har svårt att klara att fylla i betalningsorder och inbetalningskort korrekt. Särskilt kan detta gälla för dem som inte tidigare använt sig av brevgiro för att betala räkningar. Det kan fordra tillgång till serviceställen där kunden kan få personlig handledning för att fylla i blanketterna korrekt. En sådan servicenivå bör därför kunna ställas som krav för att en tjänst skall anses som grundläggande. Ett annat sätt som bör kunna godtas som en del av en grundläggande tjänst är automater för girobetalningar.

Uttag av kontanter kan naturligtvis ske i kassa som ett uttag från ett konto, direkt från ett kreditinstitut eller hos någon som enligt ett uppdragsavtal utför tjänster åt ett kreditinstitut. Uttag av kontanter kan också ske med hjälp av kort och kan då ske hos alla som har avtal med det kortutgivande kreditinstitutet om sådana uttag. Kort kan dessutom ofta användas för att ut pengar via uttagsautomat. Möjligheten att använda sig av kort bör därför godtas. Tillgång till uttagsautomater bör utgöra en del av grundläggande tjänster. Det kan dock för en del vara lättare att ta ut kontanter i kassa med hjälp av kort, eftersom kassabitrådet då kan ge viss assistans. Möjlighet att ta ut kontanter i uttagsautomat kan därför behöva kompletteras med möjlighet att ta ut i kassa. Även uttag med hjälp av andra värdehandlingar såsom utbetalningskort och check bör kunna omfattas. Däremot bör inte uttag i kassa direkt mot konto med hjälp av uttagsavi omfattas. Insättning och uttag på konto utan användande av en värdehandling skall således inte omfattas av statens ansvar.

Hantering av dagskassor kan innehålla olika moment. Svensk Kassaservice hantering består i dag av tjänsten dagskasseinsättning, som inkluderar uppräknings 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 även beställning av mynt och sedlar samt i vissa geografiska områden hantering av utländsk valuta. Värdeföretagen däremot tecknar ofta helhetsavtal med företagen som inkluderar både hämtning, transport och uppräknings. Det som skall ingå i en grundläggande tjänst för dagskassehantering bör vara behovsstyrt men samtidigt med beaktande av kostnaderna och anpassbart över tiden. Det går därför inte nu att närmare ange vilka moment som bör omfattas av en grundläggande tjänst för hantering av dagskassor. Svensk Kassaservice tjänst baseras dock mycket

på tillgången till ett fast kontorsnät. Med en annan lösning måste tillgängligheten i stället lösas genom värdetransporter.

Det går sammanfattningsvis inte att nu uttömmande ange vilka sätt som skall anses omfattas av grundläggande tjänster utan behovet hos olika användargrupper måste vara styrande och betaltjänsterna måste kunna ändras över tiden i takt med beteendeförändringar och teknisk utveckling. Eftersom de tjänster som vi anser bör omfattas av statens ansvar således inte är begränsade till tjänster som tillhandahålls genom manuell betjäning över disk i kassa, anser vi att ett bättre samlingsnamn på de in- och utbetalningar det rör är grundläggande betaltjänster. Statens ansvar bör således avse grundläggande betaltjänster.

## 7.2.2 Betaltjänster måste vara tillgängliga för alla i samhället

**Utredningens bedömning:** Alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster. Det är en uppgift för marknaden att möjliggöra detta. Statens uppgift är att se till att marknaden tar sitt ansvar.

En självklar utgångspunkt bör vara att alla – eller i vart fall så gott som alla – i samhället har behov av att kunna utföra betalningar på ett enkelt och effektivt sätt. Den tekniska utvecklingen har ökat tillgängligheten till betaltjänster för de grupper i samhället som har tillgång till de nya betalningssätten, såsom brevgiro, kort samt telefon- och Internetbank. Dessa tjänster är också betydligt billigare för kunden än manuella tjänster. Genom att ändra omfattningen av statens ansvar från en grundläggande kassaservice baserad på huvudsakligen manuell betjäning till grundläggande betaltjänster bör staten samtidigt se till att alla grupper i samhället får tillgång till enkla och effektiva betaltjänster.

I denna del är det således fråga om en utökning av statens ansvar i förhållande till i dag. Vi anser att detta är en viktig del i det paket av förändringsåtgärder avseende den grundläggande kassaservicen som vi nu föreslår.

I vår behovsanalys har vi gått igenom behoven hos användargrupper som är frekventa användare hos Svensk Kassaservice. Vi har undersökt behoven av grundläggande kassaservice hos ungdomar och studenter, pensionärer, asylsökande, invandrare, små-

företag, ideella föreningar och organisationer, personer som nekas bankrelation samt funktionshindrade. Vi har bedömt att det inte föreligger särskilda behov för ungdomar och studenter samt invandrare. För de övriga grupperna ser behoven och de möjliga lösningarna för att tillgodose dessa olika ut.

För en del av pensionärerna och vissa funktionshindrade finns ett behov av tjänster som är anpassade för deras särskilda förutsättningar. Antalet pensionärer i samhället ökar. Det finns i dag grupper av pensionärer som är beroende av kassaservicetjänster, varav ett mindre antal är direkt beroende av Svensk Kassaservice för att hämta ut sin pension, eftersom de saknar konto. Dessa grupper minskar i antal varje år och det mesta tyder på att de kan använda bankkontoren för att utträta sina kassaärenden i den mån de finns tillgängliga inom rimligt avstånd. Riksförsäkringsverket har träffat ett avtal med Nordea som innebär att pensionärerna kan hämta ut pensionen utan avdrag för avgifter hos Svensk Kassaservice. Ett motsvarande avtal bör kunna upphandlas med banker och andra kreditinstitut.

På längre sikt bör det inte heller förutsättas att samhället skall garantera tillgång till en kostsam infrastruktur enbart för att tillgodose ett invant beteende. Eftersom pensionärerna i allmänhet måste betraktas som en grupp som inte har några svårigheter att få en bankrelation, bör det faktum att en del av dem väljer att inte öppna konto inte vara skäl nog för att upprätthålla ett nät för manuella betaltjänster. Strävan att minska den kostsamma och riskabla kontanthantering som genomsyrar handeln och bankväsendet måste få fortgå. En annan fråga är att det ökade antalet pensionärer tillsammans med en längre livslängd kan medföra att många inte kan hantera sina bankärenden själva på grund av åldersdemens eller sjukdom utan att de är berättigade till assistans. Detta gäller även för vissa funktionshindrade. Det kan avse personer med en lättare utvecklingsstörning utan personliga assistenter eller hjälp av anhöriga och vissa psykiskt sjuka. Funktionshindrade som grupp skall dock inte vara hänvisade till en särskild infrastruktur för att utträta betaltjänster utan skall kunna utträta sina kassaärenden hos samma institut och på samma sätt som övriga kunder. I allmänhet bör därför dessa gruppers särskilda behov tillgodoses genom att betaltjänsterna i samhället är så utformade att de kan användas av alla. Några sär lösningar för att tillgodose dessa gruppers behov genom att upprätthålla en särskild infrastruktur för betaltjänster som dessa grupper kan använda kan inte vara en rimlig

lösning. Handikappanpassning måste i stället avse tjänsterna och tillgången till dem. Målsättningen måste vara att alla i samhället skall kunna använda enkla och effektiva betaltjänster. För vissa pensionärer och funktionshindrade blir det dock nödvändigt med någon form av assistans, och i en del fall måste detta ordnas genom god man eller förmyndare. Beträffande den upphandling avseende kassaservice för funktionshindrade som Post- och telestyrelsen gör i dag återkommer vi i avsnitt 7.6.

En annan grupp med särskilda behov är asylsökande. Våra kontakter med Riksgäldskontoret har visat att det är möjligt att i framtiden inkludera utbetalningar av dagersättning från Migrationsverket till asylsökande i statens gemensamma upphandling av banktjänster. Möjligheten att anpassa nuvarande tjänster inom gällande ramavtal efter Migrationsverkets behov bör också prövas. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.6. Det bör därför vara möjligt för Migrationsverket att finna andra alternativ till den nuvarande utbetalningsrutinen för dagersättningar till asylsökande, vilket bör medföra att behovet av Svensk Kassaservice för sådana utbetalningar bortfaller efter en övergångsperiod. Liksom för pensionärer och funktionshindrade bör en särskild infrastruktur för de asylsökandes behov undvikas. Det är tvärtom av särskild vikt för denna grupp att från början använda samma kanaler som det övriga samhället för att påskynda integrationen för dem som beviljas asyl.

Småföretagare och föreningslivet med framförallt ideella föreningar har enligt vår analys inte några behov som hänger samman med dem som grupper betraktade utan deras behov är geografiskt betingade.

För de personer som nekas bankrelation har vi konstaterat att det i dag inte finns några alternativ till kassaservicetjänster. Enligt det nya regelverket för bank- och finansieringsrörelse skall institut som tillhandahåller kontoförmer som omfattas av den statliga insättningsgarantin vara skyldiga att ta emot insättningar på sådana konton från var och en. Skyldigheten gäller därmed banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som tillhandahåller sådana konton. Skyldigheten skall dock inte gälla i fall där det finns sakliga skäl att neka någon tillgång till konto, t.ex. om sökanden tidigare har 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. Det kan vara svårfrånkomligt att vissa problem med tillgång till betaltjänster kan uppstå för dem som instituten har rätt att vägra öppna



inlåningskonto, vilka omfattas av insättningsgarantin. Inte heller denna omständighet bör dock motivera att staten skall upprätthålla en särskild infrastruktur för denna grupp. Det viktigaste när det gäller dem som vägras sådant konto är att det verkligen bara avser fall där sakliga skäl för vägran föreligger. De flesta som drabbas av sådan vägran bör också kunna välja att hantera sina ärenden manuellt på ett bankkontor. Våra undersökningar tyder inte på att antalet personer som nekas bankrelation är ett växande problem, snarare tvärtom, då kunskapen på bankkontoren har ökat om vilka skyldigheter banken har.

Varken enligt bankrörelselagen eller, efter ändringarna enligt regeringens proposition Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse (prop. 2002/03:139), enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti finns det någon skyldighet för kontoförande institut som tillhandahåller konton som omfattas av insättningsgarantin att också tillhandahålla betaltjänster knutna till kontot såsom t.ex. checkar, kort eller girering.

I sina remissvar i remissbehandlingen inför propositionen om reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse anförde Konsumentverket och Sveriges Konsumentråd att det borde övervägas att införa en skyldighet för banker att tillhandahålla betaltjänster. Banklagskommitténs (Fi 1995:09, dir. 1995:86 och dir. 1999:36) bedömning och bedömningen enligt Finansdepartementets promemoria Reformerade bank- och finansieringsrörelse regler (Ds 2002:5) med omarbetade och ändrade förslag avseende kommitténs förslag i huvudbetänkandet Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag (SOU 1998:160) var att det inte fanns skäl att införa skyldighet för en bank att tillhandahålla kunden andra tjänster, såsom t.ex. checkar och kort kopplade till kontot. Regeringen anför i propositionen (sid. 262) att 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.

I vår internationella utblick i kapitel 5 har vi konstaterat att i Finland, som har i många hänseenden jämförbara förhållanden med Sverige, tillhandahåller deras motsvarighet till Posten inte längre finansiella tjänster. Däremot har Finland infört en rätt för kunder till grundläggande banktjänster. Rättigheten har lagfästs i Finlands kreditinstitutslag. I 50 a § kreditinstitutslagen 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 (EES). 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.

Frågan om tillgång för alla till betaltjänster kopplade till vissa inlåningskonton bör anses utgöra ett led i att ge alla tillgång till enkla och effektiva betaltjänster. Det förefaller också naturligt om de aktörer som bedriver verksamhet på området är de som träffas av en skyldighet att tillhandahålla betaltjänster. Posten har i dag inte egna förutsättningar att tillhandahålla betaltjänster utan är beroende av att träffa avtal med banker om att bli bankombud, vilket enligt den nya lagstiftningen motsvaras av att sluta uppdragsavtal med kreditinstitut. Vi anser därför att frågan om tillgång för alla till betaltjänster kopplade till vissa inlåningskonton måste utgöra en del i det åtgärds paket vi lägger i detta betänkande. Vi har övervägt att föreslå en lagstiftning liknande den i Finland men stannat för att pröva möjligheterna att genom en branschöverenskommelse uppnå samma resultat. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 7.6.3.

### 7.2.3 Betaltjänster i hela landet

**Utredningens bedömning:** Det skall finnas tillgång till grundläggande betaltjänster i hela landet till rimliga priser.

För områden där marknaden tillgodoser behovet av grundläggande betaltjänster skall staten inte vidta några åtgärder för att öka tillgängligheten.

Statens ansvar för grundläggande betaltjänster skall 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 landsbygd där kommersiella alternativ saknas skall grundläggande betaltjänster finnas tillgängliga genom lantbrevbäringen, om det inte sker på annat sätt.

Enligt utredningsdirektiven skall vi särskilt ta ställning till om statens ansvar för kassaservicen skall begränsas till de orter där det inte är kommersiellt att bedriva kassaserviceverksamhet och där det inte heller finns några andra alternativ. Vi skall också särskilt ta ställning till problemen med dagskassehantering i gles- och landsbygd och föreslå vilka åtgärder som kan vidtas för att lösa dessa problem.

Samhällets behov av och statens kostnader för dessa tjänster måste bli utslagsgivande för bedömningen av om staten som i dag skall säkerställa tillgång till tjänsterna i hela landet eller bara på de orter där det inte är kommersiellt motiverat att bedriva kassaserviceverksamhet och där det inte heller finns några alternativ.

#### *Samhällets behov*

Vår behovsanalys har visat att det i storstäderna finns god tillgång till fysiska alternativ för att uträtta kassaserviceärenden, då storbankerna har ett utbrett kontorsnät med kontor som erbjuder samma tjänster som Svensk Kassaservice. Det pågår dock en utveckling där kontanthantering avvecklas på vissa bankkontor, varvid kunderna hänvisas till Svensk Kassaservice. Detta har inneburit att vissa förortscentra saknar alternativ till Svensk Kassaservice manuella kassatjänst. Som komplement till bankernas kontorsnät finns i storstadsområdena även god tillgång till andra alternativa

kanaler som t.ex. uttagsautomater och butiker för att göra kontantuttag.

Tillgången till Internet och Internetanvändningen är också högre i storstäderna än i övriga delar av landet. Alternativ som Internetbank har därmed potential att öka ytterligare i storstadsregionerna.

Vi har konstaterat att den goda tillgången till kommersiella kanaler i storstäderna innebär att det där bara i mycket begränsad omfattning finns ett behov av Svensk Kassaservice kontor. Statens roll bedöms därför inte vara avgörande för att kunderna skall kunna utföra sina transaktioner i storstäderna.

I de flesta andra städer och tätorter i Sverige finns i dag också alternativ till Svensk Kassaservice i form av banker. Det finns också tillgång till uttagsautomater och butiker som erbjuder uttagsmöjligheter för dem som har kontokort. Tillgången till Internet är visserligen något lägre än riksgenomsnittet men detta bör inte tillmätas någon avgörande betydelse särskilt som tillgången till Internet där kan förväntas öka.

Ett antal mindre orter saknar dock bankalternativ och där är kunderna i dag hänvisade till Svensk Kassaservice för att göra manuella ärenden.

I tätortsnära landsbygd och glesbygd är befolkning i allt större utsträckning hänvisad till tätorterna för service. Bankerna har ofta lagt ner kontor i dessa områden, varför det på vissa orter i dag endast finns Svensk Kassaservice att tillgå.

Tillgången till Internet är också lägre i glesbygd än för riket i genomsnittet. Uppkopplingarna till Internet är som regel långsammare vilket kan orsaka praktiska problem i användningen av Internetbank. Vi har också konstaterat att en högre andel av boende i glesbygd använder brevgiro för att betala sina räkningar än Internetbank. För att hämta ut pengar använder boende i glesbygd i större utsträckning bankkontor medan uttagsautomater används i mindre utsträckning, delvis beroende på att antalet uttagsautomater i glesbygd är relativt få.

Vår behovsanalys visar att det är i områden som saknar kommersiella alternativ som det finns ett specifikt behov av grundläggande betaltjänster i form av fasta serviceställen eller lantbrevbäring.

Trots att Svensk Kassaservice i dag har en omfattande verksamhet på orter där det saknas bankalternativ med 261 serviceställen och att dessa för närvarande genomför ca 3,2 miljoner transaktioner per år (2003) motsvarar detta bara ca 7 procent av den totala

transaktionsvolymen inom Svensk Kassaservice. Dessa kontor finns såväl i glesbygd, tätortsnära landsbygd som i storstadsområden. Flera av de orter som ingår i denna kategori ligger dock i närheten av orter där det finns fysiska alternativ, vilket innebär att det verkliga behovet sannolikt är något lägre.

Lantbrevbäringen utgör ett viktigt komplement i landsbygd samt glesbygd där andra fysiska alternativ saknas och där det inte finns underlag för ett fast serviceställe. Vi har konstaterat att lantbrevbäringen i dag betjänar ca 750 000 hushåll över hela landet och uppskattningsvis använder ca 220 000 kunder lantbrevbäraren för att uträtta kassaserviceärenden. Transaktionsvolymen i lantbrevbäringen uppgick år 2003 till 2,9 miljoner transaktioner vilket utgör 6,5 procent av den totala volymen inom Svensk Kassaservice.

Behovet av kassaservicetjänster kommer enligt vår bedömning att minska även i områden som saknar kommersiella alternativ till Svensk Kassaservice. Minskningen förväntas följa genomsnittet för riket.

Vår behovsanalys visar att småföretagare och föreningslivet, framförallt ideella föreningar har ett behov av att kunna lämna ifrån sig sina dagskassor. En majoritet av Svensk Handels och Sveriges Hotell och Restaurang Förbunds (SHR) medlemmar har och vill ha daglig insättning av dagskassor. Vi har också kunnat konstatera att en stark utveckling under senare år är att de större kunderna som t.ex. butikskedjor eftersträvar helhetslösningar som omfattar allt från transport till uppräknig och insättning. En försämrad tillgänglighet till inlämningsställen leder sannolikt till ökade säkerhetsrisker för den enskilde företagaren. Problemen med dagskassahantering gäller framförallt näringsverksamhet. Samtidigt måste beträffande näringsverksamhet beaktas att varje verksamhet som utgångspunkt måste bära sina egna kostnader. Problemen bör därför anses begränsade till orter där kommersiella alternativ saknas eller där det skulle bli orimligt dyrt att anlita t.ex. värdeföretag på rent kommersiella villkor.

#### *Statens kostnader*

I våra kostnadsberäkningar har vi räknat på olika scenarier, varav tre med ett rikstäckande åtagande och två med ett statligt åtagande endast där det inte är kommersiellt motiverat att bedriva verksamheten och där det inte heller finns några alternativ.

I avsnitt 7.2 har vi redovisat vilka kostnader ett oförändrat statligt ansvar skulle medföra. Kostnaden för staten för åren 2004–2008 beräknas bli ca 2,8 miljarder kr, varav ca 2,4 miljarder avser operativa förluster.

Scenariot med ett förtydligt uppdrag till Posten vad avser riktäckning med minst ett serviceställe per kommun har tillsammans med basscenariot den lägsta ackumulerade kostnaden för staten under perioden 2004 till 2008. Den ackumulerade kostnaden för staten för perioden har beräknats till ca 2,8 miljarder kr, varav ca 2,0 miljarder belöper på operativa förluster och resterande på omstruktureringskostnader.

En omständighet till av betydelse i detta sammanhang är att vi erfarit att Posten numera eftersträvar en större enhetlighet i sitt tjänsteutbud i olika typer av serviceställen under postemblemet för att underlätta för kunderna att hitta rätt.

Vi har därför också räknat på ett scenario där kassaservicetjänster integreras i Postens nät för brev och paket. Detta scenario medför den högsta ackumulerade kostnaden för staten för perioden, ca 3,5 miljarder kr, varav ca 800 miljoner kr utgör omställningskostnader och ca 250 miljoner kr i kvarvarande restvärde på nyinvesteringar gjorda 2005, beroende på att nuvarande Svensk Kassaservice i princip helt avvecklas och att nya investeringar görs för att integrera kassaservicen med Postens nuvarande brev- och paketverksamhet.

En jämförelse mellan de olika scenarierna med avseende på ackumulerad förlust exklusive omstruktureringskostnader visar att de båda scenarierna där statens ansvar begränsas till orter där kommersiella alternativ saknas och till lantbrevbäringen medför de lägsta förlusterna under perioden. Så innebär de båda scenarierna ackumulerade kostnader för staten om ca 3,0 miljarder kr. De samlade operativa förlusterna under perioden begränsas dock till ca 1,6–1,9 miljarder kr.

#### *Avvägning mellan behov och kostnader*

Av behovsanalysen framgår att samhällets behov av grundläggande betaltjänster, som vi valt att kalla dem, är koncentrerat till orter där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla tjänsterna och där det inte heller finns några andra alternativ. Boende i dessa områden har i och för sig i likhet med övriga befolkningen tillgång till alternativa tjänster såsom brevgiro och Internetbank för

betalningar. Det avgörande måste dock vara att tjänsterna skall vara jämförbara med de som omfattas av de grundläggande betaltjänsterna enligt vad vi redogjort för tidigare. De långsiktiga kostnaderna för de scenarier som vi räknat på som har denna begränsning av statens ansvar är också klart lägre än de som bygger på ett rikstäckande statligt åtagande att tillhandahålla tjänsterna.

Beträffande platser som betjänas genom lantbrevbäring saknas i många fall andra fysiska alternativ. Många som bor och verkar på landsbygden, därav många äldre, är i dag hänvisade till lantbrevbäringen framförallt för att uträta sina betalningar och ta ut konstanter men även för dagskassehantering. Även betaltjänster på landsbygden måste därför omfattas av statens ansvar.

Det kan finnas andra aktörer än lantbrevbäringen som kan tillhandahålla sådana tjänster på landsbygden. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 7.5.

På dessa grunder föreslår vi att statens ansvar för grundläggande betaltjänster i geografiskt hänseende skall begränsas till de orter och den landsbygd där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla sådana tjänster och där det inte heller finns några andra jämförbara alternativ. Saknas andra alternativ till lantbrevbäringen måste det säkerställas att Posten AB genom lantbrevbäringen tillhandahåller betaltjänsterna på landsbygden. Detta bör vara en del av det statliga ansvaret.

Vi har tidigare definierat att grundläggande betaltjänster innefattar dagskassehantering, varför denna tjänst enligt vårt förslag skall ingå i statens ansvar i sådana områden.

