

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Grundläggande kassaservice

(Dnr M2001/6184/ITFoU)

1 Inledande synpunkter

Näringsdepartementet föreslår i den remitterade promemorian att grundläggande kassaservice bör regleras i särskild lag där Posten AB (publ.) (Posten) anges som ansvarig, att nuvarande skrivningar om kassaservice i postlagen stryks, att begreppet kassaservice och lämplig omfattning preciseras via föreskrifter snarare än direkt i den föreslagna nya lagen, samt att regeringen utser en myndighet att bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

Promemorian anger en annan lösning för statens ansvar för betaltjänster än den som föreslogs av Betalserviceutredningen (SOU 1998:159). Som motiv anges bl.a. följande (s. 6):

Det är (...) angeläget att garantera att ett visst grundutbud av tjänster tillhandahålls alla och att en viss tjänst tillhandahålls till samma pris oavsett var i landet man bor. Eftersom kassaservice har mycket stor betydelse för såväl företagen som de enskilda människorna är det ett samhällsintresse att alla tillförsäkras en tillfredsställande kassaservice. (...)

Det får (...) anses vara olämpligt att ansvaret för att tillhandahålla kassaservice huvudsakligen skall vila på marknaden, eftersom variationer i utbud, kvalitet och pris av naturliga skäl kommer att uppstå. Regeringen har också anmält i budgetpropositionen för 2001 att den inte avser att genomföra Betalserviceutredningens förslag i den del förslagen berör postlagen. I stället bör som hittills slås fast i lag att staten skall tillhandahålla en grundläggande kassaservice. Det frågan nu gäller är formerna för detta.

Tolkat på detta sätt kan promemorians förslag ses som en teknisk formalitet, där Postens nuvarande ansvar för posttjänster respektive kassaservice slås fast och tydliggörs i separata lagar. Förutsatt att en sådan inriktning bedöms lämplig finns det föga att anföra mot föreslagna förändringar.

Enligt Riksgäldskontorets bedömning är det emellertid svårt att remissbehandla promemorian utan att ta upp ett antal bakomliggande frågor. Hur konkurrensneutral är den lagstiftade statliga lösning som föreslås och vilka effekter får den på den framtida marknaden för kassaservice och betalningstjänster? Vad talar för att Posten är lämplig att ges denna uppgift? Vad gör kassaservice till ett statligt ansvar? Vilka krav är rimliga att ställa på utformningen av en grundläggande kassaservice givet de kostnader det handlar om?

Någon analys av dylika frågor redovisas inte i promemorian. Det framgår därmed inte varför Betalserviceutredningens förslag avvisas. Utredningens förslag anslöt till etablerade former för statligt stöd till kommersiell service i glesbygd. Av promemorian framgår inte varför denna metod är olämplig när det gäller just kassaservice. Den ovan citerade utgångspunkten att det är "angeläget att garantera att (...) en viss tjänst tillhandahålls till samma pris oavsett var i landet man bor" synes svår att generalisera.

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning ger promemorian därmed ett bristfälligt underlag för beslut. Riksgäldskontoret var inte remissinstans för Betalserviceutredningen. På basis av en översiktlig granskning av utredningens resonemang och förslag finner kontoret att dessa ger en bättre utgångspunkt för utformningen av det statliga stödet till kassaservice än den nu remitterade promemorian. I det följande redovisas närmare varför Riksgäldskontoret avstyrker den i promemorian föreslagna lösningen.

Noteras kan att Riksgäldskontoret har att bevaka statliga myndigheters behov av betaltjänster. Enligt en strikt bedömning berörs statliga myndigheter i liten utsträckning av ren kassaservice i och med att statliga betalningar till och från medborgarna vanligen görs via girosystem. Frågan om kassaservice saknar dock ej intresse för myndigheter eftersom även den fortsatta hanteringen, då exempelvis en utbetalningsavi ska kunna lyftas av en enskild medborgare, bör fungera på ett tillfredsställande sätt. Även om denna sistnämnda hantering strikt talat inte ligger inom myndighetens omedelbara ansvarsområde handlar det i slutändan om vilken servicegrad en enskild myndighet vill och bör kunna erbjuda medborgarna.

