

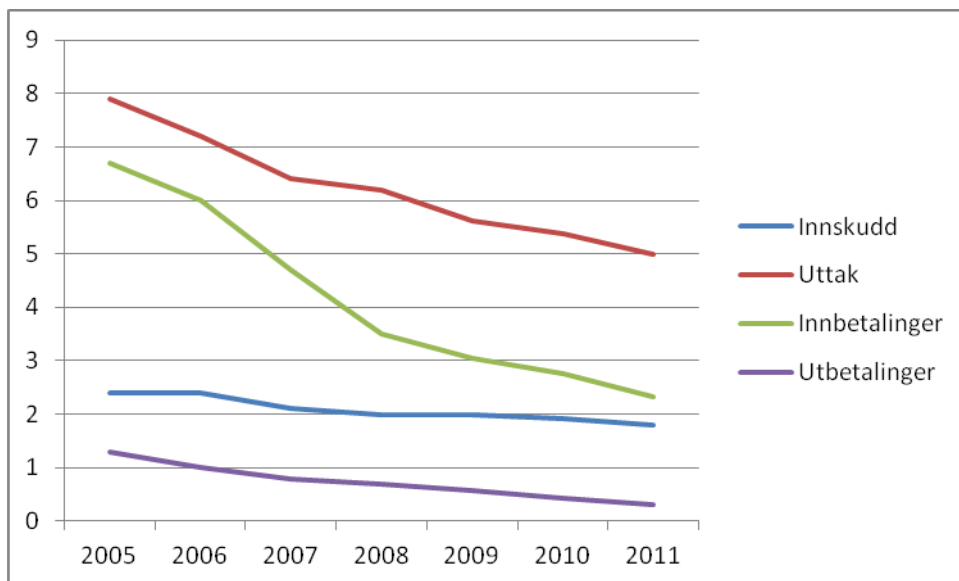
Høringsnotat om banktjenester i Postens ekspedisjonsnett

1 Sammendrag

Posten Norge AS er i *lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett* pålagt å tilby fem grunnleggende banktjenester (innskudd, uttak, innbetaling, utbetaling og åpning av bankkonto) i hele postnettet (1435 postkontorer eller Post i Butikk og 1726 landpostruter). Departementet foreslår å begrense Postens plikt til å tilby banktjenester til bare å gjelde i landpostnettet. Det fremmes videre to alternative forslag til hva en grunnleggende banktjeneste skal være. Det ene forslaget viderefører dagens ordning om at grunnleggende banktjenester er innbetalinger og innskudd samt utbetalinger og uttak. I det andre forslaget foreslås at tilbudet endres slik at utbetalinger og uttak må avtales på forhånd.

2 Bakgrunn

Statistikk fra Norges Bank viser at det har vært en nedgang i bruken av manuelle banktjenester i Norge, mens bruken av telefon- og internettbank har vært økende. I Postens ekspedisjonsnett har dette gitt seg utslag i at etterspørselen etter banktjenester over skranke har falt med nesten 40 prosent mellom 2005 og 2009. Regningsbetaling falt i perioden med hele 54 prosent, jf. Figur 2.1.