Ett sådant statligt ansvar för grundläggande betaltjänster skulle inte ha någon innebörd om det inte vore förenat med en begränsning av vad tjänsterna får kosta i förhållandet till kunden. Det statliga ansvaret bör därför också innefatta att priset för de grundläggande betaltjänsterna skall vara rimligt. I detta ligger att de inte får vara så kostsamma att de inte är överkomliga för flertalet av dem som skulle vilja nyttja tjänsterna. En utgångspunkt bör kunna vara vad tjänsterna kostar i orter där de tillhandahålls på rent kommersiella grunder.

### 7.3 Politiskt mål för grundläggande betaltjänster

**Utredningens förslag:** Ett politiskt mål skall fastställas för grundläggande betaltjänster. Målet skall lyda:

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

Målet skall fastställas av riksdagen.

Enligt utredningsdirektiven skall vi i den mån utredningen lägger fram förslag som står i strid med de befintliga politiska målen för post- och kassaservice, lägga fram förslag till nya mål.

I Budgetpropositionen 2003 anges under utgiftsområde 22 Kommunikationer att målet för den grundläggande kassaservicen (prop. 2001/02:34, bet. 2001/02:TU01, rskr.2001/02:125) är att:

Alla i hela landet skall ha möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Målet ligger inom politikområdet IT, tele och post. Politikområdet hör under utgiftsområde 22 Kommunikationer i statsbudgeten.

Målet är dock inte fastställt av riksdagen. Någon sådant mål finns inte formulerat i propositionen Grundläggande kassaservice (prop. 2001/02:34). Riksdagens beslut i anledning av propositionen gällde regeringens förslag till lag om grundläggande kassaservice och lag om ändring i postlagen (1993:1684). Första stycket i 1 § lagen om grundläggande kassaservice kan dock sägas innefatta ett politiskt mål. Stycket lyder:

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

Betalningsförmedling och kontantförsörjning är nödvändiga inslag i en väl fungerande ekonomi och ingår i den meningen i samhällets infrastruktur. Teknikutvecklingen med elektroniska alternativ via Internet respektive utvecklingen av nya produkter och tjänster i banksystemet och handeln har lett till ett kraftigt ökat utbud av enkla och kostnadseffektiva alternativ till manuell kassaservice. I dag finns ett brett utbud av alternativ som också utnyttjas av de allra flesta.



Trots framväxten av nya lösningar kan marknaden ännu inte fullt ut garantera att alla kan genomföra betalningar och få tillgång till kontanter. Under de närmaste åren – åtminstone de närmaste fem – kommer det därför alltjämt finnas behov av vissa statliga insatser. Mot bakgrund av den trendmässiga minskade efterfrågan av manuell kassaservice och det ökade utbudet av alternativ, finns det dock skäl att begränsa statens insatser så att de bättre än i dag speglar samhällets behov.

Statens stöd föreslås omfatta:

- möjlighet att betala räkningar och ta ut kontanter samt hantering av dagskassor (grundläggande betaltjänster),
- orter och landsbygd där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla tjänsterna och där det inte heller finns några andra alternativ samt
- stöd till vissa skyddsvärda grupper bl.a. genom att säkerställa att branschen tar sitt ansvar för att alla skall få tillgång till betaltjänster.

Staten föreslås därutöver ta ett ökat ansvar för att underlätta övergången till mer kostnadseffektiva lösningar för de grupper som i dag är beroende av manuell kassaservice. Den långsiktiga inriktningen för det statliga åtagandet bör vara att underlätta övergången till de nya alternativen snarare än att cementera betalningsmönster och fysisk infrastruktur som inte kommer att behövas på sikt och som inte är ekonomiskt försvarbara i ett statsfinansiellt perspektiv.

I lagen om grundläggande kassaservice stadgas att grundläggande kassaservice skall tillhandahållas till enhetliga priser i hela landet. I propositionen anges (sid. 9 f.) att regeringen lägger stor vikt vid att priset för de olika tjänsterna i grundutbudet av manuella kassatjänster inte skall bero på var i landet man bor. Den grundläggande kassaservice som staten skall svara för, anför regeringen i propositionen, skall således alltjämt utgöra en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Utredningen anser att det inte är rimligt med betydande prisvariationer för samma betaltjänster mellan olika delar av landet. Kravet på enhetliga priser är dock med nödvändighet förbundet med att det skall vara en och samma tillhandahållare av serviceutbudet. Vi anser inte att detta bör vara en del av det politiska målet för grundläggande betaltjänster. I avsnitt 7.2.3 har vi kommit

till slutsatsen att det statliga ansvaret för grundläggande betaltjänster bör innefatta att priset för de grundläggande betaltjänsterna skall vara rimligt. I detta ligger att de inte får vara så kostsamma att de inte är överkomliga för det stora flertalet av dem som skulle vilja nyttja tjänsterna. En utgångspunkt bör kunna vara vad tjänsterna kostar i områden där de tillhandahålls på rent kommersiella grunder. Genom detta ges garantier för att stora prisskillnader i landet för grundläggande betaltjänster inte uppkommer. Målet för politiken bör därför innefatta att det skall finnas tillgång till grundläggande betaltjänster i hela landet till rimliga priser.

I enlighet med utredningens bedömning i avsnitt 7.2.2 anser vi därutöver att det inte är tillräckligt att tjänsterna finns tillgängliga i hela landet till rimliga priser. Vi anser att alla grupper i samhället bör få tillgång även till de nya och mycket mer effektiva betaltjänster som har utvecklats framgångsrikt under de senaste åren. Det är därför viktigt att marknadsaktörer tar sitt samhällsansvar för att se till att så sker. Statens roll bör vara att driva på utvecklingen i denna riktning och vi återkommer med förslag till åtgärder för detta i avsnitt 7.4. Till detta kommer att vissa riktade åtgärder kan behövas för att stödja skyddsvärda grupper. Till detta återkommer vi i avsnitt 7.6. Sammanfattningsvis bör det därför ingå i målet för politiken att alla i samhället skall ha tillgång till grundläggande betaltjänster.

Vi föreslår därför att ett nytt politiskt mål formuleras som lyder:

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

Vi anser att denna målsättning hanteras bäst som ett politiskt mål. Detta mål skall i vanlig ordning följas upp i samband med budgetpropositionen varje år. En myndighet bör också få i uppdrag av regeringen att årligen följa utvecklingen och rapportera till regeringen om hur målet uppfyllts. Vi återkommer till denna myndighetsuppgift i avsnitt 7.7.

I dag ingår den grundläggande kassaservicen i politikområdet IT, tele och post inom utgiftsområde 22 Kommunikationer i statsbudgeten. Historiskt sett har kassaservicen varit en integrerad del i postverksamheten. Utvecklingen under senare tid har emellertid lett till att detta samband i dag saknas. Detta framhölls redan i propositionen Grundläggande kassaservice (prop. 2001/02:34). Enligt propositionen hade postmarknaden förändrats avsevärt. Från att

Posten i praktiken varit ensam postoperatör hade antalet verk-samma postoperatörer successivt ökat för att under senare år ha stabiliserats till ett femtiotal. Ingen av de övriga operatörerna bedrev verksamhet av finansiellt slag. I takt med att postmarknaden förändrats hade postlagstiftningen kontinuerligt anpassats i syfte att skapa förutsättningar för en väl fungerande postmarknad. Mot bakgrund av denna utveckling fanns det enligt propositionen inte längre något sådant samband mellan postverksamhet och den finansiella verksamhet som kassaservice utgör, som motiverade att regleringen av tjänsterna hölls samlade i en lag. Regleringen av en grundläggande kassaservice borde därför enligt regeringen fortsättningsvis ske i en separat lag.

Vidare ägs postgirot inte längre av Posten utan ingår i dag i Nordea-koncernen. Den grundläggande kassaservicen tillhandahålls i ett nät åtskilt från nätet för postverksamheten. Kassaserviceverksamheten sköts dessutom av ett särskilt bolag. De tjänster som Posten utfört enligt lagen om grundläggande kassaservice har bolaget utfört såsom bankombud enligt bankrörelselagen vilket med den nya lagen om bank- och finansieringsrörelse kommer att motsvaras av ett uppdragsavtal med ett kreditinstitut. De grundläggande betaltjänsterna bör därför anses utgöra finansiella tjänster. Vi föreslår därför att de grundläggande betaltjänsterna inte skall ingå i politikområdet IT, tele och post utan i stället ingå i politikområdet Finansiella system och tillsyn inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och statsförvaltning i statsbudgeten.

Slutligen föreslår vi, eftersom frågan om ett politiskt mål för grundläggande betaltjänster är en så pass övergripande fråga av allmän vikt, att målet bör underställas riksdagen för beslut.

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

**Utredningens förslag:** 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.

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

Som har omnämnts i avsnitt 7.2.2 har frågan om tilläggstjänster kopplade till inlåningskonto som omfattas av den statliga insättningsgarantin behandlats i regeringens proposition Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse (prop. 2002/03:139). Regeringen hänvisar i propositionen (sid. 262) till att 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. Det anges vidare i propositionen att Finansinspektionen under år 2002 har 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 i propositionen bedömningen att det för närvarande inte finns behov av att ålägga instituten en skyldighet att tillhandahålla tilläggstjänster.

Finansinspektionens allmänna råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster (FFFS 2001:8) trädde i kraft den 1 september 2001. Syftet med de allmänna råden är att verka för att bankerna har en tillfredsställande hantering av inlåningskonton och tillhörande banktjänster och att personer ges möjlighet att få öppna konto i banken och att också få tillgång till tilläggstjänster.

Finansinspektionen beslutade att under år 2002 följa upp de allmänna råden och undersöka om det fanns hinder för att få öppna konto eller att få tilläggstjänster. En enkät skickades ut till banker och Svenska Bankföreningen samt till Finansinspektionens samarbetsorganisationer Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Sveriges Konsumentråd. I enkäten ingick frågor om bl.a. hur många klagomål om inlåning och tilläggstjänster organisationerna fått under de senaste åren och vad som orsakat klagomålen. Finansinspektionen gick också igenom sin egen statistik över klagomål för de aktuella frågeställningarna.

Finansinspektionen har i en promemoria, FI Dnr 02-4261-200, redogjort för sin granskning av möjligheten att öppna konto och att få tilläggstjänster i banker.

Resultatet av undersökningen blev att:

- endast ett fåtal klagomål inkommit till bankerna och berörda organisationer om rätten att få öppna konto och att få tilläggstjänster.
- klagomålen utgör mindre än 1 procent av det totala antalet klagomål.
- antalet klagomål inte har ökat utan snarare finns en tendens till minskning.
- den vanligast orsaken till att neka konto är betalningsanmärkning eller misskött konto.
- tecken finns på att det kan vara problem för skuldsanerade personer att få konto.
- det finns inga indikationer på att utländska medborgare särbehandlas.

Av svaren som inkommit från samarbetsorganisationerna framgår dock en oro för att vissa konsumentgrupper såsom ekonomiskt resurssvaga, lågutbildade och personer som genomgår skuldsanering skall stängas ute från basala banktjänster.

Finansinspektionen anger i sin analys av undersökningen att det insamlade materialet pekar på att det finns tecken på att problemen har minskat. Inspektionen anger vidare att av undersökningen framgår att endast i enstaka fall förekommer att någon nekas att erhålla konto i bank. Hindren för att öppna konto och få tilläggs-tjänster har minskat. Finansinspektionen pekar som en orsak till denna utveckling på de allmänna råd som inspektionen utfärdat, eftersom en minskning av antalet klagomål kan konstateras efter att dessa trädde i kraft. Samtidigt konstaterar Finansinspektionen att det bland konsumentföreträdare finns en oro för att vissa konsumentgrupper stängs ute från finansiella bastjänster.

Slutsatsen från Finansinspektionen är att det inte framkommit uppgifter som tyder på att det finns problem för en person att öppna konto i en bank eller att få tillgång till tilläggs-tjänster, dvs. tjänster för uttag av kontanter, överföringar och betalningar. Finansinspektionen ser därför för närvarande inte några skäl till att vidta ytterligare åtgärder med anledning av frågeställningarna, förutom att fortsätta att bevaka området.

När det gäller fortsatta åtgärder anger Finansinspektionen i rapporten att inspektionen kommer att fortsätta att bevaka statistiken på området. Finansinspektionen kommer enligt rapporten att bevaka problemområdet, eftersom det är oacceptabelt att personer nekas få inlåningskonto eller att inte erbjudas någon form av tilläggs-tjänster. Alla måste, anges det i rapporten, ges möjlighet att på ett effektivt sätt kunna sköta uttag av kontanter, överföringar och betalningar.

Beträffande frågan om problem för personer som genomgår skuldsanering att erhålla konto eller tilläggs-tjänster kommer Finansinspektionen att i samråd med Konsumentverket se över möjligheterna att stärka deras rätt i sammanhanget, anges det vidare i rapporten.

Utredningen delar uppfattningen att det är oacceptabelt att personer nekas få inlåningskonto, eller konto som omfattas av insättningsgarantin enligt den nya ordningen, eller att få tillgång till någon form av tilläggs-tjänster, t.ex. kort eller check. Detta blir särskilt tydligt om Svensk Kassaservice verksamhet förändras. Grupper utan bankrelation kan då få svårigheter att klara sina betalningar. Branschen måste därför förmås att ta sitt fulla ansvar för att alla skall få tillgång till vissa betaltjänster som tilläggs-tjänster, t.ex. kort eller check, kopplade till konton. Detta bör inte lösas genom förpliktelser för bankombud eller uppdragstagare utan

genom skyldigheter som gäller direkt för dem som tillhandahåller inlåningskonton. Genom att den nya bank- och finansieringsrörelselagstiftningen öppnar för olika aktörer att tillhandahålla inlåning kan det dock behöva preciseras vilka konton som bör vara förenade med möjlighet till vissa betaltjänster som tilläggstjänster. En utgångspunkt bör kunna vara att det är konton som omfattas av den statliga insättningsgarantin som på en kunds begäran skall kunna förenas med tilläggstjänster för kontantuttag, överföringar och betalningar som är enkla och effektiva. Det skall inte behöva innebära ett krav på att tillhandahålla något som går utöver det serviceutbud som institutet redan tillhandahåller utan endast att institutets tjänster för sådana ändamål skall vara öppna för alla som vill att ansluta sig på skäliga villkor.

Finns särskilda skäl att inte bevilja tillgång till vissa betaltjänster som tilläggstjänster knutna till ett sådant konto bör det i vissa undantagsfall vara möjligt. Detta bör dock begränsas till rena undantagsfall.

Mot bakgrund av Finansinspektionens rapport, som pekar på en positiv utveckling när det gäller tillgång till att öppna konto och få tilläggstjänster knutna till kontot, anser vi att det bör prövas att få till stånd en branschöverenskommelse om att banker 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 knutna till kontot på skäliga villkor till insättare som önskar sådana tjänster, om det inte finns särskilda skäl emot det.

Uppgiften att försöka åstadkomma en sådan branschöverenskommelse bör kunna lämnas till en av regeringen utsedd särskild utredare. Uppdraget bör således kunna lämnas i formen av ett utredningsuppdrag inom kommittéväsendet. Misslyckas utredaren att åstadkomma en branschöverenskommelse om tillgång till vissa betaltjänster som tilläggstjänster, t.ex. kort eller check, knutna till ett konto, skall skälen för detta redovisas i samband med redovisningen av uppdraget. I ett sådant fall bör det ingå i uppdraget att samtidigt lämna förslag på de åtgärder som utredaren anser nödvändiga för att sådana betaltjänster skall bli tillgängliga för alla. Uppdraget bör inrymma att lämna konkreta lagförslag, om det anses nödvändigt.

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

Utredningsdirektiven anger att vi, efter att ha tagit ställning till om staten skall fortsätta att ha ansvar i nuvarande omfattning för den grundläggande kassaservicen, skall bedöma om det även i fortsättningen skall vara Posten som tillhandhåller kassaservicen i landet eller, om lämpligt, föreslå en annan lösning och den lagstiftning som lösningen kräver.

I avsnitt 7.2 har utredningen tagit ställning till omfattningen av statens ansvar. Vi har där bl.a. tagit ställning för att statens ansvar skall gälla grundläggande betaltjänster. Ansvaret är därmed inte inskränkt till manuella kassatjänster. Vi har också tagit ställning för att statens ansvar geografiskt skall 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 landsbygd där kommersiella alternativ saknas skall grundläggande betaltjänster finnas tillgängliga genom lantbrevbäringen, om det inte finns andra alternativ. I de områden där kommersiella alternativ finns eller där det bör anses kommersiellt motiverat att tillhandahålla grundläggande betaltjänster skall dessa tillhandahållas genom marknadsaktörernas försorg utan statliga subventioner. Statens ansvar är i det sammanhanget att se till att tjänsterna är tillgängliga för alla i samhället. Åtgärder för att säkerställa detta har föreslagits i avsnitt 7.4.

Utredningen har analyserat de olika handlingsalternativ som kan finnas när det gäller vem som skall tillhandahålla tjänsterna i fråga.

Några alternativ har utredningen i kunnat utesluta som ogenomförbara för syftet att säkra statens ansvar. Utredningen har således funnit att det inte är ett alternativ att föreslå att Posten säljer Svensk Kassaservice till någon annan utomstående aktör som åtar sig att tillhandahålla tjänsten gentemot staten. Ett sådant åtagande skulle nämligen föra framförallt två problem med sig. Det ena är att avtalet rimligen bara skulle kunna garantera det statliga ansvaret under en viss tid, eftersom det bör vara svårt att få någon som är villig att ikläda sig en tidsobegränsad förpliktelse om att upprätthålla tjänsterna. Till detta hör att det också bör vara omöjligt att säkerställa villkoren för tjänsternas tillhandahållande för någon längre tid. Detta medför att när villkoren en dag måste omförhandlas så saknar staten garantier för att det statliga ansvaret kommer att uppfyllas av aktören. Det andra problemet med försäljnings-



lösningen är att offentliga kontrakt skall upphandlas enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Dessutom förefaller det enligt utredningen inte realistiskt att finna en köpare av Svensk Kassaservice mot bakgrund av dess ekonomiska förutsättningar, såväl historiskt som nuvarande, dvs. att verksamheten är förlustbringande.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att staten tillhandahåller de grundläggande betaltjänsterna i egen regi genom en myndighet eller ett statligt verk. Vi har dock i ett tidigt utredningsskede uteslutit också detta alternativ. Om staten själv skall tillhandahålla grundläggande betaltjänster till medborgarna bör det nämligen vara en förutsättning att verksamheten står på egna ben. Det förefaller inte tillfredsställande att en statlig verksamhet skall vara beroende av att staten kan bli bankombud eller enligt den nya ordningen teckna uppdragsavtal med bank eller annat kreditinstitut. Därför skulle en lösning som innebär att staten tar över den verksamhet som i dag bedrivs av Svensk Kassaservice enligt vår uppfattning behöva kompletteras med att staten bedriver bankrörelse. Vi har också funnit att det inte är en framkomlig väg att Riksbanken eller Riksgäldskontoret tar hand om en sådan verksamhet. Verksamheten skulle nämligen inte ligga i linje med deras övriga verksamhet. Lösningen skulle därför fordra att staten bildar en ny funktion som bedriver bankrörelse. Vi anser mot bakgrund av den utveckling som varit med Postens försäljning av Postgirot att inte heller denna lösning är en framkomlig väg.

Skyldighet att tillhandahålla vissa betaltjänster som tilläggstjänster har vi diskuterat i avsnitt 7.4. Vi har där stannat för att i nuläget föreslå ett uppdrag till en särskild utredare för att träffa en branschöverenskommelse. En ytterligare frågeställning i sammanhanget är dock om en skyldighet att tillhandahålla grundläggande betaltjänster kan åläggas som en samhällsomfattande tjänst. Förpliktelsen för Posten AB som följer av lagen om grundläggande kassaservice bör anses vara av sådant slag. I så fall skulle det dock enligt vår mening förefalla naturligt att en sådan förpliktelse också riktades direkt mot dem som har förutsättningarna att tillhandahålla tjänsterna på egen hand, inte som bankombud eller enligt uppdragsavtal. Förpliktelsen skulle då kunna omfatta banker och andra kreditinstitut. Regelverket skulle kunna innehålla bestämmelser om hur en eller flera lämpliga aktörer skall utses för att tillhandahålla samhällsomfattande betaltjänster. Ett sådant regelverk skulle också kunna innehålla mekanismer för avgifter, t.ex.

koncessionsavgifter, från övriga aktörer på marknaden för att finansiera den samhällsomfattande tjänsten, om sådan kompensation skulle visa sig nödvändig. I och för sig bör det anses ligga inom ramen för våra utredningsdirektiv att föreslå en sådan ordning. Vi har dock bedömt att ett sådant förslag inte ligger i linje med den förda politiken för lagstiftningen för finansiella tjänster och därför inte skulle vara genomförbart under rådande omständigheter. Skäl för denna bedömning är bl.a. att i regeringens proposition 2001/02:34 om grundläggande kassaservice fördes över huvud taget inte något resonemang om möjligheten att i stället förplikta banker att tillhandahålla grundläggande kassatjänster och i regeringens ganska nyligen lämnade proposition 2002/03:139 om reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse behandlas inte heller frågan om samhällsomfattande betaltjänster. I sistnämnda proposition görs i stället bedömningen att det inte föreligger skäl att införa en skyldighet att tillhandahålla tilläggstjänster såsom checkar och kort kopplade till konton som omfattas av insättningsgarantin. Om en sådan ordning med möjlighet att förplikta institut att tillhandahålla samhällsomfattande betaltjänster hade varit ett alternativ för regeringen, borde utredningsdirektiven enligt vår mening omnämnt möjligheten att lägga en sådan skyldighet på andra typer av aktörer än Posten AB.

Ett handlingsalternativ är naturligtvis att det alltjämt är det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap. vallagen, dvs. Posten AB, som skall tillhandahålla grundläggande betaltjänster och därmed tillgodose statens ansvar på området.

Ett annat alternativ, som dessutom redan diskuterades i samband med propositionen Grundläggande kassaservice (prop. 2001/02:34), är att upphandla tjänsterna. Detta innebär att staten köper tjänsterna till det pris aktörerna är beredda att offerera.

Vi har därmed funnit två huvudalternativ. Det första alternativet är att ett statligt ägt bolag tillhandahåller tjänsterna. Det andra alternativet är att den som skall tillhandahålla tjänsterna utses genom ett upphandlingsförfarande.

Innan vi går in på de olika handlingsalternativen skall dock först något sägas om regler om statligt stöd och tjänster av allmänt intresse enligt EG-fördraget.

