

Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Samhällets behov av betaltjänster (SOU 2004:52)

Delbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen

Sammanfattning

Riksgäldskontoret delar utredningens bedömning av att nuvarande modell för rikstäckande kassaservice inte är ekonomiskt hållbar. Utredningen visar tydligt att nya alternativ måste sökas för att anpassa verksamheten efter den kraftigt minskade efterfrågan på manuella kassatjänster.

Riksgäldskontoret anser att statens ansvar ska begränsas till de orter där det inte är kommersiellt motiverat att bedriva kassaserviceverksamhet och där alternativ saknas.

Riksgäldskontoret tillstyrker därför förslaget att lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice ska upphävas. Genom att ersätta kassaservice-monopolet med upphandlad service där kommersiella alternativ saknas, kan samhällets totala resurser i form av infrastruktur som butiker och bensinförsäljare etc. tillvaratas bättre. Tillgängligheten, både vad gäller antalet serviceställen och öppettider, bör kunna bibehållas på minst samma nivå som idag till en för samhället och staten lägre kostnad.

Riksgäldskontoret avstyrker utredningens förslag att Riksförsäkringsverket ges i uppdrag att tillsammans med Riksgäldskontoret hitta en ny lösning för att genomföra utbetalningar till ålderspensionärer som saknar bankkonto. Post- och telestyrelsen bör i första hand använda nuvarande ramavtal för att tillgodose ålderspensionärernas behov. Skulle detta inte vara möjligt bör särskild upphandling ske i enlighet med reglerna i betalningsförordningen (1994:14).

Enligt Riksgäldskontoret finns i nuvarande ramavtal inga tjänster som tillgodoser Migrationsverkets behov vid utbetalningar till asylsökande. Vi tillstyrker därför utredningens förslag att Riksgäldskontoret ges i uppdrag att utreda behovet av och eventuellt utarbeta ett underlag för en separat upphandling av betalningsförmedlingstjänster till asylsökande. Upphandlingen bör ske enligt de regler som gäller i betalningsförordningen.

Samhällets behov av grundläggande kassaservice

Utredningen visar att transaktionsvolymerna för Svensk Kassaservice minskat med i genomsnitt 16 procent per år de senaste fem åren vilket innebär en halvering under samma period. Riksgäldskontoret delar utredningens bedömning att den mest realistiska prognosen är att denna utveckling kommer att fortsätta i samma takt de närmsta fem åren. Minskningen förklaras både av att efterfrågan på manuella kassatjänster minskat och att många kontor har lagts ner. Den tekniska utvecklingen leder gradvis över användarna till alternativ som konto- och betalkort, autogiro och telefon- och Internetbank. Övergången till dessa tjänster är positiv ur både ett samhällsekonomiskt perspektiv och ett säkerhetsperspektiv.

Utredningen har analyserat behovsbilden av grundläggande kassaservice ur två perspektiv: ett geografiskt och ett för grupper med särskilda behov. Den geografiska analysen visar inte oväntat, att det främst är boende i glesbygd som saknar kommersiella alternativ till Svensk Kassaservice. Lantbrevbäringen utgör här ett viktigt komplement varför vi stöder förslaget att Posten även i fortsättningen ska ha i uppgift att tillhandahålla lantbrevbärarnätet i viss omfattning. Vi stöder även förslaget att genom upphandling erbjuda boende i glesbygd kassaservicetjänster. Genom att utnyttja befintligt infrastruktur i form av butiker och bensinförsäljare bör tillgängligheten kunna behållas på minst samma nivå som idag. Mycket talar för att servicenivån kan bli bättre än idag både vad gäller geografisk tillgänglighet och öppettider. Riksgäldskontoret tillstyrker även utredningens förslag att det i områden där det kan antas vara kommersiellt motiverat att tillhandahålla grundläggande betaltjänster skall detta ske genom marknadsaktörernas försorg utan statliga subventioner.

Utredningen visar att de särskilda behovsgrupperna i huvudsak är pensionärer, asylsökande, småföretag med dagskassor i glesbygd, ideella föreningar och personer som nekas bankrelation. Analysen visar dock att väldigt få inom nämnda grupper har Svensk Kassaservice som sitt huvudalternativ och det är ett ännu mindre antal som har Svensk Kassaservice som enda alternativ. De som berörs specifikt av utredningens förslag är därför ålderspensionärer som får sin pension utbetald via utbetalningskort, asylsökande som hänvisas till Svensk Kassaservice för att hämta sin ersättning samt personer som nekas bankrelation. Småföretagare och myndigheter i glesbygd (exempelvis tullstationer) berörs också specifikt då de har behov av att lämna sina dagskassor. Under nästa rubrik beskrivs de uppdrag som utredningen föreslår att Riksgäldskontoret ska ges för att några av de särskilda gruppernas behov ska kunna tillgodoses vid ett genomförande av utredningens förslag.