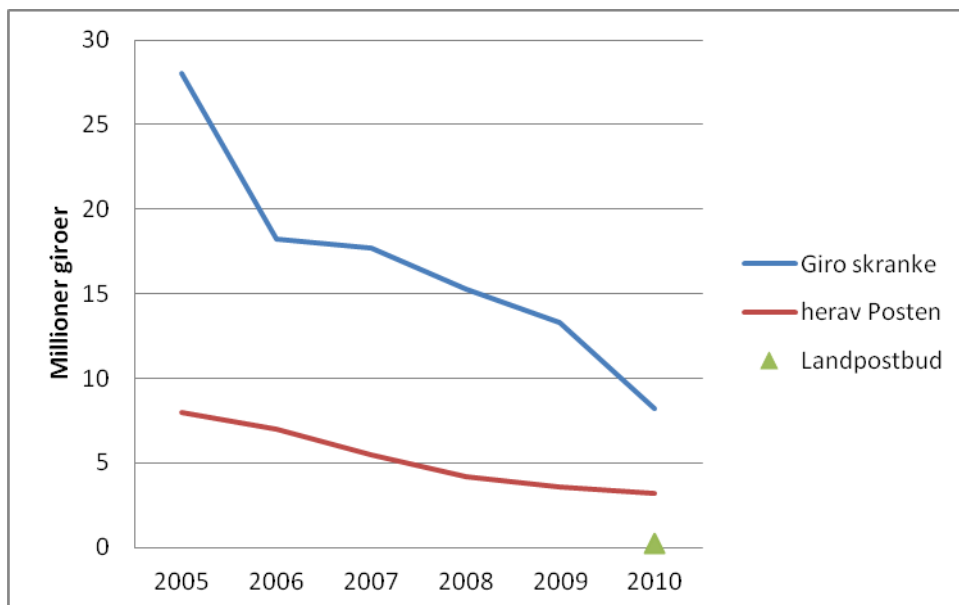
Figur 2.1 Utvikling i bruk av banktjenester gjennom Postens ekspedisjonsnett målt i millioner transaksjoner (2005-2009)

Kilde: Posten Norge AS.

Fallet i etterspørselen etter banktjenester i Postens ekspedisjonsnett har gjort det nødvendig å vurdere om det er behov for å videreføre Postens plikt til å tilby disse tjenestene i sin nåværende form, om plikten skal fjernes helt eller endres.

For å illustrere endringene i bruken av banktjenester kan man se på utviklingen i girobetalinger. Samlet sett utgjør giroer betalt over skranke (kontant eller trukket fra konto) nå bare 1,4 prosent av det totale girovolumet ifølge Norges Banks *Årsrapport om betalingssystem 2010*. Mens omfanget av gireringer øker med 4 prosent årlig, har antall giroer levert over skranke sunket med 14 prosent hvert år siden 1990.

Bare fra 2008 til 2010 falt omfanget av girobetaling over skranke med 46 prosent, se Figur 2.2 . Posten står for om lag 40 prosent av all disse girobetalingene, gjennom Post i Butikk, postkontorer og landposttjenesten. Fallet i etterspørselen etter denne typen banktjenester påvirker kapasitetsutnyttelsen i Postens ekspedisjonsnett. Med store faste kostnader blir kostnadene per utført transaksjon høyere etter som kapasitetsutnyttelsen faller.



Figur 2.2 Volum av girobetaling over skranke (2005-2010)

Kilder: Norges Bank: Årsrapport om betalingssystemet (2010, 1998). Posten trafikkdata. Copenhagen Economics (2011)

2.2 Utredninger

Copenhagen Economics har i to rapporter til Samferdselsdepartementet i januar og juni 2011 gjort rede for behovet for bankplikten i Postens ekspedisjonsnett. Copenhagen Economics' konklusjon baserer seg på analyser av behovet for bankplikt i landpostruter og de faste ekspedisjonsstedene. Analysen anslår behov for bankplikt ut fra om det er mulig å erstatte bruken av Postens tilbud av banktjenester med transaksjoner på alternative betjeningssteder. En viktig forutsetning for analysen er at hele befolkningen anses å ha mulighet for tilgang til alternative produkter som nettbank, kontofon eller brevgiro. Det er derfor behovet for å kunne gjøre kontantuttak og –innskudd, samt kontante betalinger som skal dekkes av en eventuell bankplikt i Postens ekspedisjonsnett. Copenhagen Economics konkluderer med at omtrent 15 300 husholdninger (maksimalt 28500 personer) fortsatt kan ha bruk for bankplikten ut fra at de ved bortfall av plikten vil få mer enn 4 kilometer til nærmeste tilgangssted for banktjenester (bankfilial eller bank i butikk).

Omlag 42 prosent av de som kan ha behov for fortsatt bankplikt (6500 husholdninger eller 12 100 personer), holder til i områder som blir betjent av landpostruter. De resterende husholdninger er i mer tettbygde strøk der økningen i avstand til nærmeste bankfilial vil være mindre enn i spredtbygde strøk. Analysen til Copenhagen Economics er basert på konservative antakelser og det antas at det beregnede antall personer med behov for en bankplikt er lavere i virkeligheten. For eksempel ser Copenhagen Economics bort fra at en

del av personene som er definert å ha et behov for bankplikt i dag, faktisk har tilgang til et betjeningssted i forbindelse med arbeid eller dagligvareinnkjøp, men bruker i dag banktjenester hos Posten fordi det er mer bekvemt.