### 7.5.1 EG:s regler om statligt stöd och tjänster av allmänt intresse

**Utredningens bedömning:** 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.

#### *Konkurrensreglerna i EG-fördraget*

EG-fördraget innehåller regler till skydd för den fria rörligheten inom gemenskapen för bl.a. tjänster som kassaservice och andra finansiella tjänster är att hänföra till. Fördraget innehåller särskilt regler till skydd för den fria konkurrensen. Reglerna till skydd för konkurrensen finns i artikel 3 punkten g samt i artiklarna 81–89.

#### *Exklusiva och särskilda rättigheter*

I artikel 86.1 i EG-fördraget anges att medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte skall vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördraget, i synnerhet reglerna i artiklarna 12 samt 81–89. Artikel 12 gäller skydd mot diskriminering på grund av nationalitet medan artiklarna 81–89 är konkurrensregler.

Posten AB har inte någon ensamrätt att tillhandahålla grundläggande kassaservice i dag. Tjänster som omfattas av den grundläggande kassaservicen tillhandahålls även av andra aktörer, framförallt av banker. På samma sätt kommer grundläggande betaltjänster enligt vårt förslag inte att vara förbehållna någon eller ett fåtal aktörer. Ett förslag om en sådan exklusiv eller särskild rättighet skulle för övrigt vara oförenlig med gemenskapens politik på området för att skapa en inre marknad för finansiella tjänster. Den lagstiftning som gäller för området, dvs. snart den nya bank- och finansieringsrörelselagstiftningen, måste naturligtvis iakttas av alla som vill driva verksamhet på området. Därutöver finns dock inga

hinder för tillträde till marknaden. Det kan därför inte bli fråga om att bevilja en viss aktör ensamrätt att tillhandahålla grundläggande betaltjänster enligt våra förslag.

### *Tjänster av allmänt intresse*

I artikel 16 i EG-fördraget anges att utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 73, 86 och 87 och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, skall gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom detta fördrags tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter.

I artikel 86.2 i fördraget stadgas att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i 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.

Meningen går isär mellan vissa medlemsstater och kommissionen om rättsläget beträffande tjänster av allmänt intresse. Medan vissa stater hävdar att det finns tjänster som är så viktiga att de inte ens omfattas av fördraget så menar kommissionen att detta är sådant som regleras av artikel 86.2.

Enligt punkten 3 i samma artikel skall kommissionen säkerställa att bestämmelserna i artikeln tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.

I kommissionens meddelande Tjänster i allmänhetens intresse i Europa (2001/C 17/04) anges att det i första hand är medlemsstaternas myndigheter på nationell, regional och lokal nivå som ansvarar för att på ett tydligt och öppet sätt definiera vad som skall anses vara en tjänst i allmänhetens intresse, och hur denna tjänst skall utföras. Gemenskapens uppgift är att med stöd av fördraget och med tillgängliga medel se till att dessa tjänster så väl som möjligt svarar mot användarnas och medborgarnas behov i fråga om kvalitet och pris.

I propositionen Grundläggande kassaservice (prop. 2001:02:34) hänvisar regeringen till bestämmelserna om tjänster i allmänhetens intresse i artikel 86 i EG-fördraget. Därvid anges följande i avsnittet om kostnader (sid. 14).

Artikeln är utformad på sådant sätt att den ger ett visst utrymme för avvikelser från gemenskapens gängse principer för konkurrenspolitiken och friheterna inom den inre marknaden. Under vissa omständigheter kan nämligen riktad ekonomisk ersättning lämnas till viss aktör på marknaden, om det är nödvändigt för att säkerställa tillgången på vissa tjänster. Den intervention med statliga medel som görs på en viss marknad får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att garantera att tjänsten utförs på ett effektivt sätt. Syftet är att säkerställa en allmän tillgång till vissa grundläggande tjänster av god kvalitet och till ett överkomligt pris. I enlighet med EG-fördragets principer är det en självklar utgångspunkt att ersättningen för tillhandahållandet av den grundläggande kassaservicen inte får innebära en överkompensation.

De båda scenarier som utredningen har beräknat intäkter och kostnader för som innehåller en geografisk begränsning (scenario 2 och 3 i avsnitt 6.5) visar stora underskott för åren 2004–2008. Beräkningarna visar att statens ackumulerade kostnad för perioden kommer att uppgå till ca 3,0 miljarder kr. Så mycket medel måste staten därför skjuta till för att verksamheten skall kunna upprätthållas.

#### *Statligt stöd*

Regler om statligt stöd finns i EG-fördraget framförallt i artiklarna 87–89.

Frågan om statsstödsreglernas tillämpning på företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har delvis klargjorts genom EG-domstolens dom av den 24 juli 2000 i Altmark-målet (C-280/00). En tysk domstol vände sig år 2000 till EG-domstolen med en begäran om förhandsavgörande i ett mål vid den nationella domstolen. Begäran avser statsstödsreglernas tillämplighet vid ersättning som utgör vederlag för allmän trafikplikt.

Domen klargör att en ersättning som utgör vederlag för allmän trafikplikt inte är ett statligt stöd enligt den definition som återfinns i fördragets artikel 87.1 under förutsättning att följande fyra kriterier är uppfyllda:

1. Det mottagande företaget skall faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter skall vara klart definierade.
2. De kriterier som reglerar hur ersättningen skall beräknas skall vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla tjänsten, med avdrag för intäkter som har erhållits och med tillägg av en rimlig vinst på verksamheten.
4. När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla tjänsten inte har upphandlats, skall storleken på ersättningen fastställas på förhand. Ersättningen skall fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och väl-skött företag som är utrustat med de verktyg som krävs för fullgörandet av tjänsten skulle ha åsamkats, med hänsyn tagen till intäkter och en rimlig vinst som uppkommit vid fullgörandet av tjänsten.

Den 21 maj 2003 presenterade kommissionen sin grönbok om tjänster i allmänhetens intresse. Grönboken utgör ett diskussionsunderlag och tar bl.a. upp tjänsternas roll, dess kvalitet, pris och tillgänglighet.

Kommissionär Monti som har ansvar för konkurrens- och statsstödsfrågor har tagit ett initiativ för att skapa större genomsläpplighet och legal säkerhet när det gäller relationen mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och statsstödsreglerna. I det paket som Monti kommer att presentera, sannolikt under våren 2004, kommer antagligen att ingå dels ett utkast till riktlinjer rörande statsstödsreglernas tillämpning på företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dels ett beslut i enlighet med artikel 86.3 i fördraget rörande tjänster som inte uppfyller Altmark-domens villkor men som alltjämt skall anses förenliga med fördraget.

Den ersättning som i dag utgår till Posten AB har prövats av kommissionen. Kommissionen meddelade den 2 juli 2002 beslut i ärende om statligt stöd nr N 749/01 – Sverige, Posten AB (publ); girobetalningstjänster. I ärendet hade Näringsdepartementet underrett kommissionen i enlighet med artikel 88.3 i EG-fördraget om sitt beslut, under förutsättning av kommissionens godkännande, att betala 400 miljoner kr till Posten AB för att det tillhandahåller den grundläggande kassaservicen. De svenska myndigheterna uppgav

att de avsåg att göra en ny anmälan om behovet av grundläggande kassatjänster kvarstår efter år 2005. Kommissionen, som även prövade de tidigare åtgärderna för att tillförsäkra kassatjänsterna enligt postlagen, hade inte några invändningar mot vare sig den tidigare eller anmälda åtgärden. Skälen beträffande den anmälda åtgärden var i huvudsak:

- Den föreslagna ersättningen till Posten AB för kostnaderna för att tillhandahålla den samhällsomfattande kassaservicen utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget. Skälet för detta var framförallt att den statliga ersättningen skall kompensera Posten AB för de extra nettokostnader som bolaget åsamkas på grund av tjänsten och som andra operatörer och banker inte har. Under förutsättning att ersättningen inte överstiger de extra nettokostnaderna för fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla den grundläggande kassaservicen innebär den ingen fördel för Posten AB eftersom den statliga ersättningen bara har till effekt att minska de nackdelar Posten AB har i förhållande till konkurrenter som tillhandahåller motsvarande tjänster. Den tidigare åtgärden utgjorde inte heller statligt stöd, eftersom den beviljade ersättningen inte översteg de extra nettokostnaderna för att tillhandahålla denna tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.
- Även om den anmälda åtgärden utgjorde statligt stöd, skulle den utgöra nytt statligt stöd som är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 86.2 i fördraget, eftersom mekanismer har införts för att garantera att utbetalningen av statligt stöd inte överstiger nettokostnaderna för att tillhandahålla denna tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och eftersom åtgärden inte påverkar handeln i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

Det kan i sammanhanget anmärkas att den svenska regeringen åtog sig att i slutet av varje år, på grundval av de årliga analytiska separata redovisningarna, fastställa om ersättningen överstiger de extra nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla den grundläggande kassaservicen. Om en överkompensation sker, kommer staten att återkräva den omedelbart, angav regeringen samtidigt.

I regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslaget 37:3 Ersättning till Posten AB för grundläggande kassaservice inom utgifts-

område 22 Kommunikationer (rskr. 2003/04/75) anges att anslaget om 400 miljoner kr får användas för att tillhandahålla en grundläggande kassaservice. Under förutsättning att Posten AB fortsatt tillhandahåller en grundläggande kassaservice skall Regeringskansliet månadsvis i efterskott utbetala en tolftedel av anslagsbeloppet 400 miljoner kr till Posten AB.

Regleringsbrevet innehåller också ett krav om återrapportering. I brevet anges att enligt 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 (transparensdirektivet), skall separat redovisning upprättas för statligt finansierad och annan konkurrensutsatt verksamhet. Posten AB skall i samband med upprättad årsredovisning inkomma med separat redovisning avseende den verksamhet som bedrivs enligt lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice.

Posten AB har tillhandahållit kassaserviceverksamheten i ett särskilt bolag, Svensk Kassaservice AB, sedan den 1 juni 2002. Genom detta säkerställs separat redovisning av den statligt finansierade kassaservicen.

Utifrån detta bör en målsättning för utredningen vara att föreslå en ordning för statens ansvar för grundläggande betaltjänster som är så utformad att anslag som utgår för att tillhandahålla tjänsterna utgår under sådana förutsättningar så entydigt förenlig med den gemensamma marknaden att det inte ens skall behöva anmälas till kommissionen enligt artikel 88.3 i EG-fördraget.



### 7.5.2 Ett statligt ägt bolag

**Utredningens förslag:** Lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skall upphävas för att upphöra att gälla den 1 juli 2006. En avveckling av kassaservicetjänsterna skall innan dess få ske under en övergångsperiod som skall börja den 1 januari 2006.

I bolagsordningen för Posten AB (publ.) skall i verksamhetsbeskrivningen 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 (publ.) självt eller genom dotterbolag få tillhandahålla betaltjänster på kommersiell grund.

Vi har ovan i inledningen till avsnitt 7.5 bedömt att det inte är en framkomlig väg att genom lag förplikta banker och andra kreditinstitut att tillhandahålla grundläggande betaltjänster som en samhällsomfattande tjänst. Om ett statligt bolag som Posten AB skall förpliktas att tillhandahålla tjänsten genom lag som sker i dag, uppkommer vissa nya frågeställningar.

#### *Koppling till vallagen*

I dag är det Posten AB som är förpliktigt att tillhandahålla den grundläggande kassaservicen. Den koppling som görs i lagen om grundläggande kassaservice till röstmottagning enligt vallagen innebär att kassaservicen skall tillhandahållas genom samma bolag som har till uppgift att genomföra röstmottagningen.

Som vi redovisat i avsnitt 2.2 har regeringen tillsatt en kommitté med uppdrag att se över vallagen (dir. 2003:37). Den del av kommitténs arbete som rör vår utredning är uppdraget om det lokala ansvaret för genomförande av val och förtidsomröstningen. I direktiven anges att 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.

Enligt kommittédirektiven finns det 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 därför enligt sina direktiv 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.

Enligt den här utredningens direktiv (se bilaga 1) skall vi ta hänsyn till det uppdrag som 2003 års vallagskommitté har såvitt avser ansvaret för förtidsröstningen (dir. 2003:37).

Enligt vad vi erfarit torde man kunna räkna med ett framtida kommunalt ansvar för förtidsomröstningen.

Enligt vallagskommitténs direktiv skall deras förslag kunna tillämpas vid 2006 års val.

Det bör därför vara en utgångspunkt för vårt arbete att Posten AB:s ansvar för förtidsomröstningen kommer att ha upphört inför de allmänna valen år 2006. Det bör också innebära att våra förslag bör vara i kraft senast vid denna tid. Om den koppling till vallagen som i dag finns i lagen om grundläggande kassaservice på grund av vallagskommitténs förslag tas bort, måste ett annat sätt väljas för att utse ansvarig aktör.

#### *Krav på generellt tillämpbara föreskrifter*

Som ett led i lagstiftningsarbetet rörande den grundläggande kassaservicen utarbetades promemorian Grundläggande kassaservice av Näringsdepartementet. Enligt promemorians lagförslag angavs det uttryckligt att den kassaservice som lagen skulle gälla skulle tillhandahållas genom Posten AB (publ.). Förslaget innehöll också en bestämmelse i vilken det angavs att Posten AB (publ.) skulle svara för att det kan anordnas röstmottagning i enlighet med vad som stadgas i 11 kap. vallagen (1997:157).

Det bör här erinras om att enligt dåvarande 1 a § postlagen (1993:1684) skulle det finnas en kassaservice i hela landet som innebar att alla hade möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Statens ansvar, som således framgick av postlagen, säkerställdes genom ett avtal mellan staten och Posten AB.

Lagrådet avstyrkte promemorians lagförslag. Beträffande det faktum att Posten AB i förslaget utpekades som den som skulle tillhandahålla kassatjänsterna anförde lagrådet följande. Regeringsformens regler om normgivningsmakten bygger på en distinktion mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall. Ett grundläggande krav på en föreskrift är att den skall vara generellt utformad. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 sid. 203 f.) sägs att det inte bör vara möjligt för riksdagen att fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Kravet på generell tillämpbarhet får enligt propositionen anses vara uppfyllt om en lag avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Detta hindrar inte att bestämmelser i en lag undantagsvis kan vara så utformade att de i praktiken blir tillämpliga endast på ett enskilda fall. Lagen måste emellertid även i en sådan situation vara generellt utformad. Kravet på normgivningens allmängiltighet har betydelse också för stadgandet i 11 kap. 8 § regeringsformen enligt vilket riksdagen inte får fullgöra rättskipnings- eller förvaltningsuppgift i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Riksdagen kan därför inte ens genom lag tillägna sig rätten att fatta beslut i enskilda fall.

Lagrådet konstaterade att förslaget innebar att ett i privaträttsliga former organiserat bolag skulle åläggas vissa uppgifter. Att staten ägde samtliga aktier i bolaget saknade i detta sammanhang betydelse. Bolaget var när det gällde dess relationer till det allmänna att betrakta som en "enskild" i regeringsformens mening. Att riksdagen genom lag skulle ålägga ett visst bolag att tillhandahålla grundläggande kassaservice eller att ensam svara för någon annan uppgift som inte innefattade myndighetsutövning stod enligt lagrådets uppfattning i strid såväl med grunderna för 8 kap. regeringsformen som med 11 kap. 8 §. Lagrådet avstyrkte därför förslaget i denna del.

I propositionen om grundläggande kassaservice angav regeringen (prop. 2001/02:34, sid. 10) att det visserligen enligt regeringens mening kunde ifrågasättas om förhållandet att en uppgift innefattade myndighetsutövning innebar någon principiell skillnad mot förevarande fall, såvitt avsåg kravet på generell utformning. Vidare kunde enligt propositionen den föreslagna regleringen inte heller självklart anses ta sikte på ett beslut i ett enskilt fall. Mot bakgrund av Lagrådets starka betänkligheter fann dock regeringen

det lämpligt att tydligare markera lagens allmängiltighet genom att, i stället för att namnge Posten i lagtexten, ange att kassaservicen skall tillhandahållas genom ett statligt ägt bolag. Posten avsågs dock liksom dittills utföra uppdraget. Posten hade vissa uppgifter i vallagen, där bolaget utpekades med namn. Enligt regeringens mening förelåg inget hinder enligt regeringsformen mot att i den föreslagna lagen ange att kassaservicen skall tillhandahållas genom det bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap. vallagen.

Om kopplingen till vallagen tas bort till följd av ändringar beträffande ansvaret för den förtida omröstningen, måste i så fall ett annat urvalskriterium väljas för att i lag peka ut ansvariga för att utföra de grundläggande betaltjänster som staten skall subventionera. Att i lagen peka ut Posten AB är som lagrådet funnit inte i överensstämmelse med regeringsformens regler om normgivningsmakten som bygger på en distinktion mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall.

### *Koppling till postlagen*

En anledning till att förplikta en postoperatör skulle kunna vara den infrastruktur som en sådan operatör förfogar över för att kunna distribuera post och paket. Särskilt gäller detta en postoperatör som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten. Det är i dag bara Posten AB som tillhandahåller en sådan samhällsomfattande tjänst i Sverige. Det är dock fullt möjligt från laglig synpunkt med en annan tillhandahållare av tjänsten eller flera olika postoperatörer som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten i landet.

En tanke skulle då kunna vara att förplikta den eller dem som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten att tillhandahålla grundläggande kassaservice.

I propositionen 2001/02:34 (sid. 10 f.) förs dock ett resonemang angående varför den grundläggande kassaservicen i egenskap av en finansiell tjänst skulle regleras i en särskild lag och inte som dittills i postlagen. Resonemanget bygger på att det samband mellan post- och kassatjänster som fanns vid postlagens införande inte längre kvarstod samt att ingen av de övriga ca femtiotalet postoperatörerna utom Posten AB bedrev finansiell verksamhet. Postlagen hade också kontinuerligt förändrats för att ge förutsättningar för en väl

fungerande postmarknad. Att Posten tillhandahöll en grundläggande kassaservice genom sitt distributionsnät ansågs inte utgöra ett tillräckligt skäl för att kassaserviceverksamheten skall regleras i en lag som i övrigt uteslutande reglerar postmarknaden, där finansiell verksamhet inte ingår.

Det skulle i så fall tala för att det är just Postens distributionsnät som är intressant för att tillhandahålla den grundläggande kassaservicen. I ett sådant fall kvarstår dock problematiken med invändningen mot att genom lag förplikta Posten AB att tillhandahålla tjänsten som Lagrådet framförde i sitt yttrande över förslaget till lag om grundläggande kassaservice. Om det i stället är det distributionsnät som en postoperatör som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten innehar som är anledningen till att anse en sådan operatör lämplig för att tillhandahålla också en samhällsomfattande betaltjänst, skulle det däremot kunna vara förenligt med kravet på att föreskrifter skall vara generella.

I ett sådant fall uppkommer dock en annan frågeställning, nämligen om det är förenligt med EG:s regelverk för marknadstillträde på postområdet att förplikta sådana postoperatörer att tillhandahålla även finansiella tjänster.

På postområdet finns Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för posttjänster och förbättring av kvaliteten på tjänsterna (postdirektivet). Direktivet är ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen.

Postdirektivet behandlar inte kassatjänster eller andra tjänster av finansiell art. Postdirektivet är ett minimidirektiv, dvs. det fastställer miniminivåer för harmonisering av marknaden för posttjänster. Det kräver däremot inte en fullständig harmonisering, se artikel 26 i direktivet. Postdirektivet genomförs i svensk lagstiftning genom framförallt postlagen (1993:1684).

Med postverksamhet avses i postlagen regelbunden befordran av brev mot avgift (3 §). Tillstånd krävs enligt 4 § postlagen för rätten att bedriva postverksamhet.

Postlagen reglerar inledningsvis den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt 1 § postlagen innefattar den samhällsomfattande posttjänsten följande. Det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten skall vara av god

kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det skall finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Tillstånd att bedriva postverksamhet får enligt 5 b § postlagen förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare:

1. att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs om tjänsten,
2. att på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i lagen om att postverksamhet skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls,
3. att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda posttjänster, och
4. att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.

En fråga som uppkommer i samband med betaltjänster är då om det skulle vara möjligt att knyta en skyldighet att tillhandahålla grundläggande betaltjänster till rätten att bedriva postverksamhet. Är det t.ex. möjligt att knyta en skyldighet att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet till rätten att bedriva postverksamhet som är förenad med villkor om att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst?

Oavsett om en sådan skyldighet för en postoperatör att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet skulle regleras i postlagen eller i en särskild lag, innebär det att ytterligare villkor kommer att belasta en sådan postoperatör jämfört med vad som gäller i dag. I och för sig kan rättsföljden av att inte uppfylla villkoret formuleras på olika sätt. Gemensamt för lösningarna bör dock bli att dessa villkor inte har stöd i postdirektivet. I artikel 26 i postdirektivet anges bara att direktivet inte hindrar någon medlemsstat från att vidmakthålla eller införa åtgärder som är mer liberala än dem som föreskrivs i detta direktiv. Sådana åtgärder måste vara förenliga med fördraget. Motsatsvis måste det då enligt utredningens uppfattning följa att direktivet hindrar åtgärder som är mindre liberala än vad direktivet föreskriver. Direktivet reglerar visserligen bara posttjänster men om andra betungande skyldigheter förknippas med rätten att tillhandahålla posttjänster på den

svenska marknaden bör detta kunna anses motverka etableringsfriheten på området.

I själva verket har den grundläggande kassaservicen hittills visat sig vara en betungande skyldighet för Posten AB. Verksamheten har trots den statliga ersättning årligen gått med stora underskott.

Samtidigt har medlemsstaterna dock möjlighet enligt vad som sagts ovan att definiera vad som skall anses vara en tjänst i allmänhetens intresse, och hur denna tjänst skall utföras. För att inte riskera att utgöra ett etableringshinder eller att riskera att snedvrída postmarknaden bör det dock enligt utredningens mening undvikas att en betungande skyldighet – även om den avser en tjänst i allmänhetens intresse – som inte har stöd i postdirektivet åläggs postoperatörer. Särskilt betänkligt bör det vara att lägga en skyldighet på enbart postoperatörer, om skyldigheten lika gärna hade kunnat omfatta en annan grupp, t.ex. banker och andra kreditinstitut. Skyldigheten kan i ett sådant fall uppfattas som ett etableringshinder för postoperatörer i Sverige. Skulle det däremot vara så att bara postoperatörer har faktisk möjlighet att uppfylla ett sådant åtagande skulle detta kunna vara ett skäl för att lägga en skyldighet att tillhandahålla en tjänst i allmänhetens intresse på dem.

