

Forskning
Rådgivning
Utredning

Research
Consulting
Analysis



Rapport 2006-052

**Behovet for
grunnleggende
banktjenester i
Postens
ekspedisjonsnett**

Behovet for grunnleggende banktjenester i Postens ekspedisjonsnett

Utarbeidet for
Samferdselsdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	8
1.1 Om Posten Norges forpliktelse til å tilby banktjenester.....	8
1.2 Om prosjektets innhold	9
2 GENERELT OM NYTTEN OG KOSTNADENE KNYTTET TIL POSTEN FORPLIKTELSE.....	11
2.1 Om nytten.....	11
2.2 Om kostnadene	11
2.3 Postens salg av banktjenester – markedsandel og andel av Postens virksomhet	12
3 HVEM HAR STOR NYTTE AV POSTENS TILBUD?	15
3.1 Hvor mange personer har behov for Postens distribusjon av banktjenester?	15
3.2 Hvordan får personer med spesielle behov utført banktjenester?	17
3.3 Konklusjon	19
4 TILBUD AV BANKTJENESTER	20
4.1 Distribusjonssystemer for banktjenester	20
4.1.1 Banktjenester og distribusjonskanaler.....	20
4.1.2 Transaksjonsvolum i ulike kanaler.....	23
4.2 Lokalisering av ekspedisjonssteder for banktjenester	24
4.3 Konklusjon	26
5 POSTENS KOSTNADS- OG INNTEKTSSTRUKTUR FRA DISTRIBUSJON AV BANKTJENESTER.....	27
5.1 Inntekter	27
5.2 Kostnader	27
5.2.1 Postens kostnadskalkyler.....	27
5.2.2 Kostnadsstruktur i de ulike distribusjonskanalene	28
5.2.3 Resultateffekt ved endret regulering	28
5.2.4 Resultateffekt i ulike reguleringsregimer	29
6 DRØFTING AV FORPLIKTELSEN	31
6.1 Innledning.....	31
6.2 Etterspørsel og tilbud av grunnleggende banktjenester.....	32
6.3 Videreføring av dagens forpliktelse	34
6.4 Avskaffelse av forpliktelsen.....	34
6.5 Mulige avgrensninger av plikten.....	36
6.6 Konklusjon	37
7 KILDER OG INFORMANTER	39

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Posten er forpliktet til å tilby grunnleggende banktjenester gjennom sitt ekspedisjonsnett. Denne virksomheten påfører Posten underskudd. En videreføring av forpliktelsen vil trolig føre til at nytten for kundene reduseres fordi stadig flere kunder tar i bruk elektroniske distribusjonsformer, og fordi tilbudet av alternative manuelle banktjenester styrkes gjennom utbredelse av "bank i butikk". Kostnadene for Postens distribusjon av banktjenester vil ikke falle i takt med volumet, og Postens underskudd på distribusjon av banktjenester vil derfor øke.

Selv om Posten har et underskudd på bankvirksomheten, er det ikke sikkert at Posten vil velge å nedlegge denne virksomheten selv om forpliktelsen blir fjernet. Dette skyldes blant annet at det er store faste kostnader knyttet til Postens ekspedisjonsnettverk. Det er derfor ikke sikkert at Postens samlede resultat vil bedres hvis distribusjonen av banktjenester nedlegges. Man kan også tenke seg ulike avgrensninger av forpliktelsen, for eksempel avgrensinger etter sentralitet, produkter eller distribusjonskanaler, men ingen av de mulige avgrensningene vi har sett på, peker seg ut ved å gi store kostnadsbesparelser uten store tap av nytte.

Vi ser derfor ikke faglig grunnlag for å gi en klar anbefaling om forpliktelsen bør videreføres, fjernes eller endres.

Bakgrunn

Posten Norge er i henhold en egen lov forpliktet til å tilby "grunnleggende banktjenester" i sitt ekspedisjonsnett. Med grunnleggende banktjenester menes åpning av konti, innskudd, uttak og betalinger. Posten driver ikke selv bankvirksomhet, men oppfyller forpliktelsen gjennom å selge tjenester for DnB NOR.

Samferdselsdepartementet er oppdragsgiver for dette prosjektet.

Problemstilling

I oppdragsbeskrivelsen heter det:

Posten har pekt på at bankavtalen med DnB NOR (Postbanken) har vist seg å være ulønnsom for Posten.

På bakgrunn av den synkende etterspørselen etter manuelle banktjenester i postnettet, ønsker regjeringen å få utredet om den generelle plikten for Posten til å tilby grunnleggende banktjenester i hele sitt ekspedisjonsnett fortsatt skal gjelde, eller om det er grunner til å endre plikten.

Prosjektet er en analyse av virkninger for nytte og kostnader av å endre eller avvike forpliktelsen.

Videre omfatter prosjektet en drøfting av hvordan endringer i Postens forpliktelse og distribusjon kan påvirke markedet for banktjenester.