Analysen bekrefter at behovet for bankplikt er større i distriktene der tilgangen til alternative ekspedisjonssteder er dårligere og hvor avstanden mellom stedene er lengre enn gjennomsnittet. Copenhagen Economics konkluderer med at de som får utilstrekkelig tilgang til grunnleggende banktjenester ved en full avvikling av bankplikten, kan tilbys alternative løsninger, slik som for eksempel transporttjenester til eldre og handikappede, eller banktjenester via en kurértjeneste til utvalgte husholdninger. Disse løsningene vil kunne være hensiktsmessige i Norge, da de ville fange opp grupper med spesifikke behov og ville øke tilgangen til banktjenester for eldre og handikappede personer også i mer tettbefolkede områder.

Rapporten fra Copenhagen Economics gjennomgår erfaringene fra den svenske løsningen. I Sverige har man en ordning som heter *Brevgirot* og som er et tilbud om kontant regningsbetaling og utbetalingskort i 73 grisgrendte områder. Sverige har blandede erfaringer og vil nå gjøre endringer også i dagens system. For Norge skisserer Copenhagen Economics fem alternativer:

- Forbedret ytelse av tjenester på alternative servicepunkter, blant annet ved å stimulere til økt etablering av bank i butikk-løsninger, incentiver til å installere minibanker og utstyr for å håndtere banktransaksjoner.
- Transporttjeneste eller støtte til en slik tjeneste til et fast ekspedisjonssted, for eksempel gjennom en utvidelse av dagens ordning med TT-transport.
- Bankbuss eller bankbil slik det allerede finnes i enkelte deler av Norge.
- Kurértjenester som tilbyr grunnleggende banktjenester til målgruppen. Foregår på forhåndsdefinerte dager og brukerne må på forhånd varsle når de ønsker å bruke tjenesten.
- Ikke-fysiske løsninger, brevgiro, telefonbank, mobilbank og nettbank. Dårlig tilgjengelighet og brukergrensesnitt som ikke er tilpasset de eldste i målgruppen, samt manglende bredbåndsdekning gjør at dette ikke anses å være en fullverdig løsning.

Basert på dette anbefaler Copenhagen Economics at tilgangen til grunnleggende banktjenester kan opprettholdes uten en (landsdekkende) bankplikt for Posten. De anfører to hovedargumenter for dette standpunktet:

- Antall personer som ikke har et tilfredsstillende banktilbud ved en avskaffelse av plikten (maksimalt 28 500 personer), er for lavt til å forsvare en videreføring av plikten i sin nåværende form. Et pålegg om et landsdekkende tilbud anses unødvendig.

- Erfaringen fra Sverige viser at den virkelige avhengigheten av et postbanktilbud har vært mindre enn forventet. I 2009 hadde tjenesten Brevgirot bare 3000 aktive brukere. Denne tjenesten tilsvarer dagens landposttjeneste kombinert med en kurértjeneste. Den lave bruken i Sverige indikerer at en løsning med lave faste kostnader og som er rettet mot husstander med spesielle behov vil være å foretrekke i Norge.

3 Alternative løsninger

Samferdselsdepartementet har vurdert tre alternativer for bankplikten videre fremover:

1. Videreføre dagens bankplikt
2. Full avvikling av bankplikten
3. Videreføre bankplikten i landpostrutene

3.1 Videreføre dagens bankplikt

Det synes klart at det ikke vil være behov for en videreføring av bankplikten i dagens form. Bruken av skranketjenester er sterkt fallende og andre kanaler for regningsbetaling og kontantuttak er tilgjengelige over hele landet. 99,7 prosent av husholdningene har nå mulighet for tilgang til bredbånd med en kapasitet på 1 Mb/s eller mer og over 70 prosent har tatt det i bruk. Dette skulle tilsi at for de fleste vil nettbank være et godt alternativ for regningsbetaling. For de øvrige som ikke kan eller vil ta i bruk elektroniske banktjenester, er brevgiro et alternativt tilbud til alle.