I detta sammanhang vill vi också framhålla att postlagstiftningen som nämnts tidigare kontinuerligt har anpassats i syfte att skapa förutsättningar för en fungerande postmarknad. Vi anser att en förpliktelse i lag som i praktiken enbart skulle komma att gälla för Posten AB att upprätthålla ett servicenät som inte är anpassat till postverksamheten utan i stället för att tillhandahålla finansiella tjänster riskerar att motverka denna utveckling. Det bör därför inte vara ett alternativ att i en lag om grundläggande betaltjänster förplikta den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet.

#### *Uppdrag till Posten och bestämmelserna om offentlig upphandling*

Ett alternativ till att i lag förplikta Posten AB att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet skulle kunna vara genom ett avtal mellan staten och Posten eller genom att bolagsordningen för Posten beträffande verksamhetsinriktningen ange att Posten skall tillhandahålla grundläggande betaltjänster.

Fråga uppkommer då om ett sådant uppdrag i själva verket är ett köp av en tjänst, ett offentligt kontrakt som enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) skall upphandlas.

I 5 kap. LOU finns bestämmelser om upphandling av tjänster. I 5 kap. 2 § LOU stadgas att bestämmelserna i kapitlet inte skall tillämpas vid upphandling av tjänster från en annan upphandlande enhet som på grund av lag eller annan författning, som är förenlig med EG-fördraget, har ensamrätt att utföra tjänsten. Undantaget följer av Rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster, ändrat genom 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 (tjänstedirektivet), artikel 6. Paragrafen räknar upp fem förutsättningar för undantaget. För det första rör det enbart upphandling av tjänster. För det andra måste upphandlingen göras från en annan upphandlande enhet. För det tredje skall det avse en tjänst som den andra upphandlande enheten har ensamrätt att utföra. För det fjärde skall ensamrätten ha tillkommit på grund av lag eller annan författning. För det femte måste författningen vara förenlig med EG-fördraget.

En frågeställning som kan uppkomma i samband med om Posten AB skulle ges i uppgift att tillhandahålla grundläggande betaltjänster är om 5 kap. 2 § LOU kan utgöra grund för att inte upphandla tjänsterna.

En ensamrätt för Posten att tillhandahålla grundläggande kassaservice måste innefatta ett monopol, en ensamrätt för Posten att tillhandahålla sådana tjänster, jämför prop. 1992/93, sid. 96 samt RÅ ref. 60. Jämför i detta sammanhang även EG-domstolens dom i mål C-360/96 (Arnhem-målet) om angående tolkningen av artiklarna 1 och 6 i direktiv 92/50/EEG samt domstolens dom i mål C-107/98 (Teckal-målet) angående artikel 6 i direktiv 92/50/EEG.

Vi har inledningsvis i avsnitt 7.5.1 konstaterat att det inte kan bli fråga om att bevilja en viss aktör ensamrätt att tillhandahålla grundläggande betaltjänster enligt våra förslag. Bestämmelsen i 5 kap. 2 § LOU kan därför inte utgöra grund för att i stället för att upphandla tjänsterna ge ett uppdrag till Posten AB genom ett avtal med staten. Att enbart i Postens bolagsordning ange att det är en verksamhet för Posten AB att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet bör inte vara ett alternativ, eftersom verksamheten enligt våra beräkningar kommer att gå med underskott och det därför fordras att staten skjuter till årlig ersättning.



Det måste därför till någon form av avtal för att reglera utförandet av tjänsten och den statliga ersättningen. LOU blir då tillämplig på ett sådant avtal.

Grundläggande för frågan om LOU alls är tillämplig bör vara om det är fråga om ett avtal. Överenskommelser inom samma juridiska person ("in-house") eller ordergivning eller en lagstiftad skyldighet att utföra något och liknande är inte avtal och omfattas därmed inte av LOU. Jämför skrivningen i ingressen i tjänstedirektivet (92/50/EEG) där det anges att direktivet endast skall omfatta tillhandahållande av tjänster på grund av avtal därom medan tillhandahållande av tjänster på annan grund, t.ex. enligt lagar eller andra författningar eller anställningsavtal, inte omfattas av direktivet. En slutsats blir då att om grundläggande betaltjänster utformas som en samhällsomfattande tjänst och en aktör utpekas som skyldig att tillhandahålla tjänsten, vilket i så fall enligt regeringsformen måste ske genom lag, så blir inte LOU tillämplig. Skall däremot uppfyllandet av statens ansvar för grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet säkerställas genom ett avtal med en annan aktör, även om det skulle vara ett statligt ägt bolag, måste det föregås av offentlig upphandling enligt LOU. Slutsatsen blir att det inte är möjligt att genom ett avtal mellan staten och Posten AB tillförsäkra att statens ansvar för tillhandahållandet av grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet uppfylls utan att först iaktta bestämmelserna i LOU och därmed konkurrensutsätta urvalet av aktör.

#### *Allmänna överväganden*

Historiskt har kassaservice varit en integrerad del i postverksamheten. Utvecklingen under senare år har emellertid förändrat Postens förutsättningar att tillhandahålla kassaservicetjänster. Detta har skett delvis som en följd av framväxten av alternativ på marknaden, delvis som en följd av beslut som fattats av statsmakterna respektive av Posten AB. T.ex. får Posten inte längre driva egen bankrörelse – i de länder där Postens motsvarighet får driva bank erbjuds kassaservicetjänster utan statligt stöd. Posten äger inte längre postgirot sedan det såldes till Nordea för några år sedan. I de länder där giroverksamhet alltjämt ingår i en postkoncern, tillhandahålls kassaservice utan statligt stöd. Sedan några år tillbaka drivs kassaservicen i ett separat nät skiljt från Postens nät för brev och paket. Verksamheterna bedrivs i olika bolag och med olika

firmabeteckningar gentemot kunderna. Därmed har sambandet mellan kassaservice och Posten ytterligare luckrats upp.

Statens insatser genom Posten har underlättat bankernas omstrukturering av såväl kontorsnät som produkt- och tjänsteutbud. Nya kontorslösa banker har etablerats där kunder kunnat hänvisas till Svensk Kassaservice för enklare ärenden som kräver kostsam manuell betjäning. Bankernas ersättning till Svensk Kassaservice medger inte kostnadstäckning vilket innebär att underskotten i kassaservicen till en del kan sägas spegla en indirekt subvention till banksystemet. Enligt bankernas bedömning har nedläggningar av bankkontor nu klingat av. Det finns inga nu uttalade planer från bankernas sida på att i någon större omfattning avveckla ytterligare kontor.

Underskottet i Svensk Kassaservice tär på Postens kapital vilket försvårar en stabil ekonomisk utveckling av postverksamheten. Om statens ersättning för betaltjänsterna liksom beträffande kassaservicen fortlöpande skulle komma att understiga Postens verkliga underskott för verksamheten, måste förr eller senare staten gå in med ett aktieägartillskott. Detta kan då komma i konflikt med EG:s regler om statligt stöd.

Det enda av de fem scenarierna som vi har redogjort för i avsnitt 6.5 som representerar en ur ett ekonomiskt perspektiv uthållig utveckling är Upphandlingsalternativet (S3). Övriga scenarier visar en viss återhämtning av resultatet efter att de omfattande omstruktureringarna har gjorts år 2005, men därefter vänder kurvan återigen nedåt och allt pekar på att de operativa förlusterna kontinuerligt kommer att öka. Detta kommer att skapa ett behov av ytterligare omstruktureringar för att anpassa verksamheten till efterfrågan.

Utredningens kontakter med banker och handel visar att det bör finnas aktörer som mot ersättning är beredda att erbjuda grundläggande betaltjänster i områden där kommersiella alternativ saknas. Det är också utredningens bedömning att det finns andra aktörer än Posten AB som kan vara lämpligare som tillhandahållare än Posten för de grundläggande betaltjänsterna. Det är då fråga om aktörer som redan finns på marknaden och har en infrastruktur som kan användas för tjänsterna. Det handlar framförallt om aktörer inom handeln i förening med bankväsendet samt om företag inom värdehanteringsbranschen.

Sådana aktörer torde i många fall kunna tillhandahålla en högre servicenivå än vad Svensk Kassaservice har gjort, t.ex. i fråga om

öppettider och geografisk tillgänglighet. Det är också fullt möjligt att tjänsterna blir billigare gentemot kunderna.

Ett skäl för upphandling av en aktör som tillhandahållare av tjänsterna är att anpassa statens stöd efter det faktiska behovet över tiden. Ett annat skäl är att på så vis utnyttja hela samhällets infrastruktur för att upphandla det mest kostnadseffektiva utförandet. Våra kostnadsberäkningar beträffande upphandlings-scenariot i kapitel 6 visar också på en sådan besparing.

Posten bör ges rimliga förutsättningar att utveckla postverksamheten (brev, paket och logistik).

Sammantaget saknas motiv för att Posten AB ensam skall ha uppdraget att erbjuda manuella kassaservicetjänster. Postens engagemang inom betaltjänstområdet bör i fortsättningen utgå från affärsmässiga överväganden och erbjudas bara om det anses ligga inom ramen för Postens grundläggande affärsidé. Posten bör dock alltjämt ha som en uppgift att tillhandahålla lantbrevbärarnätet i viss omfattning. Vi återkommer till denna fråga.

Möjligheterna att använda sig av andra aktörer än Posten för att på så vis kunna erbjuda en bättre service till allmänheten till lägre kostnad för staten bör tas till vara. Genom att andra aktörer som använder en infrastruktur för andra ändamål ges tillfälle att också tillhandahålla grundläggande betaltjänster kan en bättre anpassning ske till de fallande transaktionsvolymerna för manuella betaltjänster. Regleringen för grundläggande kassaservice bör således anpassas till de förändrade förutsättningarna på marknaden. Om ingen förändring sker kommer statens kostnader för att upprätthålla rikstäckande kassaservice enligt nuvarande omfattning att öka successivt under de kommande åren, samtidigt som serviceutbudet stadigt kommer att försämrans i takt med en fortlöpande neddragning av antal serviceställen och öppettider.

Vi har därför kommit fram till att upphandlingsalternativet är det alternativ som långsiktigt ger det bästa utfallet för såväl samhället i stort som Posten AB. Även ur ett konsumentperspektiv ser vi fördelar med upphandlingsalternativet eftersom det här finns en utvecklingspotential jämfört med dagens servicenivå. Anledningen till att upphandlingsscenarioet långsiktigt är bäst för samhället är framförallt att det bygger på att använda infrastruktur som används för andra ändamål. För att utse lämpliga aktörer som tillhandahållare av grundläggande betaltjänster har vi således funnit att ett förfarande med offentlig upphandling är det lämpligaste sättet.

*Upphävande av lagen om grundläggande kassatjänster*

Slutsatsen av ovanstående resonemang blir att vi anser att det inte är lämpligt att genom lag förpliktiga Posten AB att tillhandahålla grundläggande betaltjänster. Det är inte heller en möjlighet för staten att utan att iakttä LOU ingå avtal med Posten om att bolaget skall tillhandahålla betaltjänsterna.

Vi anser därmed att lagen om grundläggande kassaservice bör upphävas. Betaltjänsterna bör i stället upphandlas. Vi har erfarit att 2003 års vallagskommitté kommer att föreslå att ansvaret för den förtida omröstningen skall övergå på kommunerna och att detta skall vara genomfört inför de allmänna valen hösten 2006. Mot denna bakgrund bör det vara lämpligt att lagen om grundläggande kassaservice upphör att gälla den 1 juli 2006. En avveckling av verksamheten bör få ske under tiden den 1 januari till den 31 juni 2006 i takt med att det nya förfarandet med offentlig upphandling av tjänsterna kommer i gång och avtal om att tillhandahålla tjänsterna börjar att gälla. För att den upphandlande myndigheten skall få viss framförhållning för att kunna påbörja upphandlingsförfarandet bör Posten AB, om bolaget avser att avveckla någon del av den verksamhet som det är skyldigt att tillhandahålla enligt lagen om grundläggande kassaservice innan lagen upphör att gälla den 1 juli 2006, vara skyldigt att lämna en avvecklingsplan till regeringen senast den 1 september 2005. Denna plan bör då kunna ligga till grund för upphandlingen.

Som vi tidigare har redovisat i avsnitt 7.4 anser vi att det är viktigt att alla i samhället får del av enkla och effektiva sätt för betalningar. Vi ser därför att det är viktigt att ett sådant uppdrag lämnas till en särskild utredare för att på så vis samtidigt försäkra sig om att alla grupper får del av betaltjänsterna. Upphandlingen kan inte ersätta detta. Upphandlingen skall ses som ett komplement till att de kommersiella aktörerna tar sitt ansvar för att alla får tillgång till enkla och effektiva betaltjänster.

Det finns också i framtiden ett behov av en fortlöpande bevakning av att samhällets behov av grundläggande betaltjänster tillgodoses på motsvarande sätt som Post- och telestyrelsen enligt lagen om grundläggande kassaservice har ett uppdrag att bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 7.7.

I avsnitt 7.2.3 har vi konstaterat att beträffande platser som i dag betjänas via lantbrevbäring saknas i många fall andra fysiska alter-

nativ på rimligt avstånd. Många som bor och verkar på landsbygden, därav många äldre, är därför i praktiken hänvisade till lantbrevbäringen framförallt för att uträtta sina betalningar och ta ut kontanter men även för dagskassehantering. Vi har bedömt att grundläggande betaltjänster skall finnas tillgängliga även på landsbygden och att detta måste omfattas av statens ansvar när tjänsterna inte tillhandahålls på kommersiella grunder.

För att samtidigt iaktta kravet på offentlig upphandling anser vi att ett uppdrag till Posten att tillhandahålla grundläggande betaltjänster genom lantbrevbäringen bör utformas som en verksamhetsinriktning för Posten AB i dess bolagsordning. Det är då inte fråga om att tillhandahålla denna tjänst direkt till staten utan avser i stället att som underleverantör tillhandahålla den assistans genom lantbrevbäringen som är nödvändig för att den eller de som avser att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet skall kunna täcka även de delar som betjänas av lantbrevbäringen.

Posten AB skall i enlighet med vårt förslag till bolagsordning ha som en verksamhet att erbjuda annan aktör att tillhandahålla betaltjänster genom lantbrevbäringen, om alternativ saknas.

Andra sådana underleverantörer kan också tänkas. Det viktiga bör vara att lösningen ger god tillgänglighet på rimliga villkor för kunderna. Det skulle kunna vara fråga om tidningsdistributörer på landsbygden, t.ex. om en bank väljer att samarbeta med en tidningsdistributör i enlighet med ett uppdragsavtal för ett eller flera områden i landet. Ett sådant samarbete med tidningsdistributörer kräver i så fall att sådana praktiska lösningar kan åstadkommas så att betalningstjänster kan utföras på för kunderna rimliga tider på dygnet.

I en situation där Posten är ensam om att som underleverantör erbjuda ett distributionsnät för grundläggande betaltjänster på landsbygden kan farhågor uppkomma om att Posten kan sätta för höga priser för sina tjänster. För att undvika detta bör det i bolagsordningen klargöras att Posten AB skall erbjuda den som avser att tillhandahålla grundläggande betaltjänster genom lantbrevbäringen att utföra tjänsterna. Syftet med denna verksamhet för Posten skall inte vara att bereda vinst till aktieägaren, dvs. staten. Det måste anges särskilt i bolagsordningen. Givetvis måste Posten ha rätt att ta ut priser för sina tjänster som ger kostnadstäckning för bolaget. Det bör samtidigt understrykas att det för denna verksamhet inte skall utgå någon ersättning till

Posten från staten genom anslag. Det är i stället den som anlitar Posten som underleverantör som skall ersätta Posten. Det är bara tillhandahållandet av själva den servicekanal som lantbrevbäringen utgör som skall bedrivas utan vinstsyfte, dvs. utförandet av tjänsten gentemot kund. Andra centrala funktioner såsom administration av t.ex. försörjning till lantbrevbärarna med kontanter, blanketter, clearingfunktioner och IT-stöd ingår inte i det som Posten skall ha som en samhällsuppgift att utföra. Den verksamhet som Posten bedriver utan vinstsyfte måste redovisas särskilt.

Posten bör utöver verksamheten att tillhandahålla en servicekanal genom lantbrevbärarna ha möjlighet att tillhandahålla betaltjänster på kommersiell grund. Skulle Posten, t.ex. tillsammans med andra aktörer, välja att själva offerera tjänsterna gentemot staten i en upphandling, skall ersättning utgå från staten till Posten men då på grund av avtalet. Om Posten anser det vara kommersiellt motiverat att tillhandahålla vissa betaltjänster bör detta också vara möjligt för bolaget. För sådan verksamhet skall dock inte utgå något stöd. Bolaget bör liksom i dag kunna välja att lägga sådan verksamhet i ett dotterbolag. Det innebär att utredningens förslag inte innebär några hinder för Posten att genom Svensk Kassaservice fortsätta med den verksamhet som bedrivs i dag under förutsättningen att verksamheten kan bedrivas på kommersiell grund utan statliga anslag eller, i vissa delar av landet, med ersättning på grund av avtal efter en upphandling.

### 7.5.3 Upphandling av grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet

**Utredningens förslag:** 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.

Uppdrag att vidta förberedelser för avtal skall gälla 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.

Den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till ca 400 miljarder kronor per år (SOU 1999:139). En betydande del av de verksamheter som köps av myndigheter har upphandlats under många år. I andra fall har man först under senare år övergått från egenproduktion till upphandling. Motivet är att upphandling i konkurrens många gånger är ett mer kostnadseffektivt sätt att köpa varor och att få tjänster utförda än att bedriva verksamhet i egen regi. Ett annat motiv är att upphandlingsformen gör det möjligt att politiskt styra och finansiera viss verksamhet utan att snedvräta konkurrensen mellan olika utförare på det sätt som kan ske när statligt stöd ges till en utförare utan föregående upphandling.

Upphandling i konkurrens leder som regel till att kostnaderna kan sänkas jämfört med produktion i egen regi. Detta har flera orsaker. En är direkta konkurrens effekter genom att utförarna får starkare incitament att pressa kostnaderna och att beställaren kan välja mellan flera alternativ. En annan är att utförare kan komma in som kan utnyttja stordrifts- och samproduktionsfördelar genom att samordna verksamheten med annan verksamhet. En tredje är att beställaren ofta tvingas att mer noggrant än tidigare definiera innehållet i de tjänster som skall utföras och de kvalitetskrav som skall ställas på dessa. En baksida av detta är att det även uppkommer kostnader för att genomföra upphandlingen, i första hand genom utformning och övervakning av kvalitetssäkringssystem.

Upphandlingen innebär att de aktörer som är intresserade att mot ersättning tillhandahålla någon eller några av de tjänster som innefattas i grundläggande betaltjänster erbjuder sig att mot ersättning för en viss tid tillhandahålla tjänsten med den täckning och servicenivå som den upphandlande myndigheten angett i kravspecifikationen. Givetvis skall den som tillhandahåller tjänsten också ta ut avgifter för detta av kunden. Avgiften skall dock vara rimlig. En utgångspunkt bör kunna vara vad samma slag av tjänst normalt kostar på marknaden där den tillhandahålls på kommersiella grunder.

I våra kontakter med tänkbara kandidater till att lämna anbud vid sådan upphandling har vi kommit fram till att de som kan vara intresserade framförallt är vissa storbanker med egna kontor och med hjälp av ombud/uppdragstagare framförallt inom livsmedelshandeln, spelombud och petroleumhandeln samt vissa nischbanker med ombud/uppdragstagare i handelsföretag i den egna handelskedjan. Även banker i förening med Posten AB såvitt avser lantbrevbäringen är en tänkbar part vid en upphandling. I förhållande

till det sistnämnda bör dock ett alternativ kunna vara banker i förening med tidningsutdelande företag inom tidningsbranschen, på platser där särskild tidningsdistribution finns på landsbygden.

En utförare bör kunna kombinera tillhandahållandet av tjänsterna tillsammans med andra tjänster eller produkter som denne tillhandahåller i sin kärnverksamhet, såsom en livsmedelshandel eller bensinstation i sådana delar av landet där betaltjänsterna inte kan tillhandahållas på kommersiella grunder och där andra alternativ saknas. Att utnyttja befintlig infrastruktur för att tillhandahålla betaltjänsterna, bör innebära en betydande samhällsekonomisk besparing gentemot att bibehålla en särskild infrastruktur bara för betaltjänsterna. T.ex. bör det vara fullt möjligt med den nya lagstiftningen för bank- och finansieringsrörelse att tillhandahålla betalningsförmedling och kontantuttag i kassalinjen hos uppdragstagare i form av handelsföretag m.m. till banker och andra kreditinstitut.

Upphandling bör öppna för att nya aktörer kan komma in på den finansiella marknaden. Den ekonomiska strukturen i glesbygdsområden kan genom detta komma att förändras. Det bör i detta sammanhang påminnas om att vi föreslår att tillgång till serviceställen för insättning på konto inte är ett statligt åtagande, utom till den del det kan ingå i hanteringen av dagskassor. Beträffande uttag av kontanter föreslår vi att detta begränsas till uttag på vissa värdehandlingar, såsom kort, utbetalningskort från post- eller bankgiro samt check. Eftersom tjänsterna insättning på konto och uttag på konto i kassa utan användning av värdehandling bara med hjälp av en uttagsavi inte skall omfattas av upphandlingen, överläts tillhandahållandet av dessa tjänster i stället till marknaden. Flera banker har också redan slutit avtal med andra aktörer så som dagligvaruhandel och bensinhandel om möjlighet att bl.a. göra uttag och insättningar via korttjänsterna vilket bör säkerställa en god tillgänglighet för dessa tjänster även i många glesbygdsområden.

En statlig myndighet bör få i uppdrag att upphandla grundläggande betaltjänster i sådana delar av landet där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla tjänsterna och där det inte heller finns några andra alternativ. Båda dessa rekvisit skall vara uppfyllda för att upphandling skall ske. Kravet på att det inte heller skall få finnas några andra alternativ på en ort eller på landsbygden för att en upphandling skall få ske innebär att om det t.ex. finns ett bankkontor på en ort så skall upphandling av en betaltjänst på orten eller i närbelägen landsbygd inte ske och detta även om det i



och för sig inte anses kommersiellt motiverat att tillhandahålla betaltjänster på orten.

Myndigheten bör dock inför en upphandling ta till vara den kompetens som finns hos länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan när det gäller att bedöma den lokala servicen och servicebehovet för att tillförsäkra sig om lokalkännedom inför bedömningen av behovet av upphandling av grundläggande betaltjänster. Varje upphandling bör därför ske efter samråd med dessa organ.