Uppdrag som berör Riksgäldskontoret

Utredningen föreslår att Riksgäldskontoret ska ges två uppgifter. För det första föreslås att Riksförsäkringsverket i samråd med Riksgäldskontoret ges i uppdrag att hitta en ny lösning för att genomföra utbetalningar till ålderspensionärer som saknar bankkonto. För det andra föreslås att Riksgäldskontoret ges i uppdrag att utreda om befintliga tjänster inom ramavtalen avseende betalningsförmedlingstjänster m.m. för statliga myndigheter kan avropas av Migrationsverket, alternativt utarbeta ett underlag för en separat upphandling för deras specifika behov avseende asylsökande.

Avseende ålderspensionärerna som saknar bankkonto syns det onödigt att skapa en särreglering för denna kategori av människor. Särskilt med tanke på att antalet enligt utredningen beräknas halveras till 2008. Redan i dag finns en fungerande rutin med kontantutbetalningskort inom de statliga ramavtalen avseende betalningsförmedlingstjänster. Riksförsäkringsverket skulle därmed även fortsättningsvis kunna använda denna rutin och pensionärerna skulle då använda serviceställena för kontantuttag. Den föreslagna lösningen förutsätter att Post- och telestyrelsen inkluderar möjligheten för ålderspensionärer att utnyttja de upphandlade serviceställena.

Nuvarande hantering av kontantutbetalningskort är dock mycket kostsam för staten. Det finns därför anledning att försöka minska detta antal. För närvarande uppgår statens årskostnad för de 45 000 ålderspensionärer som använder kontantutbetalningskort till ca 18 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 400 kronor per pensionär och år. Detta är ungefär lika mycket som det kostar att betala ut pensionen till övriga 2 miljoner pensionärer eftersom utbetalningskostnaden i detta fall endast är 10 kronor per pensionär och år.

Vill man på ett effektivt sätt minska statens kostnader för de 45 000 pensionärerna med utbetalningskort görs detta sannolikt bäst genom att på olika sätt påverka pensionstagarna att öppna eller anmäla bankkonto till vilket girering kan ske snarare än att bygga upp ett helt nytt betalningssystem för den relativt lilla och minskande gruppen pensionärer. En sådan påverkan kan ske genom ytterligare informationskampanjer. Ett effektivt styrinstrument vore också att lägga över den extra kostnaden för kontantutbetalning på pensionstagarna exempelvis genom att statens kostnad för den enskilda kontantutbetalningen drogs ifrån pensionsbeloppet. Syftet med ett sådant påslag skulle vara att ge pensionstagarna incitament att öppna ett bankkonto till vilket girering kan ske. I de fall personer i den begränsade grupp som nekas bankrelation berörs får en särskild lösning sökas. Riksgäldskontoret vill i detta sammanhang hänvisa till kontorets förslag 2002-03-13 (DNR 2002/491) om att öka myndigheternas möjligheter till kontoutbetalningar Förslaget innebär vissa ändringar i sekretessreglerna i Bankrörelselagen.

Avseende utbetalningar till asylsökande är problemet av något annorlunda karaktär. I ramavtalen för betalningsförmedlingstjänster saknas produkter och betalningslösningar som passar denna kategori. Till skillnad från ålderspensionärerna saknar de svensk legitimationshandling och de kan dessutom antas vara en grupp människor som bankerna av kommersiella skäl inte har något primärt intresse av att få som kunder. De saknar därmed i stor utsträckning möjlighet att öppna konto i svensk bank och kan heller inte legitimera sig så att de kan få ut kontanter med kontantutbetalningskort.

Andra myndigheter har problem som har vissa likheter med Migrationsverkets. Exempelvis har Kriminalvårdsstyrelsen efterfrågat en kontanthanteringsprodukt för landets interner. Visserligen ska denna produkt i första hand användas inom landets kriminalvårdsanstalter, men den har ändå likheter med det som Migrationsverket efterfrågar eftersom det rör sig om någon form av värdehandling, t.ex. ett kort, som kan fyllas på och användas vid kontant hantering. Möjligen kan jämförelser även göras med den omfattande och kostsamma administrationen av postgiroanvisningar som hanteras av landets försäkringskassor.

Gemensamt för ovan nämnda behov är att det rör sig om relativt små transaktionsvolymmer och belopp, att det berör kunder som är av begränsat kommersiellt intresse, samt att det idag med stor sannolikhet saknas standardlösningar som tillgodoser kraven. Vi stöder trots det utredningens förslag att Regeringen ger Riksgäldskontoret i uppdrag att utarbeta ett underlag för en separat upphandling. Som redan nämnts kan även andra myndigheter än Migrationsverket ha behov av denna tjänst. Underlaget bör även omfatta en kostnadsuppskattning mot vilket behovet av tjänsten bör vägas.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Thomas Franzén beslutat, efter fördragande av utredaren Per Franzén. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Johan Palm och chefekonomen Lars Hörngren deltagit.

Thomas Franzén

Per Franzén