Med dagens bankplikt er det beregnet et behov for 244 mill. kr i statlig kjøp av banktjenester for 2013. Dersom det bare er noen få tusen personer som faktisk har et behov for disse tjenestene, synes det å være en altfor kostbar og lite målrettet løsning.

3.2 Full avvikling av bankplikten

Samferdselsdepartementet har også vurdert om hele bankplikten kan fjernes. Kundene som fortsatt benytter skranketjenestene i Postens ekspedisjonsnett vil da måtte finne andre bank- og betalingstjenester. For de fleste vil dette kunne skje uten særlige ulemper fordi alle har tilgang til nettbank, kontofon eller brevgiro. Kontantuttak kan i de fleste tilfeller foretas i dagligvarebutikken eller andre tilsvarende steder. Butikkene har som oftest en eller annen form for tilgang til et tilbud om kontantutbetaling og mange har også mulighet for giro-innbetaling (tilbud om bank i butikk).

Rapportene fra Copenhagen Economics viser at det er immobile kunder, først og fremst i distriktene, som vil kunne bli skadelidende dersom bankplikten avvikles. Erfaringene fra Sverige viser imidlertid at behovet for en ny løsning med stor sannsynlighet vil være lavere enn anslått i rapporten fordi også disse gruppene innretter seg på alternative måter. Det er derfor sannsynlig at markedet vil kunne dekke opp restbehovet dersom bankplikten blir fjernet. Bankene har i stadig større grad opprettet bank i butikk-tjenester, i mange tilfeller også i butikker hvor det allerede er banktilbud gjennom post i butikk.

Ved en fjerning av Postens bankplikt, er det mulig at bankene selv vil ønske å dekke opp med et bredere banktilbud i hele landet, ved bank i butikk-tilbud eller på annen måte. Dessuten viser erfaringer fra Sverige at de dette berører, i stor grad vil søke å tilpasse seg alternative løsninger da at de allerede i dag som regel må bevege seg et godt stykke for å få utført banktjenester. Erfaringene fra Sverige, der bare 3000 personer var brukere av *Brevgirot* i 2009, viser at også disse gruppene i stor grad innretter seg på alternative måter.

3.3 Banktjenester i landpostnettet

Dagens banktilbud i landpostnettet innebærer at kundene enten har en fast avtale eller tilkaller budet ved behov ved hjelp av en brikke på postkassen. Bruken av banktjenester i landpostnettet er ikke vesentlig større enn bruken av manuelle banktjenester i resten av samfunnet. Det er derfor viktig at tjenesten ytes på en så enkel og kostnadseffektiv måte som mulig.

Copenhagen Economics peker på at det kan være aktuelt å videreføre bankplikten i landpostrutene. Samferdselsdepartementet vurderer denne løsningen slik at den vil fange opp mange av dagens brukere som ved en avvikling av hele tilbudet får uakseptabelt lang vei for å få utført sine banktjenester. Banktjenester i landposttjenesten vil imidlertid også gi et tilbud til kunder som lett kan tilpasse seg på en alternativ måte.

Analysen fra Copenhagen Economics viser at behovet for bankplikt er større i grisgrendte strøk, der det er færre alternative tilgangspunkter for banktjenester og hvor det er lengre avstander til andre servicetilbud.

4 Samferdselsdepartementets vurdering og forslag til løsning

Samferdselsdepartementet foreslår på bakgrunn av den synkende etterspørselen etter banktjenester i Postens ekspedisjonsnett og analysene i Copenhagen Economics' rapporter at bankplikten ikke videreføres i sin nåværende form. Etter Samferdselsdepartementets vurdering er det likevel ikke ønskelig med en full avvikling av bankplikten nå.

Samferdselsdepartementet går dermed inn for løsningen omtalt i pkt. 3.3. hvor Postens plikt til å tilby banktjenester i sitt ekspedisjonsnett begrenses til bare å omfatte et tilbud i landpostnettet.