Uppdraget till myndigheten bör framgå av dess instruktionsförfordning. Det kan preciseras i de årliga regleringsbrevet till myndigheten där de finansiella ramarna också skall framgå. Det bör vara tillräckligt att behovet av samråd med länsstyrelse, regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan framgår av regleringsbrevet.

Det finns en uppenbar risk med ett system där staten åtar sig ett ansvar på områden där marknaden inte tillgodoser samhällets behov att marknaden koncentrerar sig på de lönsamma delarna och låter staten ta hand om de mindre lönsamma. För att i möjligaste mån motverka en sådan utveckling bör staten tolerera en viss tröghet i systemet. Det faktum att en bank har lagt ner ett kontor på en ort eller upphört med kontanthantering på kontoret bör inte genast leda till att en upphandling sker av tillhandahållande av grundläggande betaltjänster på orten. En kortare övergångsperiod bör i allmänhet få accepteras för att se om utvecklingen leder till att någon annan aktör tar över utan att staten träder in. Perioden måste vara tillräckligt lång för att det skall kunna bedömas att ingen annan aktör är beredd att på marknadsmässiga villkor tillhandahålla betaltjänster på orten samtidigt som den inte får vara oacceptabelt lång från servicesynpunkt. Länsstyrelse, regionalt självstyrelseorgan eller samverkansorgan bör kunna ge den upphandlande myndigheten vägledning beträffande om det är sannolikt att någon annan aktör inom rimlig tid kan tänkas tillhandahålla tjänster på kommersiell grund eller om tjänsterna måste upphandlas. Den regionalt förankrade kompetens som finns hos ovanstående aktörer bör även i andra delar av upphandlingsarbetet kunna vara en resurs för den upphandlande myndigheten. Även om ett sådant förfarande kan leda till försämrad service under en övergångsperiod, skulle det motsätta, dvs. att staten omedelbart träder in efter att den på kommersiella villkor tillhandahållna servicen dragits in, kunna leda till ökande kostnader för staten genom att marknadsaktörerna lämnar mindre lönsamma delar av verksamheten med vetskapen om att

staten ändå kommer att träda in. Det måste också finnas en viss flexibilitet i systemet på så vis att en nedläggning av ett kontor på en ort kan uppvägas av att tjänsteutbud har ökat i en annan närbelägen ort. Den upphandlande myndigheten måste dock alltid, och i varje enskilt fall, noga avväga de ibland motstående intressena om statens kostnader för att upphandla grundläggande betaltjänster mot det övergripande målet om att människor och företag i alla delar av landet skall ha tillgång till såväl kommersiell som offentlig service i tillräcklig omfattning.

På samma sätt måste den upphandlande myndigheten fortlöpande följa utvecklingen för de grundläggande betaltjänsterna inför förlängningar av avtal och nya upphandlingar. Utnyttjas en tjänst, såväl ett fast serviceställe som t.ex. en lantbrevbärlinje, i så pass liten utsträckning att kostnaderna för tjänsten inte framstår som skäligen med hänsyn till utnyttjandet bör tjänsten inte längre finansieras med statliga medel efter avtalsperiodens slut.

Upphandlingen skall även omfatta landsbygd där betalservice inte finns att tillgå inom rimligt avstånd, i en närbelägen ort.

Upphandlingen bör avse varje tjänsteslag för sig. Det kan finnas olika tillhandahållare beroende på om det avser betalningsförmedling, uttag av kontanter eller dagskassehantering. Även inom dessa tjänsteslag kan olika tillhandahållare finnas för olika sätt att tillhandahålla tjänsterna. Så kan en leverantör befinnas lämplig för att tillhandahålla uttagsautomater medan en annan är lämplig för uttag av kontanter i kassa på vissa värdehanlingar.

Upphandling måste avse en väl avvägd period. Denna period bör kunna variera beroende på vilken typ av tjänst som är i fråga. Hantering av dagskassor är en typ av tjänst där ett kortare upphandlingsintervall bör tillämpas. Det är viktigt att en sådan tjänst fungerar väl för kunderna, dvs. företagen och om den inte gör det bör möjligheten att byta leverantör finnas. Beträffande andra tjänster kan det vara värdefullt med längre avtalsperioder för att kundgrupper som framförallt äldre skall finna sig tillrätta med vart de skall vända sig. En avvägning måste dock i alla hänseenden göras till att behov kan finnas av att byta leverantör om det skulle visa sig att tjänsten inte fungerar tillfredsställande. Det är inte i alla avseenden tillräckligt att avtalet innehåller hävningsklausuler i händelse av kontraktsbrott. Å andra sidan får inte avtalsperioden vara så kort att anbudsgivare tvekar inför de investeringar som fordras utan avtalsperioden måste vara anpassad till att nedlagda investeringar

kan betala sig. Förlängningsklausuler bör kunna tillämpas för att uppnå tillräckliga avtalstider med hänsyn till investeringskostnader.

I avsnitt 7.2.1 har vi bedömt att statens ansvar skall avse grundläggande betaltjänster. Detta skall omfatta betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar. I avsnittet har vi också diskuterat på vilket sätt tjänsterna bör tillhandahållas. Det sätt på vilket tjänsterna skall tillhandahållas bör kunna anpassas över tiden till behovet hos olika grupper. En viktig aspekt bör därvid vara att den allmänna trenden i samhället att minska kontanthantering inte bör motverkas. Den upphandlande myndigheten bör också ha frihet att ägna sig åt nytänkande. Kan tjänster som t.ex. brevgiro få en större användning om handledning vid behov finns tillgänglig på fasta serviceställen kan detta vara ett lämpligt alternativ, om det skulle visa sig kostnadseffektivt i övrigt. Att nu i detalj beskriva hur det tjänsteutbud som upphandlingen skall omfatta skall se ut vore emellertid att föregripa den upphandlande myndighetens arbete. Det bör vara en stor del av arbetet med att genomföra en upphandling av grundläggande betaltjänster att i kravspecifikationen för respektive tjänsteslag utforma tjänsten så att den bäst svarar mot samhällets behov samtidigt som tjänsteutformningen är kostnadseffektiv.

Upphandling bygger på styrning via kontrakt. Den ställer därför krav på beställarens förmåga att genom kontrakt definiera, mäta och övervaka kvaliteten i de tjänster som upphandlas. En första förutsättning för att en framgångsrik upphandling kan genomföras är därför att beställaren har eller skaffar en sådan förmåga genom utveckling av system för kvalitetskontroll. En andra förutsättning är att upphandlingen är utformad så att det uppstår en verklig konkurrenssituation. Om det bara finns en möjlig producent är ofta produktion i egen regi den bästa lösningen.

Vid offentlig upphandling är det vanligt att en myndighet i en och samma upphandling handlar upp flera varor och tjänster av liknande typ. En upphandling av t ex städtjänster, transporter eller livsmedel i en kommun kan avse flera väl definierade objekt (skolor, daghem och förvaltningsbyggnader), olika transporttjänster (färdtjänst, skolskjuts) eller olika slag av livsmedel. Vid sådan upphandling kan ofta vissa leverantörer utnyttja synergier mellan olika delverksamheter (samordnings- och stordriftsfördelar) om de erhåller ett samlat ansvar för hela eller en del av verksamheten. Å andra sidan kan det även finnas mindre eller lokala leverantörer som mer kostnadseffektivt kan tillhandahålla enskilda delverksamheter.

Vid en traditionell upphandling upphandlas sådana delverksamheter separat. Därmed går beställaren miste om de samordningsvinster som kan göras. Därtill innebär detta en extra risk för små leverantörer som i sin budgivning tvingas göra en avvägning mellan risken att få för många kontrakt och risken att få för få. Alternativt kan beställaren slå samman de olika delarna till en helhet som upphandlas som ett helt paket. Det kan emellertid ha flera nackdelar. Konkurrensen minskar genom att färre leverantörer kan ge bud på hela paketet. I ett längre perspektiv försvåras även möjligheten för nya företag att komma in, eftersom sådana ofta börjar i en liten skala. Därtill kommer att beställaren går miste om de fördelar som en lokal utförare kan erbjuda genom närhet och samordning med annan lokal verksamhet.

Ett sätt att undvika detta dilemma är att ge möjlighet till kombinationsbudgivning. I s.k. kombinatorisk upphandling tillåts företag med stor kapacitet att bjuda på (fria) kombinationer av delar samtidigt som den ger företag med mindre kapacitet möjlighet att riskfritt via inlagda restriktioner ge anbud på fler delar än de har kapacitet att ta. Budgivningen ökar den potentiella konkurrensen från små företag samtidigt som upphandlaren potentiellt kan dra fördel av de större företagens synergier. En ytterligare möjlig effekt är att anbudskarteller försvåras. Tekniken med kombinatorisk upphandling har varit känd länge, men förhindrats av att det snabbt uppstår komplexa beräkningsproblem för att finna den fördelning av delar mellan anbudsgivarna som minimerar upphandlaren kostnad. Sedan dessa problem lösts av forskare vid Uppsala universitet har emellertid metodiken prövats i Sverige och utomlands av ett flertal företag och statliga myndigheter. I Sverige genomfördes den första statliga kombinatoriska upphandlingen av Vägverket vid upphandling av beläggningsarbeten i region Mälardalen från år 2002. Verkets utvärdering av upphandlingen under detta och följande år visar att kombinatorisk anbudsgivning ökar konkurrensen från framförallt små och medelstora leverantörer och sänker upphandlingskostnaden jämfört med den konventionella metoden<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Karlsson, S. m.fl., Vägverkets upphandling av beläggningsarbeten 2003 inom Region Mälardalen, april 2003; promemorian beskriver och diskuterar upphandlingen av beläggningsarbete inom Region Mälardalen 2003 där leverantörer fick möjlighet att lämna kombinatoriska anbud.

Det finns inga erfarenheter av upphandling av grundläggande betaltjänster av den art som vi nu föreslår. Därför har utredningen diskuterat konsekvenserna av att upphandling skulle misslyckas.

Vi ser dock inte något behov av eller ens möjlighet till att samtidigt med en upphandlingsmodell ha en möjlighet för staten att i lag förplikta någon att tillhandahålla tjänsterna. Våra kontakter med de olika aktörerna på marknaden pekar klart på ett intresse bland dessa att erbjuda betaltjänster vid ett upphandlingsförfarande. Dessutom kräver möjligheten att förplikta någon att tillhandahålla en betaltjänst lagform, vilket gör att de svårigheter med detta som vi pekat på åter aktualiseras. Utan att behålla nuvarande lösning enligt lagen om grundläggande kassaservice med en koppling till vallagen kan vi inte se en genomförbar lösning som fordrar lagform utan att samtidigt ta med banker och andra kreditinstitut bland dem som kan förpliktas att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst. En ytterligare möjlighet i det sammanhanget skulle naturligtvis också kunna vara att staten såsom ägare till Posten gav bolaget i uppdrag att åter bilda bank inom koncernen. Vi har dock bedömt det alternativet som både mindre lämpligt från företagsekonomisk synpunkt som i praktiken ogenomförbart på grund av de tidigare ställningstaganden till Postens verksamhet som staten i egenskap av ägare har gjort.

#### *Upphandlande myndighet*

Efter att ha studerat vissa myndigheters verksamhetsområden har vi stannat för att föreslå att Post- och telestyrelsen bör få i uppdrag av regeringen att genomföra upphandling av grundläggande betaltjänster i vissa delar av landet. Uppdraget skall preciseras i årliga regleringsbrev. Upphandlingen skall finansieras genom anslag inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning i stadsbudgeten, i enlighet med det politikområde som vi i avsnitt 7.3 föreslagit att verksamheten skall falla in under, nämligen Finansiella system och tillsyn.

### Övergångsperiod

Det bör inte vara möjligt att på en gång avbryta verksamheten i Svensk Kassaservice och övergå till upphandlingsförfarandet. I stället måste en övergångsperiod finnas. I föregående avsnitt har vi föreslagit att lagen om grundläggande kassaservice skall upphöra att gälla från och med den 1 juli 2006. Under en övergångsperiod om ett halvår dessförinnan, dvs. från och med den 1 januari 2006 skall Posten AB få avveckla den kassaservice som tillhandahålls genom dotterbolaget Svensk Kassaservice. En sådan avveckling måste ske i samverkan med Post- och telestyrelsen som skall upphandla tjänsterna enligt den nya ordningen enligt vårt förslag. Post- och telestyrelsen bör därför få i uppdrag att upphandla med verkan från den 1 januari 2006, dvs. avtalen skall kunna börja att gälla från och med detta datum. Detta innebär att uppdraget att förbereda och genomföra upphandlingarna måste börja att gälla minst ett halvår innan eller från och med den 1 juli 2005. Under första halvåret 2006 måste därför anslagen för grundläggande betaltjänster fördelas mellan vad som skall utgå till Posten AB och vad som skall utgå till Post- och telestyrelsen för upphandlingen. Om Posten AB avser att påbörja en avveckling av verksamheten innan lagen upphör att gälla, skall bolaget därför senast den 1 september 2005 ge in en avvecklingsplan till regeringen. I budgetpropositionen för år 2006 föreslår regeringen den nya nivån på anslaget som från och med år 2006 skall täcka kostnaden för de upphandlade betaltjänsterna.

## 7.6 Särskilda åtgärder för de skyddsvärda grupperna

**Utredningens förslag:** Konsumentverket skall ges i uppdrag att genomföra en informations- och utbildningskampanj för att hjälpa de skyddsvärda grupperna till nya, enkla och kostnads-effektiva 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 telestyrelsen uppdrag att upphandla en utsträckt kassaservice till äldre och funktionshindrade i glesbygd ändras till att avse grundläggande betaltjänster.

### *Information och utbildning*

Dagens pensionärer (66 år eller äldre) använder kassaservicetjänster och Svensk Kassaservice oftare än övriga grupper i samhället. Utöver de pensionärer som är direkt hänvisade till Svensk Kassaservice finns det många personer som har svårt att ändra sitt beteende pga. hög ålder, sjukdom eller vana. Även invandrare använder Svensk Kassaservice i något större utsträckning än befolkningen i helhet beroende på att de kan vara vana vid kassaservicetjänster från sina hemländer. Före detta asylsökande har också blivit styrda till Svensk Kassaservice för att hämta ut sin ersättning och utföra sina bankärenden.

Enligt företrädare för handikapporganisationerna har inte funktionshindrade i allmänhet något behov av specifika kassaservicetjänster som till omfattning och innehållet skiljer sig från övriga befolkningens behov. Men det finns undergrupper med särskilda behov av kassaservicetjänster, såsom utvecklingsstörda utan personliga assistenter eller hjälp av anhöriga och psykiskt sjuka, vilka kan ha svårt att hantera alternativa tjänster.

För att pensionärer, invandrare, funktionshindrade och andra skyddsvärda grupper ska få tillgång till enkla och kostnadseffektiva betaltjänster behövs information och utbildning. Redan i dag anordnar Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) samt olika handikappförbund informationsträffar och utbildningar för sina medlemmar som syftar till att t.ex. ge ekonomisk rådgivning, lära sig använda bank på Internet. Även Riksförsäkringsverket har genomfört informationskampanjer för att öka användningen av bankkonto för utbetalningar av ersättningar.

Informations- och utbildningsinsatser måste intensifieras för att de som i dag är stora användare av Svensk Kassaservice skall ges möjlighet att ta till sig alternativa tjänster vid en förändring. Utredningen föreslår att Konsumentverket ges i uppdrag att genomföra en informations- och utbildningskampanj i samarbete med organisationer som företräder de olika skyddsvärda grupperna samt

kommunernas konsumentvägledare för att hjälpa dessa grupper till nya, enkla och kostnadseffektiva betaltjänster. Informations-satsningarna bör dessutom ske i samverkan med bankerna och Svensk Kassaservice.

Informationskampanjen bör bedrivas inom två områden. Det första området avser information till kunder vid avvecklingen av Svensk Kassaservice med råd om hur de kan hantera sina bankärenden i framtiden. Det andra området avser information till konsumenter om de alternativ som finns till kassaservice såsom brevgiro, kontokort, telefon och Internetbank. Utbildningsinsatsen kan t.ex. innehålla enklare utbildning i att använda brevgiro för att utföra sina betaltjänster och/eller hur man använder ett kontokort för att göra betalningar och ta ut kontanter, eller mer avancerade utbildningar som syftar till att använda bank på Internet. Konsumentverket skall också ges möjlighet att etablera samarbete med bankerna för att kunna hänvisa intresserade till ekonomisk rådgivning och för dem behovsanpassade tjänster.

För genomförandet av informations- och utbildningskampanjen bör Konsumentverket tilldelas ett anslag av engångskaraktär under år 2006.

#### *Utbetalningar till ålderspensionärer utan bankkonto*

Det finns i dag ca 45 000 pensionärer som har ett specifikt behov av kassaservice då de får sin pension utbetald via utbetalningskort. De kan hämta sina pengar utan kostnad på Svensk Kassaservice eftersom Riskförsäkringsverket står för den via avtal med Nordea (Postgirot). Gruppen minskar kontinuerligt (ca 15 % per år) och kommer år 2008 att bestå av ca 20 000 personer, men hänsyn måste ändå tas till denna grupp vid en förändring.

Utredningen föreslår därför att Riksförsäkringsverket skall ges i uppdrag att i samråd med Riksgäldskontoret hitta en ny lösning för att genomföra utbetalningar till ålderspensionärer som saknar bankkonto.

Uppdraget består i att undersöka om utbetalningarna kan göras i en annan form än via postgirots utbetalningskort och/eller i samarbete med en annan aktör än Nordea och Svensk Kassaservice. I uppdraget ingår dessutom att tillsammans med Riksgäldskontoret och Bankgirot undersöka möjligheten att använda den utbetalningsprodukt som är under utveckling enligt ramavtalet om statens



betalningar mellan Riksgäldskontoret och SE-Banken samt Förenings-Sparbanken.

#### *Ersättning till asylsökande*

De asylsökande får dagersättning från Migrationsverket under den tid deras ärende behandlas. För utbetalning av denna ersättning har Migrationsverket ett avtal med Nordea (Postgirot) och Svensk Kassaservice. Detta innebär att de asylsökande i dag endast kan hämta ut sin ersättning som engångsbelopp under ett fåtal dagar i månaden hos Svensk Kassaservice.

Migrationsverket har under lång tid arbetat med att hitta en ny lösning för utbetalningarna då nuvarande rutin inte är tillfredställande, dock utan att nå en överenskommelse. Enligt nuvarande rutin kan ersättningen endast hämtas som ett engångsbelopp under ett fåtal dagar i månaden. Då utbetalningen görs per familj kan det handla om relativt stora summor, vilket i sig är en säkerhetsrisk, men också hindrar de asylsökande att ta del av enklare och bekvämare tjänster. Därför torde ett konto som är kopplat till ett kontokort vara ett bättre alternativ som ger innehavaren möjlighet att hämta ut ersättningen i mindre belopp.

Utredningen föreslår att 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.

#### *Utsträckt kassaservice till äldre och funktionshindrade i glesbygd*

Post- och telestyrelsen upphandlar i dag utsträckt post- och kassaservice till äldre och funktionshindrade i glesbygd vars situation ofta kompliceras av långa avstånd till olika serviceinrättningar. Detta innebär att lantbrevbäraren tillhandahåller kassatjänster i anslutning till bostaden och under år 2003 hade ca 1 500 hushåll tillgång till denna tjänst.

Utredningen föreslår att Post- och telestyrelsen ges i fortsatt uppdrag att upphandla utsträckt service till äldre och funktionshindrade i glesbygd, men att uppdraget ändras till att avse grundläggande betaltjänster.

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

**Utredningens förslag:** Konsumentverket skall få i uppdrag att bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov.

Finansiell verksamhet som ingår i grundläggande betaltjänster står i allmänhet under tillsyn av Finansinspektionen. Bestämmelser om detta finns i dag framförallt i bankrörelselagen och i den nya ordningen främst i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Vissa verksamheter som ingår i grundläggande betaltjänster, som hantering av dagskassor, kan dock ligga utanför tillsynen för Finansinspektionen. Det kan t.ex. gälla värdetransporter.

Den grundläggande kassaservicen som sådan har inte i något skede stått under Post- och telestyrelsens egentliga tillsyn. Post- och telestyrelsen har dock ett uppdrag att bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov. Med våra förslag upphör lagen om grundläggande kassaservice att gälla utan att någon ny lag tillkommer. Det kan då inte bli aktuellt med någon tillsyn i egentlig bemärkelse. Däremot behövs liksom i dag en uppföljning av hur tjänsterna tillhandahålls allmänheten.

Post- och telestyrelsens uppgift blir enligt våra förslag att upphandla de grundläggande betaltjänsterna i vissa delar av landet. Givetvis innebär en sådan uppgift även att myndigheten måste följa upp att och hur tjänsterna tillhandahålls. Myndigheten måste göra detta av två skäl. Dels måste myndigheten bevaka att de parter som myndigheten ingått avtal med uppfyller sina åtaganden, dels måste myndigheten inför kommande upphandlingar ha en tillräcklig insyn i förhållandena på marknaderna för sådana tjänster för att kunna bedöma var ett framtida upphandlingsbehov föreligger. Det skulle kunna anses att en sådan uppföljning vore tillräcklig för att bevaka samhällets behov av grundläggande betaltjänster. Utredningen bedömer dock att en från den upphandlande myndigheten fristående organisation bör tilldelas uppgiften att fortlöpande bevaka samhällets behov av grundläggande betaltjänster. Bevakningen bör vara en uppföljning av det politiska målet för grundläggande betaltjänster som vi föreslagit i avsnitt 7.3.

Vi har efter att ha studerat vissa myndigheters ansvarsområden funnit att Finansinspektionen och Konsumentverket ligger närmast till hands för uppgiften.

En nyttoaspekt som bör följas upp handlar om resultatet i förhållande till det mål som finns med upphandling av grundläggande betaltjänster, dvs. att garantera alla medborgare en god tillgänglighet till grundläggande betaltjänster oavsett boendeort. Denna nytta skall relateras till de statsfinansiella kostnader som upphandlingen resulterar i. En årlig uppföljning kan fokusera på denna nyttoaspekt.

Tillgänglighet avser dels medborgares fysiska tillgänglighet till serviceställen som kan erbjuda betaltjänster, dels tillgänglighet i fråga om förmåga, kunskap och andra möjligheter att nyttja servicen. Ett sätt att värdera nyttan med en god tillgänglighet är att räkna på de kostnader som konsumenter slipper genom att ha servicen kvar i sin närhet. Ett annat mer kvalitativt sätt att värdera nyttan är att över tid mäta konsumenters upplevelse av deras tillgänglighet till servicen.