2 Effektivitetsaspekter och effekter på kassaservice- och betalningsmarknaden

Promemorian avvisar tanken att upphandla tjänsten att tillhandahålla kassaservice. Argumentet är att ingen annan aktör än Posten har möjlighet att långsiktigt åta sig att tillhandahålla tjänsten på godtagbara villkor.

Promemorian präglas således av ett helt statiskt synsätt på betalservicemarknaden. Detta är dock snarare en *effekt* av den föreslagna lösningen än ett argument för att den bör genomföras. Enligt Riksgäldskontorets bedömning undanrycker förslaget möjligheterna till nyetableringar och alternativa lösningar, t.ex. kassaservice i butik, inom betalserviceområdet. I promemorian anförs att det vid tidpunkten för

införandet av postlagen, då bl.a. Postverkets ensamrätt till brevbefordran avskaffades, inte förväntades att nya postoperatörer skulle tillträda i någon större utsträckning. Sedan dess har ett femtiotal postoperatörer etablerats. En parallell utveckling kan inte uteslutas inom kassaserviceområdet. Den kan i viss utsträckning redan sägas vara på väg, t.ex. har ICA-koncernen beviljats bankkottor genom ICA Banken AB.

Riksgäldskontoret vill peka på risken att denna utveckling kvävs via lagstiftning eller andra statliga ingrepp. Detta kan innebära att de långsiktiga kostnaderna, såväl samhällsekonomiskt som statsfinansiellt, för att tillhandahålla kassaservice blir högre än nödvändigt.

Förslaget kan också sägas förenkla för de traditionella bankerna att dra ner sin kassaservice, vilket vore olyckligt. Då bortfaller det kundefterfrågetryck på bankerna som skulle kunna komplettera ett eventuellt statligt alternativ. Kundtryck är möjligen också ett mer effektivt sätt att säkerställa rätt nivå på servicegrad, både regionalt och totalt sett, än vad som kan åstadkommas genom ett politiskt beslut.

Förslaget kan sägas innebära att staten subventionerar banksystemet genom att tillhandahålla kassaservice (manuell hantering av inbetalningar och utbetalningar till bankerna) via Posten.¹ Förslaget blir i så måtto en service åt bankerna i minst samma grad som för medborgarna. Bankerna har ensamrätt och skyldighet att motta kontoinsättningar. I kundens uppfattning innehåller denna tjänst möjlighet till såväl insättning som uttag. Om staten tillhandahåller den (kostnadstunga) kassaservicetjänsten, kan banken nöja sig med att tillhandahålla den (intäktsgivande) inlåningstjänsten. Förslaget riskerar därmed även påskynda nedläggningen av bankkontor och övervältra kostnader på staten som skulle ha burits av bankerna och deras kunder.

Oavsett vem som ansvarar för manuell kassaservice, så kommer det att vara dyrt för privatpersoner att utnyttja dessa tjänster. Det finns idag en möjlighet till differentierad prissättning mellan de olika bankerna för manuella betalningar och kassaservice, vilket gynnar privatpersonen.

3 Postens roll

Postens förändrade verksamhetsinriktning, med fokus på kärnverksamheterna meddelande och logistik, betyder att företaget inte är en lika naturlig leverantör av kassatjänster som man en gång möjligen varit. Det rimliga torde vara att Posten tillåts erbjuda kassaservicetjänster i den omfattning företaget anser det vara lönsamt och givet att det ligger i linje med den övergripande affärsidé företaget arbetar efter, dvs. samma förutsättningar som gäller för övriga potentiella (privata) leverantörer av betalnings- och kassaservicetjänster. Lösningen att i lag ge ett publikt aktiebolag, låt vara statsägt, specifika uppgifter förefaller principiellt och

¹ Posten tar ut en ersättning från de banker de har samarbetsavtal med för kassaservice, men ersättningen förväntas uppenbarligen inte täcka kostnaderna eftersom staten beräknas behöva tillskjuta 700 miljoner kronor per år.

praktiskt olämplig. Det ger i vart fall inte staten ett gynnsamt förhandlingsläge när avtal om ersättningen till Posten för betalservice skall förhandlas fram.

Promemorian konstaterar att den förväntade försäljningen av Postgirot bank förändrar Postens möjligheter att kostnadseffektivt erbjuda betalnings- och kassaservicetjänster. Att anföra detta som skäl för att via lagstiftning säkerställa att Posten bibehåller en icke kostnadseffektiv verksamhet är dock bakvänt. Tvärtom borde man komma till rakt motsatt slutsats och slopa kravet på Posten att tillhandahålla tjänster som företaget inte längre har naturliga förutsättningar för.