Alle har tilgang på brevgiro for å få betalt regninger, og utbredelsen av tilbud om kontantuttak fra minibanker eller i butikker er svært stor. Det er derfor sannsynlig at en videreføring av dagens bankplikt i hele ekspedisjonsnettet ville bli svært kostbart per transaksjon. Dette fremstår som en uriktig prioritering av samfunnets ressurser i et marked der det finnes så mange alternative tilbud.

Det synes klart at bankplikten må tilpasses markedets etterspørsel. Bruken av skranketjenester er sterkt fallende og andre kanaler for regningsbetaling og kontantuttak er tilgjengelige over hele landet. Kostnaden for dagens bankplikt (knyttet til opprettholdelse av postkontorer) er beregnet til 244 mill. kr for 2013. Om bare noen få tusen personer faktisk har behov for disse tjenestene, synes det å være en kostbar og lite målrettet løsning.

Videre vektlegger departementet at ved en avvikling av bankplikten i sin nåværende form vil kundene finne andre måter å benytte banktjenester på. Alle kan bruke nettbank og brevgiro, mens kontantuttak kan gjøres i dagligvarebutikker. Butikkene vil også ofte ha et tilbud om kontantutbetaling og giroinnbetaling.

Videre er departementet opptatt av at utredningen fra Copenhagen Economics viser at det er immobile kunder, først og fremst i distriktene, som vil kunne bli skadelidende dersom tilbudet faller bort. Departementet foreslår derfor en videreføring av banktjenester i landpostrutene. Dette vil fange opp mange av de av brukerne som får lang vei til banktjenester over skranke.

Samferdselsdepartementet ønsker å høre to alternative løsninger for hvordan bankplikten i landpostnettet kan innrettes:

Alternativ a): Dette alternativet innebærer at kundene på en enkel måte bestiller eventuelle kontantuttak på forhånd. Kontanttransaksjoner vil da tilrettelegges for postbudet på forhånd, noe som vil resultere i reduserte krav til kassahold og oppgjørsrutiner.

Alternativ b): Videreføring av dagens tilbud i landpostnettet.

5 Overgangsregler

Departementet tar sikte på at lovendringen trer i kraft fra 1. juli 2012. Postens tilbud av banktjenester i ekspedisjonsnettet vil ikke kunne opphøre fra dette tidspunkt fordi selskapet er kontraktsmessig bundet av sin avtale med DNB. På den annen side vil ikke loven

innebære noe forbud mot å tilby disse tjenestene. Posten vil stå fritt til å opprettholde dem så lenge det er nødvendig ut fra kommersielle eller kontraktsrettslige forhold.

Samferdselsdepartementet har også vurdert om det er nødvendig med overgangsregler for å ivareta kundenes interesser. I og med at alle kan benytte brev-, telefon- eller nettgiro, ser departementet ingen grunn til at det skal finnes et slikt behov for girobetalinger. Enn videre er det mulig å ta ut penger, uavhengig av bankforbindelse, i alle minibanker og bank-axept-terminaler med kontantservice.

Samferdselsdepartementet har ut fra ovenstående ikke funnet det nødvendig å foreslå overgangsregler for ikrafttreddelsen av denne loven.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dagens bankplikt er beregnet til å koste 244 mill. kr i 2013. Dersom man legger til grunn at 28 500 personer har et behov for tjenesten, gir dette en gjennomsnittlig kostnad per person på 8 561 kr per år. Kostnadene øker dersom det er færre som har et reelt behov.

Stortinget har allerede vedtatt en reduksjon på 90 mill. kr i bevilgningene til kjøp av ulønnsomme post- og banktjenester i statsbudsjettet for 2012, med bakgrunn i at det skal skje endringer i bankplikten.