Konsumentverket har utvecklat en servicedatabas, dvs. ett geografiskt informationssystem som i dag omfattar befolkningsdata nerbrutet på rutor om 250 kvadratmeter, alla landets dagligvarubutiker samt viss annan kommersiell service, inklusive kassaservice- och bankkontor avseende år 2001, kartor med vägattribut samt en programvara för tillgänglighetsberäkningar. Till befolkningsdata och dagligvarubutiker finns dessutom kopplat andra data så som ålder, inkomstuppgifter, omsättning, etc.

Enligt Konsumentverket går servicedatabasen att utvidga i syfte att beräkna de boendes resavstånd till närmaste serviceställe med kassaservice eller grundläggande betaltjänster med vår föreslagna terminologi. Det går också att beräkna ökade transportkostnader för att resa till näst närmaste serviceställe vid nedläggning av det i dag närmaste stället.

Konsumentverket har också utvecklat en konsumentenkat för att kartlägga hur konsumenter upplever servicen i sin lokala dagligbutik och var de brukar handla. Denna enkät är framtagen för att utgöra ett planeringsverktyg vid insatser som riktar sig till att utveckla landsbygdshandeln. Enkätundersökningarna genomförs oftast av kommuner och används av dem som ett underlag för att planera serviceförsörjning och åtgärder som bör vidtas för att upprätthålla en god servicenivå. I dag finns ca 30 000 svar registrerade i enkätverktyget.

En liknande enkät går att utveckla för att följa upp hur konsumenterna upplever tillgängligheten till grundläggande betaltjänster.

Finansinspektionens huvuduppgift är att genom tillsyn upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet.

Eftersom vi anser att det är angeläget att kundperspektivet beaktas fullt ut i denna fråga, förefaller Konsumentverket lämpligast för denna uppgift. Vi föreslår därför att Konsumentverket får i uppdrag av regeringen att bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov.

Uppföljningen av de grundläggande betaltjänsterna bör ske efter samråd med Post- och telestyrelsen. Det är dock Konsumentverket som självständigt och slutligen skall ta ställning till hur väl de politiska målen har uppfyllts. Konsumentverket skall årligen rapportera till regeringen. Regeringen skall i samband med budgetpropositionen årligen återrapportera till riksdagen om hur de politiska målen har uppfyllts.

## 8 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av utredningens förslag. Konsekvenserna för statens åtagande vad gäller grundläggande betaltjänster har framgått av föregående kapitel. Detsamma gäller konsekvenserna för boende i lands- och glesbygd samt de grupper som har ett särskilt behov av grundläggande betaltjänster som staten garanterar. Utredningen bedömer att förslagen inte får negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen och därför kommer inte någon detaljerad bedömning avseende detta att redovisas.

### 8.1 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar

De undersökningar som utredningen tagit del av visar att småföretagare använder Svensk Kassaservice AB i något större utsträckning än befolkningen generellt. Närmare 13 % uppger att de utför ärenden minst en gång i veckan jämfört med 4 % för befolkningen som helhet. Småföretagare använder tjänster såsom inlösen av utbetalningskort (43 %), betalning av räkningar (32 %) och insättning på konto (22 %), medan 3 % uppger att de lämnar sin dagskassa (MarkTrack 2003).

Enligt vår analys har småföretagare inte några särskilda behov av grundläggande betaltjänster som hänger samman med dem som grupp utan deras behov är snarare geografiskt betingat. Den tjänst som småföretagare är i störst behov av, och som endast kan hanteras via bankkontor, servicebox eller värdetransport, är dagskassehantering. En majoritet av Svensk Handels och Sveriges Hotell och Restaurang Förbunds (SHR) medlemmar har och vill ha daglig insättning av dagskassor. En försämrad tillgänglighet till inlämningsställen leder sannolikt till ökade säkerhetsrisker för den enskilde företagaren. Samtidigt måste hänsyn tas till att varje näringsverk-

samhet som utgångspunkt måste bära sina egna kostnader. Problemen anses därför vara begränsade till orter där kommersiella alternativ saknas eller där det skulle bli orimligt dyrt att anlita t.ex. värdeföretag på rent kommersiella villkor.

Utredningens förslag innebär en omställning för småföretagare på orter med tillgång till kommersiella alternativ. Dessa kunder kommer i framtiden att vara hänvisade till bankernas kontorsnät för att göra manuella kassaärenden samt till serviceboxar etc. för avlämning av dagskassor. De kan också välja att gå över till alternativa tjänster såsom brevgiro, Internet, bankomater etc. där de flesta banktjänster kan hanteras. Småföretagare som finns i gles- och landsbygd där kommersiella alternativ saknas kommer att få tillgång till grundläggande betaltjänster inklusive dagskassehantering via den upphandling som staten ansvarar för. Detta säkerställer att det även i fortsättningen kommer att vara möjligt att driva företag i lands- och glesbygd med tillgång till en god service inom rimligt avstånd.

En fråga som kan ställas är vad konsekvensen blir om det kommersiella alternativ som finns på en ort inte är intresserad av att ta emot dagskassor. Detta kan bli en konsekvens av utredningens förslag, men risken bedöms som liten då det i dag finns flera alternativ till hantering av dagskassor på marknaden både i form av banker och värdeföretag. Utredningen förslag säkerställer dessutom att upphandlingen av grundläggande betaltjänster görs i områden där kommersiella alternativ saknas. I övriga områden förutsätts att närheten till ett kommersiellt alternativ är rimligt. Det ingår dessutom i utredningens förslag att Konsumentverket bl.a. skall bevaka tillgängligheten till de grundläggande betaltjänsterna efter upphandlingen och årligen redovisa detta. Om ett missförhållande, liknande det som beskrivits ovan, skulle påtalas bedömer utredningen att en sådan ort skulle omfattas av statens ansvar och att dagskassehanteringen därmed skulle ingå i den upphandling som Post- och telestyrelsen genomför.

## 8.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag innebär att hela eller delar av Svensk Kassaservice AB kommer att avvecklas, beroende på om Posten AB finner det kommersiellt motiverat att tillhandahålla betaltjänster i sitt serviceutbud eller inte.

Om hela Svensk Kassaservice avvecklas innebär det att ca 1 600 anställda över hela landet förlorar sina arbeten. Personalen inom Svensk Kassaservice och tidigare på de gamla postkontoren har under många år verkat under kontinuerliga kontorsnedläggningar med personalnedskärningar som följd. Svensk Kassaservice har även beslutat om ytterligare nedläggningar av kontor som kommer att verkställas under perioden 2004–2005.

En avveckling av Svensk Kassaservice bör sättas i relation till de konsekvenser en fortsatt drift av verksamheten enligt nuvarande uppdrag kan medföra. Då våra beräkningar i basscenariot visar att bolaget även i framtiden kommer att gå med förlust och sannolikheten för ett ökat statligt anslag är liten, medför detta att Postens kapital kommer att belastas negativt. Detta kan sannolikt leda till omstruktureringar inom Posten-koncernen som helhet för att undvika att den finansiella situationen försämras ytterligare. Då transaktionsvolymerna antas minska med ca 15 % per år den kommande femårsperioden kommer det inte heller vara ekonomiskt försvarbart att upprätthålla den infrastruktur som basscenariot anger. Detta i sig kommer att leda till att Svensk Kassaservice verksamhet måste anpassas till en vikande efterfrågan, med avveckling av serviceställen och personal som följd.

Ur ett annat perspektiv innebär utredningens förslag troligtvis att arbetsstillfällena i lands- och glesbygd kan bevaras. Om t.ex. livsmedels- eller bensinhandlare blir ombud för en upphandlad service på orter där kommersiella alternativ saknas får de ytterligare en tjänst i sitt utbud. Detta kan locka fler kunder till butiken och därmed öka handlarens chans till överlevnad. Handlare på mindre orter verkar i en konkurrensutsatt miljö och måste värja sig mot både etablering av stormarknader och i vissa områden ett vikande befolkningsunderlag.

Det kan hävdas att den offentliga servicen i delar av landet försämras då utredningens förslag innebär en geografisk begränsning av statens ansvar för grundläggande betaltjänster till områden som saknar kommersiella alternativ. Samtidigt har utredningen konsta-

terat att det är orimligt att staten tar ansvar för en rikstäckande infrastruktur med kontinuerligt sjunkande volymerna pga. ändrat beteende. Utredningen anser att på de orter där det är kommersiellt motiverat att bedriva verksamhet får banker och andra kreditinstitut sörja för att en god service upprätthålls.

### 8.3 Kostnader för staten och förslag till finansiering

Staten ersätter för närvarande Posten AB med 400 miljoner kronor (mnkr) per år för bolagets åtagande om en rikstäckande kassaservice. Men Svensk Kassaservice AB och därmed Postens kostnad för åtagandet överstiger detta anslag. Detta gör att staten som ägare av Posten dessutom har en indirekt kostnad för den grundläggande kassaservicen då Svensk Kassaservice och tidigare Posten Försäljning har gått med förlust under många år. Kontinuerliga omstruktureringar har gjorts av verksamheten, vilket har belastat Postens resultaträkning och därmed dess egna kapital. Detta har under perioden 1999–2003 inneburit att Posten har belastats med ca 300 mnkr per år i verksamhetsförlust och ca 180 mnkr per år i omstruktureringkostnader.

Om inga förändringar görs av Postens nuvarande uppdrag kommer kostnaderna för perioden 2004–2008 att utvecklas enligt den prognos som basscenariot anger, vilken redovisas nedan.

*Tabell 8.1. Utvecklingen av Svensk Kassaservice AB:s verksamhet under perioden 2004–2008 enligt basscenariot*

År/mnkr	2004	2005	2006	2006	2008	Summa
Verksamhetsförlust	510	420	400	500	570	2400
Omstruktureringkostnader	160	120	170	0	0	450
Summa kostnad	670	540	570	500	570	2850

*Källa:* Svensk Kassaservice, Capgemini.

En oförändrad situation innebär att verksamhetsförlusten per år beräknas uppgå till mellan 400 mnkr och 570 mnkr (exklusive statligt anslag), vilket skall sättas i relation till Postens nuvarande anslag på 400 mnkr per år. Utöver detta kommer beslutade kostnader för nedläggningar av serviceställen att uppgå till 450 mnkr under perioden 2004–2006. Sannolikt kommer ytterligare nedläggningar att vara nödvändiga under åren 2007–2008 för att inte verk-



samhetsförlusterna i Svensk Kassaservice skall urholka Postens finansiella situation, något som kan vara svårt inom nuvarande uppdrag. Alternativet är att höja det statliga anslaget så att Posten får full kostnadstäckning för att driva verksamheten vidare.

Utredningens förslag kommer att innebära en lägre kostnad för staten på längre sikt samt medföra en större flexibilitet att anpassa uppdragets omfattning efter den pågående strukturomvandlingen inom de finansiella tjänsterna och därmed kundernas efterfrågan. Enligt utredningens förslag får Post- och telestyrelsen i uppdrag att upphandla de grundläggande betaltjänsterna. Uppdrag att vidta förberedelser för avtal skall gälla 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. Utöver upphandlingen föreslås ett antal kompletterande åtgärder som syftar till att stärka konsumenternas ställning på den finansiella marknaden. Nedan beskrivs förslagens konsekvenser med utgångspunkt i den föreslagna tidsplanen. Beräkningarna bygger på vårt antagande om att Posten inte väljer att fortsätta erbjuda betaltjänster genom Svensk Kassaservice.

Under åren 2004 och 2005 fortsätter Posten genom dotterbolaget Svensk Kassaservice att bedriva verksamheten enligt nuvarande uppdrag. Post- och telestyrelsen startar den 1 juli 2005 arbetet med upphandlingen av de grundläggande betaltjänsterna. En särskild utredare utses av regeringen vilken påbörjar arbetet med att nå en branschöverenskommelse med bankerna om tillgång till vissa betaltjänster som tilläggstjänster till ett transaktionskonto.

Under år 2006 utvecklar och implementerar den/de aktörer som vunnit upphandlingen de grundläggande betaltjänsterna. Senast den 1 juli 2006 skall detta arbete vara färdigställt. Under samma period avvecklar Svensk Kassaservice sin verksamhet och Konsumentverket genomför i samarbete med Svensk Kassaservice, avtalsbankerna (Nordea, Föreningssparbanken och Länsförsäkringar Bank) samt olika intresseorganisationer en informations- och utbildningskampanj som riktar sig mot nuvarande kunder och framförallt de skyddsvärda grupperna. Riksgäldskontoret bistår under samma period Migrationsverket i att förhandla fram en ny lösning för utbetalningar av dagersättning till asylsökande.

Från år 2007 och framåt, beroende på avtalens längd med de parter som vunnit upphandlingen, löper avtalen om grundläggande betaltjänster. Konsumentverket följer årligen upp resultatet av upphandlingen i förhållande till det mål som finns med upphand-

ling av de grundläggande betaltjänsterna, dvs. att garantera alla medborgare en god tillgänglighet till grundläggande betaltjänster oavsett boendeort. Post- och telestyrelsen följer parallellt upp att parterna uppfyller villkoren i avtalen. De finansiella konsekvenserna redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 8.2. Finansiella konsekvenser av utredningens förslag under perioden 2004–2008

År /mnr	2004	2005	2006	2006	2008	Summa
<i>Svensk Kassaservice</i>						
Verksamhetsförlust	510	420	200	-	-	1130
Omstruktureringskostnader	160	120	1070	-	-	1350
Summa kostnad	670	540	1270	-	-	2480

År /mnr	2004	2005	2006	2006	2008	Summa
Upphandlingskostnad	-	-	200-300	200-300	200-300	600-900
<i>Särskilda åtgärder</i>						
IT-investeringar	-	-	3	-	-	3
Kampanjkostnader	-	-	20	-	-	20
Summa kostnad			223-323	200-300	200-300	623-923

Källa: Svensk Kassaservice, Capgemini, Utredningens egen analys.

Då utredningens förslag föreslås börja gälla under år 2006 uppstår kostnader för nuvarande verksamheten i Svensk Kassaservice under perioden 2004–2005 enligt gällande affärsplan. Som tidigare omnämnts är det svårt att exakt beräkna kostnaden för en upphandling som avgörs i förhandling mellan parterna. Med utgångspunkt i det beräknade upphandlingsscenariot (S3) och diskussioner med olika aktörer uppskattar vi att kostnaden för utredningens förslag uppgår till mellan 200 mnkr och 300 mnkr per år. Under år 2006 återfinns också en engångskostnad på 3 mnkr för investeringar i IT-stöd avseende uppföljningsuppdraget samt 20 mnkr som avser informations- och utbildningskampanjen vid övergången från Svensk Kassaservice till upphandling. Båda dessa kostnadsposter är hänförliga till Konsumentverkets uppdrag. Riksgäldskontoret antas kunna utföra sitt uppdrag enligt utredningens förslag inom nuvarande finansiella ramar.

Utredningens förslag medför engångskostnader under år 2006 då Svensk Kassaservice verksamhet avvecklas och de upphandlade betaltjänsterna lanseras. Men redan år 2009 ger utredningens förslag en positiv effekt då den ackumulerade kostnaden för staten under perioden 2004–2009 blir lägre jämfört med att driva verksamheten vidare enligt nuvarande uppdrag. Från år 2010 och framåt blir kostnaden för staten betydligt lägre och kommer årligen att uppgå till mellan 200 mnkr och 300 mnkr beroende på avtalens längd.

Staten ger i dag ett anslag på 400 mnkr per år till Posten. Detta bör fortsatt utgå under åren 2004 och 2005. Då riksdagen beslutat om propositionen om grundläggande betaltjänster ger regeringen Post- och telestyrelsen i uppdrag att genomföra upphandlingen i enlighet med propositionens inriktning. I budgetpropositionen för år 2006 föreslår regeringen den nya nivån på anslaget som från och med år 2006 skall täcka kostnaden för de upphandlade betaltjänsterna.

Hur de verksamhetsförluster och omstruktureringskostnader som uppstår i Svensk Kassaservice under perioden 2004–2006 skall hanteras anser utredningen är en fråga för ägaren. Dessa kostnader har historiskt belastat Postens egna kapital, och därmed staten indirekt som ägare av Posten. Då verksamhetens negativa resultat har varit kända för Posten har avsättningar gjorts under tidigare år för framtida verksamhetsförluster och omstruktureringskostnader. Dessa avsättningar uppgick vid bokslutet per den 31 december 2003 till 604 mnkr avseende verksamhetsförluster och till 969 mnkr avseende omstruktureringskostnader. Det bör vara möjligt att använda dessa avsättningar för att täcka de kostnader som uppstår under perioden 2004–2006 för avvecklingen av Svensk Kassaservice.

#### **8.4 Konsekvenser för kommunerna**

De konsekvenser som kan identifieras för kommunerna generellt är att Svensk Kassaservice serviceställen sannolikt läggs ned om inte Posten AB finner det kommersiellt motiverat att upprätthålla verksamheten. Detta innebär sannolikt att Svensk Kassaservice serviceställen kommer att försvinna. Boende på landsbygden kommer att ha fortsatt tillgång till grundläggande betaltjänster, genom Post- och telestyrelsens upphandling, där det saknas kommersiell service.

Vår behovsanalys har visat att det i storstäderna finns god tillgång till fysiska alternativ för att uträtta kassaserviceärenden, då storbankerna har ett utbrett kontorsnät med kontor som erbjuder samma tjänster som Svensk Kassaservice. Som komplement finns även god tillgång till andra alternativa kanaler som t.ex. uttagsautomater och butiker för att göra kontantuttag. Tillgången till Internet och Internetanvändningen är också högre i storstäderna än i övriga delar av landet, vilket gör att alternativ som Internetbank har hög potential i storstadsregionerna.

Detsamma gäller i de flesta andra städer och tätorter i Sverige där det finns alternativ till Svensk Kassaservice i form av bankernas kontorsnät. Det finns också tillgång till uttagsautomater och butiker som erbjuder uttagsmöjligheter för dem som har kontokort. Tillgången till Internet är visserligen något lägre än riksgenomsnittet men detta bör inte tillmätas någon avgörande betydelse då tillgången till Internet i dessa områden förväntas öka.

Utredningen konstaterar att den goda tillgången till kommersiella kanaler i storstäderna, städer och tätorter gör att behovet av Svensk Kassaservice är mycket begränsat. En statligt garanterad infrastruktur bedöms därför inte vara avgörande för att kunderna skall kunna utföra sina bankärenden. Upphandlingen är avsedd att täcka det behov som finns och som inte tillgodoses av marknaden.

## 8.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

En självklar utgångspunkt bör vara att alla – eller i vart fall så gott som alla – i samhället har behov av att kunna utföra betalningar på ett enkelt och effektivt sätt. Den tekniska utvecklingen har ökat tillgängligheten till betaltjänster för de grupper i samhället som har tillgång till de nya betalningssätten, såsom brevgiro, kontokort samt telefon- och Internetbank. Dessa tjänster är också betydligt billigare för kunden än manuella tjänster. Genom att ändra omfattningen av statens ansvar från en grundläggande kassaservice baserad på huvudsakligen manuell betjäning till grundläggande betaltjänster bör det samtidigt åstadkommas att staten tar ett ansvar för att se till att alla grupper i samhället får tillgång till enkla och effektiva betaltjänster.

I denna del är det således fråga om en utökning av statens ansvar i förhållande till i dag.

Utredningens förslag om upphandling av grundläggande betaltjänster öppnar för att nya aktörer kan komma in på den finansiella marknaden, och att den ekonomiska strukturen i glesbygdsområden kan komma att förändras. Utöver de omställningar som sker i de områden där tjänsterna handlas upp innebär förslaget även en överflyttning av kunder till bankernas nätverk på de orter där det idag finns ett kommersiellt alternativ.

De senaste tio åren har det skett dramatiska förändringar på den finansiella marknaden vad gäller utveckling av nya tjänster. Det finns idag en god tillgång till tjänster som är enklare och mer kostnadseffektiva för både kunderna, kreditinstituten och samhället, jämfört med kassaservice. Denna utveckling gör att de resursstarka personerna snabbt går över till alternativa betalningssätt medan personer med svagare ekonomi är hänvisade till eller väljer att använda den dyrare kassaservicen. Utredningens förslag kommer att påskynda övergången till alternativa tjänster såsom brevgiro, kontokort och Internetbank, vilket kommer att medföra att alltfler utnyttjar de samhällsekonomiskt fördelaktiga och kostnadseffektiva betalsystemen. Samtidigt kommer en fortsatt tillgång till grundläggande betaltjänster att garanteras via upphandlingen för boende i områden utan kommersiella alternativ. Sannolikt kan tillgänglighet och servicenivå förbättras då nya aktörer får tillträde till marknaden med innovativa idéer och en infrastruktur byggd i huvudsak för andra ändamål än kassaservice.

Utredningens förslag kan också påverka resmönstren i olika regioner beroende på hur närhet och tillgänglighet till ett service-ställe förändras efter en genomförd upphandling. Det är dock svårt att bedöma hur denna förändring kommer att ske och hur den kommer att påverka de olika regionerna.

## 8.6 Regionalpolitiska konsekvenser

Det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.

Med ”väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner” avses att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta till vara den potential och livskraft som finns i alla regioner. Med ”hållbar” avses att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och

ekologiska förhållanden. Med ”en god servicenivå i alla delar av landet” avses att insatserna skall bidra till att människor och företag i alla delar av landet skall ha tillgång till såväl kommersiell som offentlig service i tillräcklig omfattning.

Statens viktigaste roll är att skapa goda grundförutsättningar – nödvändiga strukturer för en hållbar tillväxt och en god servicenivå i alla delar av landet.

Utvecklingen inom betaltjänstområdet har medfört att det har vuxit fram ett brett utbud av olika tjänster. Dessa karakteriseras av att kunderna har möjlighet att sköta sina bankärenden oberoende om de har tillgång till ett bank eller kassaservicekontor. Exempel på detta är brevgiro, Internetbank och kontokort. Denna utveckling har gynnat konsumenter i hela landet, men boende i lands- och glesbygd har kanske haft den relativt sett största fördelen då de tidigare hade svårt att få tillgång till betaltjänster inom rimligt avstånd. Utvecklingen inom betaltjänstområdet har således varit positiv ur ett regionalpolitiskt perspektiv.

Utredningens förslag säkerställer att behovet av grundläggande betaltjänster ur ett regionalt perspektiv tillgodoses, då tjänsterna kommer att upphandlas i områden som saknar kommersiella alternativ.