Skrivelsen underkänner möjligheten att upphandla tjänsten från privata leverantörer med motiveringen att det är "högst tveksamt om det finns någon aktör vid sidan av Posten (...) som har möjlighet att långsiktigt åta sig att tillhandahålla tjänsten på för staten godtagbara villkor". Denna bedömning kan bäst utvärderas genom ett anbudsförfarande. Visar den sig korrekt kan Posten lämna ett lägre bud än andra företag och vinner upphandlingen. Det kan heller inte uteslutas att budgivningen, även i det fall Posten blir leverantör, bidrar till att sänka statens kostnader i förhållande till de 700 miljoner kronor per år som Posten beräknar är att betrakta som godtagbara.

4 Ambitionsnivå för kassaservicen

Skrivelsen präglas av grundtanken att en enhetlig kassaservice (produkter och tjänster till enhetligt pris och kvalitet tillgängliga för alla medborgare och företag i hela landet) är en självklarhet. Detta kan dock ifrågasättas sett i relation till andra områden staten har ansvar för (jämför Betalserviceutredningens kartläggning av principerna för statliga åtaganden). I vart fall måste en bedömning av detta slag beakta de kostnader som denna ambitionsnivå är förknippad med och användningen av dessa resurser för att uppnå enhetlig kassaservice vägas mot andra områden där offentliga medel kan behöva satsas. Någon sådan redovisning har inte gjorts i promemorian.

5 Slutsatser

Promemorian utgår från att en enhetlig kassaservice i hela landet är en odiskutabel självklarhet samt argumenterar för varför posttjänster och kassaservice inte bör omfattas av samma lag. Frågan varför posttjänster och kassaservice måste utföras av samma leverantör (dvs. Posten) och varför den sistnämnda tjänsten bör säkerställas via lagstiftning ges dock inte en tillfredsställande motivering.

Riksgäldskontoret ställer sig tveksamt till att betrakta en enhetlig kassaservice i hela landet som en nödvändighet, särskilt med beaktande av de kostnader härför som redovisas i promemorian. Betaltjänstutredningens förslag att likställa betalservice med andra tjänster synes ha klara fördelar, både principiellt och statsfinansiellt. Regionala skillnader avseende behov av statligt ingripande för att säkerställa en tillfredsställande nivå på nämnda

tjänster bör beaktas. Även med ambitionen att servicenivån skall vara densamma finns det inte skäl att anlita en leverantör för hela landet. Motsvarande krav på enhetlighet tillämpas exempelvis inte inom området social service i och med att landet är indelat i flera kommuner och landsting. Där övervakas servicenivån med andra medel. Riksgäldskontoret anser vidare att kassatjänster bör upphandlas i konkurrens, förutsatt att och i den mån kassaservicefrågan bedöms vara en statlig angelägenhet.

Riksgäldskontoret befarar vidare att det förslagna systemet skall användas för indirekt statlig subventionering av Posten. Det EG-rättsliga kravet på separat redovisning av den statligt finansierade kassaservicen ger här ett otillräckligt skydd. Postens lagstadgade uppgift ger dessutom staten en märklig förhandlingsposition när avtal om ersättning skall ingås.

Förslaget riskerar vidare att ta bort förutsättningarna för en naturlig utveckling inom kassaserviceområdet, med såväl dyrare tjänster som risk för ytterligare nedläggning av bankkontor som följd.

Riksgäldskontoret tillstyrker därför förslaget att stryka begreppet kassaservice i postlagen men avstyrker förslaget att kassaservice bör vara ett lagstiftat statligt ansvar utfört av Posten. I den mån staten ska ta ett ansvar för kassatjänster i den anda som Betalserviceutredningen föreslog bör tjänsten upphandlas i konkurrens, med utrymme för regionala skillnader avseende tjänsteutbud och leverantör, varvid även Posten kan delta i den omfattning företaget finner lämpligt.

I detta ärende har t.f. riksgäldsdirektören Ingrid Bonde beslutat, efter föredragning av avdelningschefen Pär Nygren. I den slutliga handläggningen har även chefekonomen Lars Hörngren deltagit.

Ingrid Bonde

Pär Nygren