Postens kostnadsbesparelser som følge av redusert omfang av bankplikten er i hovedsak knyttet til at Posten får omdanne 149 postkontorer til Post i Butikk, slik at det kan kuttes i de faste kostnadene. Dersom Posten får gjennomføre en slik omdanning, anslår Posten at kostnadene knyttet til et tilbud hvor kontantuttak og utbetalinger må avtales på forhånd vil være mellom 35 og 40 mill. kr per år. Kostnadene knyttet til en videreføring av dagens banktilbud i landpostnettet anslås til mellom 50 og 55 mill. kr per år. Disse kostnadene vil måtte dekkes av staten gjennom ordningen med statlig kjøp fordi bankenes betalingsvilje for tjenesten antas å være begrenset.

Spørsmålet om omdanning av egendrevne postkontorer til Post i Butikk vil bli behandlet i en egen melding til Stortinget om Postens virksomhet.

7 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

7.1 Til § 1 Formål

Det foreslås at lovens formål skal være å sikre et tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom landpostnettet til Posten Norge AS. Hva som menes med landpostnett angis i jf. § 2. Omfanget av plikten begrenses i forhold til tidligere lovgivning ut fra fallende etterspørsel etter banktjenester i Postens ekspedisjonsnett. Plikten videreføres i landpostnettet på bakgrunn av at husholdninger som betjenes av landpostbud vil ha lengre reisevei til alternative banktilbud over skranke.

7.2 Til § 2 Tilbud av grunnleggende banktjenester

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende bestemmelse, men innskrenker Postens forpliktelse til å tilby grunnleggende banktjenester til kun å gjelde landpostnettet. Bestemmelsen er imidlertid fortsatt åpen med hensyn til om Posten skal inngå avtale med én eller flere finansinstitusjoner og en eventuell geografisk oppdeling av nettet hva gjelder valg av finansinstitusjon.

Definisjonen av grunnleggende banktjenester er endret slik at åpning av konti ikke lenger er en del av den lovpålagte tjenesten. Åpning av konti er tatt ut fordi dette ikke lenger er praktisk gjennomførbart i landpostnettet etter kravene som stilles i hvitvaskingsloven.

Det høres to alternativer hva gjelder uttak og utbetalinger. I alternativ a) er det satt krav om at uttak og utbetalinger skal være avtalt på forhånd. I alternativ b) er det ikke satt krav til hvordan uttak og utbetalinger skal skje.

Paragrafen definerer i tredje punktum hva som regnes som landpostnett. Denne definisjonen er ikke ment å innebære en realitetsendring av hva som i dag er praksis, nemlig at husstander som bor mer enn 4 kilometer unna nærmeste faste ekspedisjonssted, betjenes med landpostbud. Posten har ved utgangen av 2011 ca. 1700 landpostruter, som til sammen utgjør landpostnettet. Landpostnettet betjener postmottakere som bor utenom byer og tettsteder, og over 500 000 husholdninger blir betjent av landpostruter. Tjenestetilbudet (utenom banktjenester) i landpostrutene er i hovedsak det samme som ved de faste ekspedisjonsstedene, det vil si at det omfatter inn- og utlevering av vanlig post, inn- og utlevering av pakker, samt rekommanderte brev.

8 Lovforslag

I lov 21. juni 2002 nr. 44 om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett gjøres følgende endringer:

§ 1. Formål

Formålet med loven er å sikre et tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' *landpostnett*.

§ 2 Tilbud av grunnleggende banktjenester

Alternativ a)

Posten Norge AS skal gjennom avtale med finansinstitusjon tilby grunnleggende banktjenester *i sitt landpostnett*. Med grunnleggende banktjenester menes innbetalinger og innskudd samt *avtalte* utbetalinger og *avtalte* uttak. *Med landpostnett menes mobile ekspedisjonsenheter som, i tillegg til vanlig postomdeling, ekspederer leveringspliktige posttjenester og grunnleggende banktjenester innenfor sitt geografiske dekningsområde.*

Alternativ b)

Posten Norge AS skal gjennom avtale med finansinstitusjon tilby grunnleggende banktjenester *i sitt landpostnett*. Med grunnleggende banktjenester menes innbetalinger og innskudd samt utbetalinger og uttak. *Med landpostnett menes mobile ekspedisjonsenheter som, i tillegg til vanlig postomdeling, ekspederer leveringspliktige posttjenester og grunnleggende banktjenester innenfor sitt geografiske dekningsområde.*

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.