## **8.7 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet**

Utredningens förslag kommer att innebära strukturförändringar på den finansiella marknaden då en betydande del av de transaktioner som nu hanteras av Svensk Kassaservice kommer att flyttas över till framförallt bankernas kontorsnät samt i viss mån till butiker. Då en stor andel av transaktionerna hos Svensk Kassaservice härrör sig till Nordea/Postgirot kommer en viss överflyttning att ske till ICA-butikerna eftersom ICA och Nordea har slutit ett uppdragsavtal. Avtalet innebär att Nordeas kunder har möjlighet att göra kontantuttag på upp till 2000 kronor per tillfälle med hjälp av sitt bankkort direkt i ICA-butikens kassa.

Detta innebär att det totala antalet bank- och kassaservicekontor som hanterar kontanter i samhället kommer att minska, men att de kvarvarande bankkontoren i vissa områden troligtvis kommer att hantera större volymer av kontanter (förutsatt att volymen av kontanter är konstant). Det mesta tyder på att en minskning av

kontantvolymen kommer att ske på längre sikt då alltför väljer att använda elektroniska lösningar. Men för att inte rånrisken på enskilda bankkontor skall öka kommer en mer regelbunden hämtning av kontanter att vara nödvändig. Detta torde inte utgöra något problem då bankerna redan i dag har avtal med värdetransportföretag för hantering av kontanter.

Vad gäller ett ökat uttag av kontanter i butik finns det inget som tyder på att detta skulle leda till en högre säkerhetsrisk, snarare tvärtom då butikerna har möjlighet att minska volymen av kontanter i kassan.

En avveckling av Svensk Kassaservice kontor kommer att påskynda övergången till alternativa tjänster såsom brevgiro, kontokort och Internetbank, vilket i sig leder till ett minskat utrymme för transaktioner som inte går att spåra. Därmed försämras möjligheterna för den svarta sektorn att utföra vissa typer av olagliga transaktioner. Utredningens förslag kan därför leda till en begränsning av den ekonomiska brottsligheten.

Utredningens förslag gällande upphandling av betaltjänster i områden som saknar kommersiella alternativ bedöms inte heller det få några utökade konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Redan idag finns Svensk Kassaservice representerade på dessa orter och i landsbygden och över 75 % av servicestälлена drivs i partnerregi med t.ex. livsmedelsbutiken (vanligtvis ICA eller Coop), bensinhandlaren eller tobaksaffären som ombud (avser år 2003). Vid en upphandling är det inte orimligt att anta att en stor del av att dessa fortsatt kommer att vara ombud, men att huvudmannen kommer att vara en annan. Detsamma gäller kassaservicen via lantbrevbäringen, som också är en tjänst som redan idag tillhandahålls.

Det som kan medföra en ökad säkerhetsrisk för ombuden är att det statliga åtagandet och därmed upphandlingen endast omfattar betaltjänster, inklusive uttag på vissa värdehandlingar, jämfört med i dag då även insättningar och uttag på bankkonto med avi omfattas. Detta kan medföra att ombuden får ett större inflöde av kontanter i verksamheten jämfört med i dag, utan möjlighet till ett utflöde av kontanter i motsvarande utsträckning då uttagsmöjligheterna begränsas till kontantuttag via kontokort, check eller utbetalningskort. Detta kan leda till att ombudens kontantkassor blir något högre.

Det blir den upphandlande myndighetens ansvar att tillsammans med den part som lägger ett anbud om utförande av hela eller delar

av tjänsten att se till att en hög säkerhetsnivå kan upprätthållas. Viktiga aspekter som bör beaktas är behov av försäkringar, kassaskåp, mer regelbunden upphämtning av kontanter, IT-säkerhet osv.

Vad gäller småföretag med dagskassor kommer deras behov att hanteras antingen via den befintliga infrastrukturen på marknaden, dvs. banker eller värdeföretag, eller av den aktör som via upphandling får i uppdrag att ombesörja dagskassehantering. Företagets geografiska placering kommer att avgöra valet aktör.

## **8.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män**

Utredningens förslag kan påverka förutsättningarna för jämställdhet mellan män och kvinnor negativt. Förslaget innebär att statens ansvar begränsas till områden som saknar kommersiella alternativ och att marknaden därutöver får tillgodose behoven av kassaservice, vilket kan försämra tillgängligheten till närmaste serviceställe. Detta kan påverka flera grupper negativt, men kanske främst pensionärer som kan få längre avstånd till ett serviceställe för att utätta sina kassaärenden och som samtidigt kan ha svårt att förflytta sig på egen hand. En majoritet av de äldre pensionärerna är kvinnor, varav många saknar körkort och/eller tillgång till egen bil.

En ytterligare risk ur ett jämställdhetsperspektiv är att om Svensk Kassaservice AB avvecklas kan upp till 1 600 personer mista sin anställning. En övervägande majoritet av de anställda inom Svensk Kassaservice är kvinnor som har en ålder över ca 55 år. För dessa kvinnor, som i många fall har en lång anställningstid i Posten, förutsätts att Posten kan erbjuda stöd och andra lämpliga insatser inom ramen för sitt pågående omstruktureringsarbete.



# Litteraturförteckning

Allgårdh, Olof m.fl., EU och EG-rätten, 3 uppl., Norstedts Tryckeri AB, Sthlm 1999.

Amcoff, Jan, Regional befolkningsomfördelning bland unga och gamla, Institutet för framtidsstudier 2003:13.

Arbetsställen per postnummer, Undersökning beställd av Post- och kassaserviceutredningen och utförd av SCB, 2004.

Bank och Finansstatistik, Bankföreningen, 2002.

Bank of International Settlement, Red Book 2003.

Bankerna 2003 enligt Svenskt Kvalitetsindex, Svenska Bankföreningen.

Betaltjänster för alla, Konsumentverket, Rapport 2001:13.

Betaltjänster och kundrärlighet, Finansinspektionen, 17 september 1998.

BGC AB, årsredovisning 2002.

BNP i OECD området, Konjunkturinstitutet, 2003.

Den svenska finansmarknaden 2003, Sveriges Riksbank.

Fakta om gles- och landsbygd, Glesbygdsverket, 2003.

Fakta om handeln i Sverige, Svensk Handel, 2004.

FFFS 2001:8, Finansinspektionen.

Finanssektorns stabilitet 2003, Finansinspektionen,  
Dnr 03-6480-601.

Företagspresentation, Svensk Kassaservice, 2003-10-09.

Grundläggande kassaservice i Sverige, Post- och telestyrelsen,  
PTS-ER-2003:37, 2003.

Hentze, Margareta m.fl., Offentlig upphandling, uppl. 1:2,  
Norstedts Tryckeri AB.

Information Society Statistics – Pocketbook 2003, Eurostat, 2003.

Internetbankkunder i Bankföreningens medlemsbanker, Svenska  
Bankföreningen, juni 2003.

Jegers, Ivars, Rekordgenerationen slår till igen, Konsultförlaget  
2001, Kairos Future AB.

Konjunkturbedömning, Handels utredningsinstitut, 2003:4.

Kontantförsörjningen i Sverige – struktur, roller och ansvar,  
Sveriges Riksbank, Dnr 2002-146-DIR.

Korpi, Martin, Regionala obalanser – ett demografiskt perspektiv,  
Institutet för framtidsstudier 2003:1.

Kortanvändning och attityder, Point, 2003.

Marktrack, Kundundersökning, Mistat AB på uppdrag av Svensk  
Kassaservice AB, Telefonintervjuer med ca 1200 personer som  
säger sig besöka Svensk Kassaservice och som representerar  
allmänheten eller ett företag, mars 2004.

Marktrack, Kundundersökning, Mistat AB på uppdrag av Svensk  
Kassaservice AB, Telefonintervjuer med ca 1000 personer som  
säger sig besöka Svensk Kassaservice och som representerar  
allmänheten eller ett företag, november 2003.

Nygren, Ola och Persson, Lars-Olof, Det enkelriktade Sverige,  
TCO, 2001.

Penning- och valutapolitik, Sveriges Riksbank 2001:4.

Penning- och valutapolitik, Sveriges Riksbank 2003:2.

Privatpersoners användning av datorer och Internet 2003, SCB 2004.

Riksbanken, Den svenska finansmarknaden, 2003.

Statistik om Stockholm, Utrednings och Statistik Kontoret Stockholm Stad, Nr: S 2003:15.

Statistisk årsbok, SCB, 2004.

Sveriges framtida befolkning, Demografiska rapporter 2003:05 samt Demografiska rapporter 2003:04, SCB.

Temo – Undersökning av befolkningens post- och kassaservicevanor, Post- och Telestyrelsen, 2004.

The Banking´s Changing Dynamics, The Boston Consulting Group, 8/03.

Årsbok 2003, Glesbygdsverket, 2003.

### **Material från Internetsidor**

Konsumenternas Bank- och Finansbyrå  
[www.konsumentbankbyran.se](http://www.konsumentbankbyran.se)

Svenska Bankföreningen  
[www.bankforeningen.se](http://www.bankforeningen.se)

Bankgirot  
[www.bankgirot.se](http://www.bankgirot.se)

Nordea  
[www.nordea.se](http://www.nordea.se)

Postgirot  
[www.postgirot.se](http://www.postgirot.se)

Privatgirot  
[www.privatgirot.se](http://www.privatgirot.se)

Statistiska Centralbyrån SCB  
[www.scb.se](http://www.scb.se)

# Kommittédirektiv



## **Ny reglering av postverksamhet och behov av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen**

**Dir.  
2003:117**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2003

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare tillkallas för att dels utreda hur postverksamhet bör regleras, dels behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen.

Utredaren skall

- beskriva postmarknaden samt göra en samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden,
- analysera det politiska målet för postområdet och utvärdera regleringen och myndighetsansvaret på postmarknaden samt bedöma om lagstiftningen och myndighetsansvarets utformning är ägnade att säkerställa att det postpolitiska målet nås, samt
- om det behövs föreslå förändringar i lagstiftning, det postpolitiska målet och myndighetsansvaret.

Utredaren skall vidare

- 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.

## Postservice

### *Liberaliseringen av postmarknaden*

Reglering som innebär öppnande av marknader syftar till att uppnå samhällsekonomiska vinster genom att släppa fram nya idéer och nya företag på marknaden och bidra till att samhällets resurser utnyttjas effektivt. Konkurrens är således inte något självändamål utan ett medel för att skapa ett ökat och mer varierat utbud av varor och tjänster till lägre priser och högre kvalitet, till nytta för konsumenterna. En fungerande konkurrens kräver alltid ett grundläggande regelverk i form av lagar och andra bestämmelser som sätter gränser för aktörernas beteenden på marknaden. När det gäller marknader som nyligen har öppnats för konkurrens kan det behövas särskilda regler, utöver de generella konkurrensreglerna, i syfte att säkerställa att marknaden utvecklas i önskvärd riktning. Erfarenheten, såväl svensk som internationell, visar dock att regelreformer så gott som alltid även följs av oförutsedda effekter.

Syftet med avskaffandet av brevmonopolet var att öppna marknaden för fri konkurrens för att därigenom skapa en effektiv postverksamhet till rimliga priser. Att gå från en marknad med en aktör till en särreglerad öppen marknad med konkurrens har dock visat sig innebära vissa problem på postmarknaden.

Liberaliseringen har gett upphov till positiva effekter men de bedöms inte fullt ut ha fått genomslag för konsumentkollektivet. Aktörerna på den svenska postmarknaden utgörs idag av Posten AB (publ) (Posten), CityMail Sweden AB och ett drygt 30-tal mindre postoperatörer. Posten är alltså den helt dominerande aktören på marknaden och konkurrenssituationen på postmarknaden bedöms skifta dels mellan olika marknadssegment, dels geografiskt. Generellt kan dock konstateras att antalet operatörer på marknaden minskar samt att det förefaller svårt för operatörerna att få lönsamhet i verksamheten. En beskrivning av postmarknaden och en förutsättningslös analys av vilka samhällsekonomiska effekter liberaliseringen av postmarknaden har medfört bör därför göras.

### *Politiska mål, reglering och myndigheternas roller*

Enligt det *postpolitiska* målet, fastslaget i postlagen (1993:1684) skall det finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser

som väger högst tjugo kilo. Det skall finnas en möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser samt försäkrade och kvitterade av mottagaren. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser.

Enligt postlagen krävs tillstånd för att få bedriva postverksamhet. Tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavaren att tillhandahålla en s.k. samhällsomfattande posttjänst. En samhällsomfattande posttjänst innefattar just de krav på postverksamheten som det postpolitiska målet beskriver. Posten är den operatör i landet som enligt sina tillståndsvillkor skall tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Det utgår inte någon ersättning från staten till Posten för detta.

Post- och telestyrelsen (PTS) är tillsynsmyndighet för efterlevnaden av postlagen och fick 1997 ett sektorsansvar på postområdet som innebär att myndigheten bl.a. skall följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov. Någon konkurrensfrämjande roll har dock inte myndigheten och i regeringens proposition Statens ansvar på postområdet (prop. 1997/98:127) uttalades särskilt att myndigheten inte skall ha en generell konkurrensfrämjande roll på postområdet.

Inom Europa pågår ett arbete för att skapa en gemensam inre marknad för posttjänster. Det är idag endast Sverige och Finland som helt har liberaliserat sina respektive marknader. Det ursprungliga liberaliseringsdirektivet på postområdet, Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen. De nu antagna ändringarna i postdirektivet slår bl.a. fast en tidsplan innehållande en gradvis liberalisering av marknaden under 2003 till 2006. Kommissionen skall därefter senast den 31 december 2006 överlämna en rapport tillsammans med ett förslag till Europaparlamentet och rådet som, om den finner det lämpligt, bekräftar år 2009 som ett slutdatum för genomförandet av en gemensam inre marknad för posttjänster.

*Konkurrenspolitiken* skall vara grundad på ett konsumentperspektiv och skall bidra till modernisering och utveckling av samhället genom effektiva och öppna marknader som släpper fram nya idéer, nya företag och produkter.

Konkurrenslagen (1993:20) (KL), som trädde i kraft den 1 juli 1993, är generell och omfattar alla sektorer, således även postsektorn. KL bygger på samma principer som gäller på EU-nivå och innehåller två grundläggande förbud. Det ena förbudet avser konkurrensbegränsande samarbete mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på den svenska marknaden, eller som ger ett sådant resultat. Enligt det andra förbudet är företag som har en dominerande ställning på marknaden förbjudna att missbruka sin dominerande ställning.

Det är Konkurrensverket som är central myndighet för konkurrensfrågor. Verket har till uppgift att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Konkurrensverket har bl.a. i uppgift att aktivt tillämpa KL för att hindra skadliga konkurrensbegränsningar.

Både konkurrenslagstiftningen och postlagstiftningen är tillämplig på postmarknaden för att säkerställa att en fungerande marknad uppnås. Trots detta uppfattar de nya aktörerna att det finns konkurrensproblem som gör det svårt att bedriva verksamhet på postmarknaden. PTS har även inkommit till regeringen med rapporten Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering och tar där upp vissa frågor som myndigheten anser behöver utredas närmare. Dessa är bl.a. en bestämmelse för eftersändning liknande den som i dag finns för regleringen av tillgången till anläggningar för postöverlämning i 16 a § postlagen, en förändring av definitionen av postverksamhet i 3 § postlagen om marknads utveckling så kräver, möjligheter för operatörer att få tillgång till delar av den dominerande operatörens distributionsnät, samt en konkurrensfrämjande roll för PTS på postområdet.

Den nuvarande regleringen och dess tillämpning av de ansvariga myndigheterna samt deras inbördes uppgiftsfördelning behöver analyseras för att utreda om det föreligger brister i något avseende och hur dessa eventuella brister i så fall lämpligen kan avhjälpas.

#### *Några frågor i postlagstiftningen av särskilt intresse*

Postförordningen (1993:1709) föreskriver att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte får höja normalportot per kalenderår mer än förändringen i konsumentprisindex. Denna form av pristak infördes 1997 och syftet är att skydda konsumenter, främst de grupper som inte har något alternativ till Posten, mot



allt för kraftiga prishöjningar. Samtidigt skall pristaket ge Posten utrymme att ta ut ett pris som motsvarar kostnaderna för tjänsten. Det bör utredas om dessa syften uppnås med nuvarande reglering.

Enligt postlagen skall befordran av adresserade tidningar och tidskrifter ske till kostnadsbaserade priser eftersom den ingår som en del i den samhällsomfattande posttjänsten. I en granskningsrapport från PTS av den 27 mars 2003 anser myndigheten att Postens senaste prishöjning av Posttidningar A inte är rimlig och inte heller är kostnadsbaserad. Posten har i ett yttrande till regeringen uppgett att bolaget historiskt sett har hållit låga priser på tidningsdistributionen men att bolaget i dagens ekonomiska läge inte längre har möjlighet att ha ett underskott på tjänsten och därför är tvingat att höja priserna mer än kostnadsutvecklingen mätt som utvecklingen av konsumentprisindex.

Det finns i dag ett antal postoperatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet men som aldrig har startat sin verksamhet. Det kan förekomma att någon av dessa utnyttjar de rättigheter som tillståndet medför utan att bedriva någon sådan verksamhet som tillståndet berättigar till. I dag finns det ingen möjlighet för PTS att återkalla ett tillstånd i en sådan situation.

#### *Sammanfattning av skälen till en översyn av postområdet*

- Utvecklingen på postmarknaden bör utvärderas i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv för att avgöra om syftet med liberaliseringen har uppnåtts.
- Det bör undersökas om det finns kvarvarande hinder för att syftet med liberaliseringen skall kunna uppnås och utredas om nuvarande lagstiftning är ändamålsenlig och om förändringar behövs för att skapa förutsättningar för att säkerställa att postmarknaden utvecklas på önskvärt sätt.
- Myndigheternas uppgifter och roller bör utredas i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv myndighetsorganisation för att främja konkurrens på postområdet.
- Frågorna om prisreglering i form av ett pristak på normalportot, kostnader och priser för tidnings- och tidskriftsdistribution och avsaknaden av en möjlighet för tillsynsmyndigheten att återkalla tillstånd för operatörer som inte bedriver någon postverksamhet bör särskilt belysas.

## Den grundläggande kassaservicen

Det politiska målet för den grundläggande kassaservicen är att alla i hela landet skall ha möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Av 1 a § postlagen framgick tidigare att det skulle finnas en kassaservice i hela landet. Statens ansvar säkerställdes genom ett avtal mellan staten och Posten, vari Posten påtog sig skyldigheten att tillhandahålla en grundläggande kassaservice till alla kunder i hela landet. I mars 1998 ansåg regeringen att det fanns anledning att tillsätta en särskild utredare med uppgift att överväga olika alternativ till den gällande ordningen och i december 1998 överlämnade Betalserviceutredningen sitt betänkande Kassaservice (SOU 1998:159). Utredningens förslag innebar förenklat att kassaservicen inte längre skulle vara en statlig angelägenhet utan skötas av marknaden. Länsstyrelsen skulle dock kunna stödja kassaservicen på regional nivå där så behövdes. I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) informerades dock riksdagen om att regeringen inte avsåg att genomföra Betalserviceutredningens förslag. Som ett led i den vidare beredningen av frågan utarbetades inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) promemorian Grundläggande kassaservice. Därefter fattade regeringen den 11 oktober 2001 beslut om proposition om grundläggande kassaservice som ligger till grund för den nu gällande lagen (prop. 2001/02:34, bet. 2001/02:TU1, rskr. 2001/02:125).

Lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice (kassaservicelagen) trädde i kraft den 1 januari 2002. Av lagen följer att det är det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap. vallagen (1997:157) som skall tillhandahålla en grundläggande kassaservice. Hänvisningen syftar på Posten AB och det är i dag Postens dotterbolag Svensk Kassaservice AB som sköter kassaservicen och agerar som ombud för de banker som bolaget har avtal med. Bankerna står enligt bankrörelselagen (1987:617) under tillsyn av Finansinspektionen. PTS har således ingen tillsynsfunktion över kassaservicen som sådan men skall enligt kassaservicelagen och förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

Svensk Kassaservice använder sig av ett distributionsnät för sina tjänster som på de allra flesta ställen är skiljt från postservicen. Kassaservice tillhandahålls genom ett antal serviceställen över hela landet, varav en del är egna kontor och en del är hos samarbetande

företag. Därutöver erbjuds också kassaservice genom lantbrevbärare.

Svensk Kassaservice erbjuder delvis samma tjänster som banksektorn med den avgörande skillnaden att bolaget inte bedriver någon egen bankverksamhet med kontoföring utan endast agerar ombud för de banker som bolaget har slutit avtal med. De tjänster som tillhandahålls är betalning av räkningar, kontantuttag samt insättningar och uttag på konton. Det finns i dag ett flertal alternativ till Svensk Kassaservice, t.ex. banker, dagligvarukedjor med kassahantering genom kontokort, bankomater, betalkort, telefon- och Internetbank, autogiro och giro. De banker som Svensk Kassaservice i dag har avtal med är Nordea, Föreningssparbanken, Länsförsäkringar bank och GE Capital Bank.

Andelen av Sveriges befolkning som använder sig av Svensk Kassaservices tjänster minskar för varje år. Fler och fler går över till att t.ex. använda Internet för att utföra sina bankärenden. Antalet transaktioner som utförs på Svensk Kassaservice minskar enligt Posten i genomsnitt med ca 18 % per år.

Glesbygdverket har i sin redovisning av utvecklingen av offentlig service i gles- och landsbygdsområden år 2002 påpekat att kassaservicen är mycket viktig för småföretagare i glesbygd. Myndigheten menar dock att det finns problem för lanthandeln med dagskassahantering som är kopplade till bl.a. försäkringsvillkor och avgiftssystem.

Staten betalar en ersättning om 400 miljoner kronor per år till Posten för att bolaget skall tillhandahålla kassaservicen. Denna ersättning avser att täcka underskottet för de serviceställen som inte är kommersiellt motiverade och där det inte heller finns andra alternativ. Svensk Kassaservice har därutöver ett bokfört underskott om ca 260 miljoner kronor för 2002.

Under 2003 har Posten fattat beslut om att vidta åtgärder för att uppnå ett nollresultat i kassaserviceverksamheten 2005. De åtgärder som vidtas är bl.a. stängningar av kontor, personalneddragningar, prishöjningar och omförhandlingar av avtal om ersättning från banker. Dessa åtgärder är enligt Posten endast en kortsiktig lösning och bolaget menar att kostnaderna kommer att öka i ett längre perspektiv.

Den snabba utvecklingen när det gäller marknadssituationen för kassaservicetjänster gör det nödvändigt att utreda det statliga åtagandet och statens krav på den aktör som skall tillhandahålla kassaservicen i förhållande till det reella behov som finns. De ökade

kostnaderna till följd av den minskade efterfrågan av tjänsterna kräver också att formerna för tillhandahållandet av den grundläggande kassaservicen ses över för att kostnaderna skall kunna anpassas till en efterfrågan som förändras över tiden.

## Uppdraget

### *Postservice*

Utredaren skall göra en övergripande beskrivning av postmarknadens utveckling och olika marknadssegment vad beträffar bl.a. dess aktörer, tjänster, priser, volymer, geografiska förhållanden och teknisk påverkan samt marknadsandelar. Beskrivningen skall om möjligt inbegripa utvecklingstendenser. I beskrivningen skall även ingå en sammanfattning av den pågående utvecklingen inom EU och de nordiska länderna.

Utredaren skall vidare göra en samhällsekonomisk analys av liberaliseringen av postmarknaden. Därvid bör analyseras effekterna med avseende på prisnivåer, tillgänglighet, servicenivå och tillträdet av nya företag på marknaden. Förekommande skillnader i effekterna för olika regioner i landet skall uppmärksammas, liksom effekter för gles- och landsbygdsområden.

Utifrån den samhällsekonomiska analysen skall utredaren utreda eventuella brister i nuvarande lagstiftning som hindrar att marknaden utvecklas i önskvärd riktning. Utredaren skall i detta sammanhang utvärdera ansvariga myndigheters nuvarande tillämpning av lagstiftningen, deras inbördes uppdelning av ansvaret för postmarknaden samt myndigheternas aktivitet på området för att därvid utreda om nuvarande ordning är ändamålsenlig och kostnads effektiv. Utredaren skall även utvärdera eventuella ytterligare faktorer som kan ha hindrat eller påverkat marknaden utveckling.

På detta underlag skall utredaren analysera det befintliga politiska målet för postområdet och vid behov föreslå förändringar av detta. Utredaren skall vidare ange vilken lagstiftning som behövs för att säkerställa att detta mål nås. Kund- och konsumentperspektivet skall vara vägledande för utredarens eventuella förslag.

I det politiska målet för postområdet skall det ingå att alla skall ha tillgång till en posttjänst av hög kvalitet och till rimliga priser. Vidare skall postmarknaden karakteriseras av en effektiv konkur-

rens mellan flera aktörer som tillsammans kan erbjuda ett brett urval av posttjänster.

Utredaren skall också bedöma om myndighetsorganisationen behöver förändras och i sådant fall föreslå en lämplig uppdelning av myndighetsansvaret samt de förändrade befogenheter som kan följa av detta.

Utredaren skall i sitt arbete särskilt ta ställning till och om lämpligt föreslå

- en bestämmelse för reglering av eftersändning av adresserade försändelser,
- en förändring av definitionen av postverksamhet i 3 § postlagen om marknadens utveckling så kräver,
- möjligheter för operatörer att få tillgång till delar av den dominerande operatörens distributionsnät, samt
- en konkurrensfrämjande roll för Post- och telestyrelsen på postområdet.

#### *Några frågor i postlagstiftningen som särskilt skall belysas*

Utredaren skall analysera prisregleringen vad gäller enstaka övernattbefordrade frimärkta brev som väger upp till 500 gram. Utredaren skall definiera vilka skyddsvärda grupper i samhället som har behov av ett pristak och föreslå en ändamålsenlig konstruktion av pristaket. Utredaren skall även beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av prisregleringen. Om förslaget ger upphov till sådana negativa ekonomiska konsekvenser för den aktör som träffas av regleringen att kompensation bör övervägas skall även förslag lämnas till hur denna kan utformas.

Utredaren skall beskriva och analysera marknaden för befordran av tidningar och tidskrifter i Sverige, inklusive kostnader och priser för distributionen och göra en jämförelse med de övriga nordiska länderna. Utredaren skall särskilt beskriva och analysera möjligheterna till samdistribution av adresserade tidningar och tidskrifter och övriga adresserade försändelser. Utredaren skall om det är lämpligt föreslå förändringar i regelverket för att skapa förutsättningar för samdistribution.

Utredaren skall ta ställning till och om lämpligt föreslå en bestämmelse i postlagen som medför att ett tillstånd kan återkallas av tillsynsmyndigheten om operatören inte bedriver någon postverksamhet.

*Den grundläggande kassaservicen*

Utredaren skall analysera och bedöma samhällets behov av och kostnader för en grundläggande kassaservice historiskt sett, i dag och i framtiden. Utredaren skall redovisa hur kostnader och intäkter för den grundläggande kassaservicen har utvecklats under de senaste fem åren. Utifrån denna bedömning skall utredaren ta ställning till om staten skall fortsätta att ha ansvar i nuvarande omfattning för den grundläggande kassaservicen. Utredaren skall i sådant fall 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 utredaren finner att det även i fortsättningen skall vara Posten som helt eller delvis tillhandahåller kassaservicen skall utredaren 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. Utredaren skall bedöma kostnaderna för att uppfylla de aktuella behoven. Kostnaderna skall redovisas med fördelning på olika tjänster och regioner i landet.

Det övergripande målet för utredaren skall vara att finna en lösning som är godtagbar i ett samhällsekonomiskt och konkurrensrättsligt perspektiv och som tillgodoser rimliga krav på tillgänglighet. Utredaren skall särskilt ta ställning till

- 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.

**Övrigt**

Utredaren skall i den mån utredningen lägger fram förslag som står i strid med de befintliga politiska målen för post- och kassaservice, lägga fram förslag till nya mål.

Utredaren skall i sitt arbete beakta att utredningen innehåller två delar som rör två olika områden, dels postservice, dels kassaservice.

Dessa delar skall behandlas var för sig i största möjliga utsträckning.

Utredaren skall i sitt arbete ta hänsyn till möjligheterna för allmänheten att kunna förtidsrösta (poströsta). Utredaren skall ta hänsyn till 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.

Utredaren skall vid översynen av kassaservicen 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, vilket stadgar att separat redovisning skall upprättas för statligt finansierad och annan konkurrensutsatt verksamhet.

Utredaren skall beakta EG:s regler även i övrigt om statstöd och tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse.

Utredarens förslag till ändring av lagstiftning skall innefatta förslag till författningstext.

Utredaren skall anlägga ett jämställdhets- och miljöperspektiv på de förslag som läggs fram i möjligaste mån.

Utredaren skall ha möjlighet att ta upp de ytterligare frågor som denne anser behöver övervägas inom ramen för uppdraget.

## Utredningsarbetet

Utredaren skall samråda med representanter för organisationer och företag inom området samt med berörda myndigheter.

Utredaren skall göra en konsekvensanalys i ett samhällsekonomiskt perspektiv av samtliga förslag som läggs fram. Därvid skall eventuella effekter för enskilda särskilt utpekade aktörer och för statsbudgeten redovisas.

Utredaren skall även beakta konsekvenserna av föreslagen lagstiftning för små företags villkor, i enlighet med 15 § kommittéförförordningen (1998:1474). Utredaren skall härvid samråda med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning.

Utredaren skall ta hänsyn till det uppdrag som 2003 års vallagskommitté har såvitt avser ansvaret för förtidsröstningen (dir. 2003:37).

Resultatet av PTS uppdrag i regleringsbrevet för 2003 för myndigheten att utreda kassaservicen med en redovisning den 1 oktober 2003 skall ingå som underlag för utredaren. Utredaren skall även ta ställning till de eventuella förslag som PTS lägger fram.

Utredaren skall uppmärksamma redan befintliga analyser på området bl.a. PTS rapporter Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering, Den samhällsomfattande posttjänsten och Granskningsrapport om Postens prissättning för befordran av adresserade tidskrifter.

Utredaren skall redovisa ett delbetänkande om den grundläggande kassaservicen senast den 1 maj 2004 och ett slutbetänkande med resterande del av uppdraget senast den 1 november 2004.

(Näringsdepartementet)



# Anmälda intressenter till Post- och Kassaserviceutredningens (N 2003:09) hearing 2004-03-10

Organisation	Att:
Capgemini	Lars Jarmstad Peter Cassel Björn Eriksson Christian Fegler
DFL/Kuponginlösen	Anna-Karin Thunborg Pontus Ellefsson
Finansinspektionen	Christina Westerling
Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva!	Leif Magnusson
Föreningen Landsbygds-handelns Främjande	Kjell Persson Susanne Fritz
Glesbygdsverket	Martin Olauzon
Handelsanställdas Förbund	Stefan Eriksson
ICA Bank	Jörgen Wennberg Lars Welin ICA Nyheter
Konsumentverket	Peter Knutsson
Livsmedelshandlarförbundet	Ivan Hernadi
LRF	Anders Johannesson
Länsförsäkringar Bank	Eva-Lisa Olsson Johan Nyman
Migrationsverket	Ewa Lidström Hans Ornefalk
Nordea	Bo Eriksson Torgny Wistedt Dick Törner

Näringsdepartementet	Daniel Pettersson (Politiskt sakkunnig) Josefin Grolander (ITFoU)
Näringsdepartementet – enheten för statligt ägande	Jonas Iversen Fredrik Eliasson
Pensionärernas Riksorganisation (PRO)	Carl-Eric Thörngren
Politisk sekreterare/trafikutskottets s-grupp	Janne Sundkvist
Post- och kassaserviceutredningen N2003:9	Susanne Lindh Hans Öjemark Christina Henryson
Post- och telestyrelsen (PTS)	Sten Selander
Posten / Svensk Kassaservice	Ingemar Persson Elisabeth Ström Inger Holmström Susanne Flyckt-Hylén Patrik Högberg
Regelutredningen	Mats Johansson Albin Kainelainen
Riksbanken	Kai Barvell Mithra Ericson
Riksdagsledamot (m)	Björn Hamilton
Riksdagsledamot (v)	Karin Thorborg
Riksförsäkringsverket	Adriana Lender
Riksgäldskontoret	Anita Schönbeck
Saco	Björn Nyström Jan Eric Gyllenram Lennart Lundgren
Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)	Milinko Mijatovic
Seko Post	Alf Mellström Margareta Rosén Ingela Edlund
SmåKom	Ordf. Anders Agnemark Skr. Ronny Svensson

ST Post	Ann-Christin Fällén Kjell Strömbäck
Statskontoret	Thomas Ringbom
Svensk Handel	Walter Sköldefors
Svenska Bankföreningen	Pär Karlsson Leif Trogen
Svenska Kommunförbundet/ Landstingsförbundet Enheten för tillväxt och regional utveckling	Torgny Ljungkvist
Sveriges Pensionärsförbund (SPF)	Olof Björlin
Tidningsutgivarna	Per Hultengård
Vallagskommittén	Ulf Larsson Ulla Björkman Lars-Åke Ström
Valmyndigheten	Vivan Nilsson

# Prognos för volymutvecklingen per tjänst

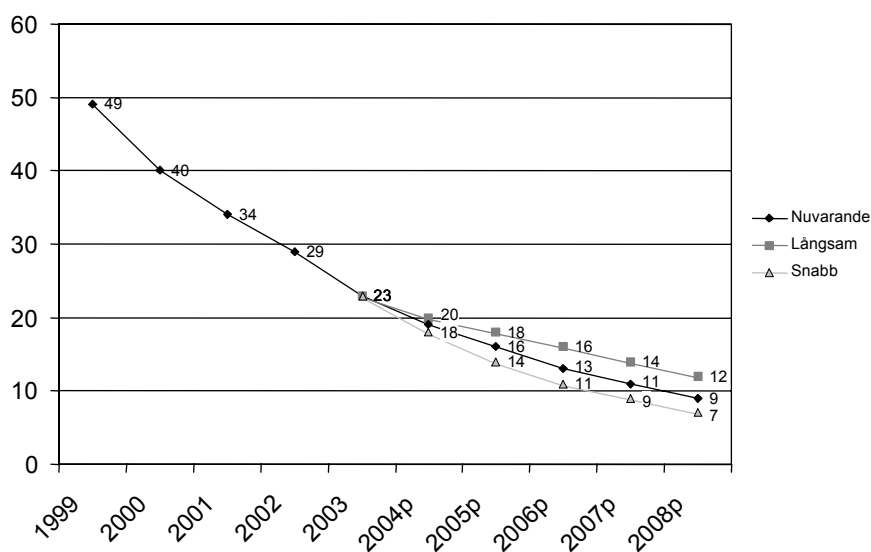
## Betalningstransaktioner

Behovsanalysen pekar på att det fortfarande är en bit kvar ner till det antal personer som inte har något alternativ till att hantera sina betalningar via manuell kassaservice och detta gör att nuvarande minskningstakt sannolikt kommer att fortsätta. De alternativ som finns för att betala sina räkningar innebär oftast lika snabb eller snabbare service till betydligt lägre kostnader vilket fler och fler upptäcker.

Den mest realistiska bedömningen är en fortsatt minskning av antalet transaktioner som ligger i nivå med den historiska utvecklingen, dvs. med 17 % per år. Detta innebär att år 2008 kommer antalet transaktioner hos Svensk Kassaservice att uppgå till ca 9,1 miljoner givet allt annat lika och att på hela marknaden hanteras ca 14 miljoner transaktioner.

I de fortsatta analyserna hanteras parallellt med huvudhypotesen två kompletterande hypoteser för att kontrollera känsligheten i resultatet. Den ena hypotesen innebär att minskningen blir något lägre: 12 % per år. Detta skulle resultera i 12,1 miljoner transaktioner vid utgången av 2008. Den andra hypotesen innebär en något snabbare minskning av betalningstransaktionerna: 22 % per år. I detta fall skulle transaktionerna 2008 uppgå till 6,6 miljoner stycken

Prognos antal betalningstransaktioner fram till 2008



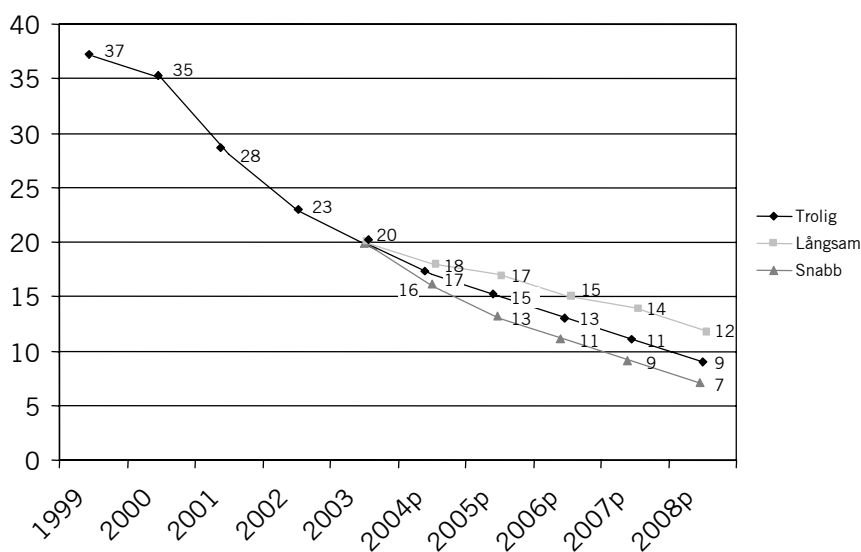
Anm: "p" efter årtal betyder "prognos".

Källa: Capgemini.

### Insättningar och uttag på konto

Insättning och uttag på konto kan idag ske på konto i Förenings-Sparbanken, Nordea, Länsförsäkringar Bank och GE Capital Bank. Antalet banktransaktioner har genomsnittligt minskat med 14 % hos Svensk Kassaservice under den senaste femårsperioden och den mest realistiska bedömningen är att minskning fortsätter i samma takt. Detta innebär att år 2008 kommer ca 9,4 miljoner transaktioner att hanteras hos Svensk Kassaservice givet allt annat lika och att det på hela marknaden hanteras ca 18 miljoner transaktioner.

## Prognos antal insättningar och uttag från konton fram till 2008



Anm: "p" efter årtal betyder "prognos".

Källa: Capgemini.

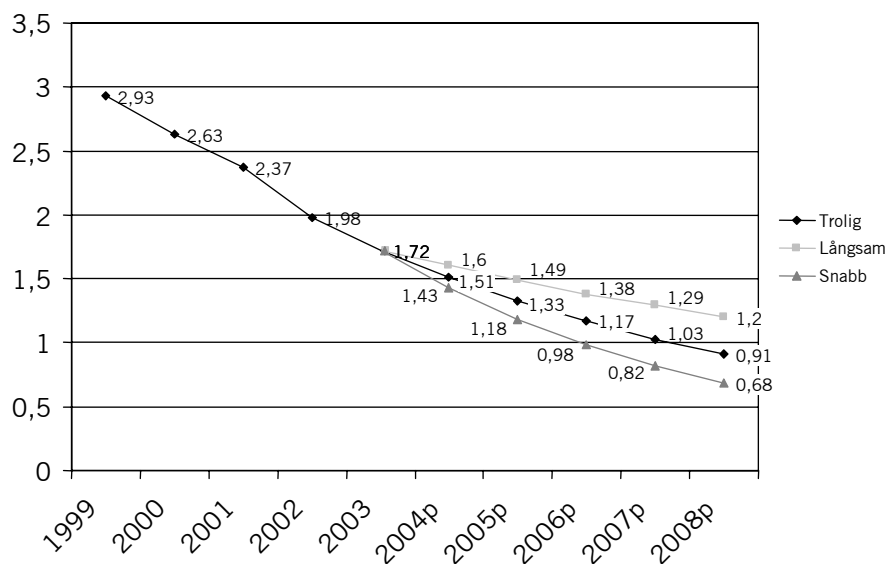
I de fortsatta analyserna hanteras parallellt med huvudhypotesen två kompletterande hypoteser för att kontrollera känsligheten i resultatet. Den ena hypotesen innebär att minskningen blir något lägre: 9 % per år. Detta skulle resultera i ca 12 miljoner transaktioner vid utgången av 2008. Den andra hypotesen innebär en något snabbare minskning av betalningstransaktionerna: 19 % per år. I detta fall skulle transaktionerna 2008 uppgå till 7,0 miljoner.

### Dagskassehantering

Behovsanalysen visade på att kontanter kommer att finnas kvar under överskådlig tid och att företag med dagskassor kommer att ha ett fortsatt behov av att lämna in dem. Idag finns ca 16 500 företag i branscher som hanterar dagskassor på orter där det inte finns något bankalternativ (SCB). För Svensk Kassaservice har antalet dagskassetransaktioner minskat med i genomsnitt ca 12 % per år sedan 1999 och den mest realistiska bedömningen är en fortsatt minskning av antalet transaktioner som ligger i nivå med

detta. Huvudhypotesen är en fortsatt minskning med 12 % per år. Detta innebär att det år 2008 kommer att utföras ca 910 000 dagskassainsättningar hos Svensk Kassaservice givet allt annat lika.

*Prognos antal betalningstransaktioner fram till 2008*



Anm: "p" efter årtal betyder "prognos".

Källa: Capgemini.

I de fortsatta analyserna hanteras parallellt med huvudhypotesen två kompletterande hypoteser för att kontrollera känsligheten i resultatet. Den ena hypotesen innebär att minskningen blir något lägre: 7 % per år. Detta skulle resultera i 1,2 miljoner transaktioner vid utgången av 2008. Den andra hypotesen innebär en något snabbare minskning av betalningstransaktionerna: 17 % per år. I detta fall skulle transaktionerna 2008 uppgå till 680 000 stycken.

# Statens offentliga utredningar 2004

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.



37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marksänd digital-TV. Ku.
40. Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. M.
41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. Fö.
42. Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. U.
43. Den könsuppdelade arbetsmarknaden. N.
44. Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
45. Nationaldagen – ny helgdag. Ju.
46. Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. Ju.
47. Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. Ju.
48. Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag. Ju.
49. Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. Ju.
50. Skolans ansvar för kränkningar av elever. U.
51. Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. U.
52. Samhällets behov av betaltjänster. N.

# Statens offentliga utredningar 2004

---

## Systematisk förteckning

### **Justitiedepartementet**

---

Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]

Översyn av personuppgiftslagen. [6]

Ledningsrätt. [7]

Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]

Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]

Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]

Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. [22]

Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]

Nationaldagen – ny helgdag. [45]

Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. [46]

Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. [47]

Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media, och vardag. [48]

Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. [49]

### **Utrikesdepartementet**

---

Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningsystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]

Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]

### **Försvarsdepartementet**

---

Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]

Informera om samhällets säkerhet. [25]

Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]

Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. [41]

### **Socialdepartementet**

---

Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård.

+ Bilagor. [3]

Patientskadlagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]

Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]

Genetik, integritet och etik. [20]

### **Finansdepartementet**

---

Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]

Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]

Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]

Långtidsutredningen 2003/04. [19]

Från verksförordning till myndighetsförordning. [23]

Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]

Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]

Reformerade egendomsskatter. [36]  
Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till  
Långtidsutredningen 2003/04. [44]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Folkbildning och lärande med ITK-stöd  
– en antologi om flexibelt lärande i folk-  
högskolor och studieförbund. [8]  
En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling  
för excellens och tillväxt. [27]  
Tre vägar till den öppna högskolan. [29]  
Folkbildning i brytningstid  
– en utvärdering av studieförbund och  
folkhögskolor. [30]  
Utan timplan – med målen i sikte. [35]  
Lärare, forskare och läkare –  
tre kompetenser i en befattning. [42]  
Skolans ansvar för kränkningar av elever.  
[50]  
Vem får vara med? En belysning av  
folkbildningens relation till icke del-  
tagarna. [51]

### **Kulturdepartementet**

---

Bokpriskommissionens fjärde delrapport.  
Det skall vara billigt att köpa böcker och  
tidskrifter IV. [9]  
Digital Radio. [16]  
Nytt regelverk för marksänd digital-TV.  
[39]

### **Miljödepartementet**

---

Förnybara fordonsbränslen. Nationellt  
mål för 2005 och hur tillgängligheten av  
dessa bränslen kan ökas. [4]  
Miljöbalkens sanktionssystem och  
hänsynsregler. [37]  
Alternativ för miljöbalkens prövnings-  
organisation. [38]  
Kortare instanskedja och ökad samord-  
ning. Alternativ för plan- och bygg-  
lagens prövningsorganisation. [40]

### **Näringsdepartementet**

---

Rätten till skadestånd enligt konkurrens-  
lagen. [10]  
Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]  
Arbetsvid vid vägtransporter – förslag till  
ny lag. [26]  
Den könsuppdelade arbetsmarknaden. [43]  
Samhällets behov av betaltjänster. [52]