Følgende hovedalternativer er vurdert mot hverandre:

1. Tilbudsplikten opprettholdes i hele Postens ekspedisjonsnett som i dag
2. Plikten til å tilby grunnleggende banktjenester i Postens ekspedisjonsnett avvikles.
3. Tilbudsplikten avgrenses etter nærmere angitte kriterier.

Analysen bygger på en vurdering av nytten og kostnadene knyttet til forpliktelsen samt en vurdering av hvordan nytten og kostnadene har endret seg over tid.

Nytteeffektene er i hovedsak ikke tallfestet. En del av kostnadseffektene er tallfestet, men en del av tallene gjengis kun i et vedlegg som er unntatt offentlighet. Begrunnelsen for å ikke offentliggjøre tallene er Postens ønske om å beskytte forretningshemmeligheter.

Konklusjoner og tilrådinger

Om nytten av Postens tilbud

Det er upraktisk ikke å ha tilgang til banktjenester. Nytten av å ha slik tilgang er derfor stor. De senere tiårene har kjøp av banktjenester over skranke delvis blitt erstattet av andre distribusjonsformer og da særlig minibanker, bruk av betalingskort og nettbank. For dem som bruker disse distribusjonsformene, er nærhet til et bankkontor ikke særlig viktig. Om lag 5-10 prosent av befolkningen bruker overhodet ikke elektroniske distribusjonsformer, men kjøper banktjenester over skranke. For denne gruppen er nærhet til et ekspedisjonssted for banktjenester av stor betydning.

For dem som ikke bruker elektroniske banktjenester, vil brevgiro kunne være en egnet distribusjonsform for å gjøre betalinger fra konto. For uttak og innskudd finnes det ikke alternativer til enten å oppsøke et ekspedisjonssted for banktjenester eller bruke elektroniske løsninger.

Posten selger banktjenester gjennom 303 postkontorer og 1 196 butikker med "Post i butikk". Posten selger dessuten banktjenester gjennom landpostbud. I tillegg hadde bankene ved siste årsskifte 1 235 kontorer. Dessuten har to banker startet såkalt "bank i butikk", dvs. salg av banktjenester gjennom andre. Alle kommuner i Norge har enten et bankkontor eller et ekspedisjonssted for post. 15 kommuner har bare ett ekspedisjonssted for banktjenester, mens 84 kommuner har to ekspedisjonssteder. Hvis Posten sluttet å selge banktjenester, ville 21 kommuner ikke lenger ha et ekspedisjonssted for banktjenester, men mange av disse områdene vil trolig dekkes av rutene til landpostbudene.

Om kostnadene og virkninger på Postens resultat

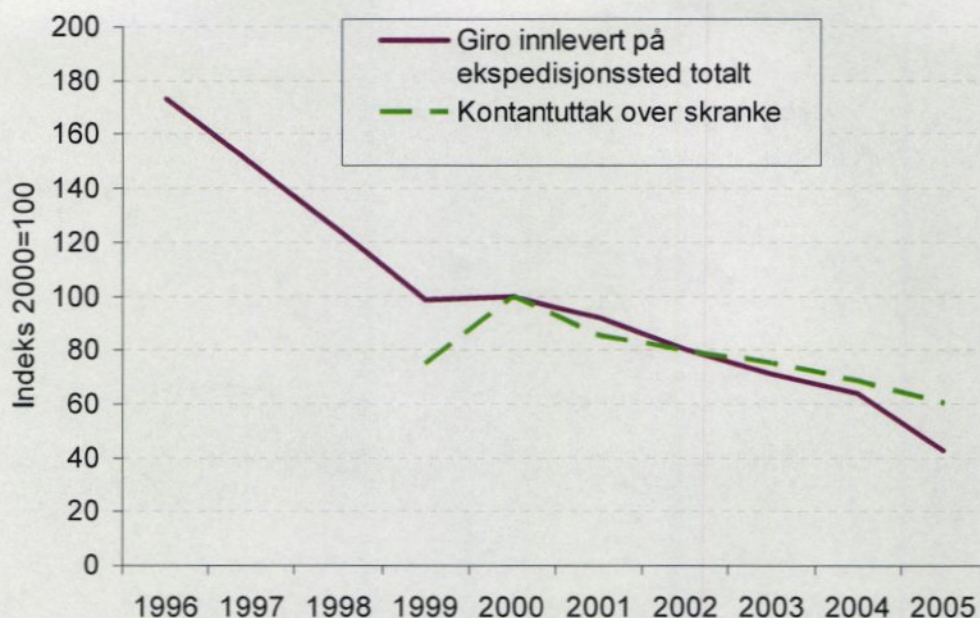
Posten er gitt enerett til å tilby visse tjenester, men er også pålagt ulike særskilte restriksjoner i sin virksomhet. Post- og teletilsynet stiller krav om at Posten skal lage beregninger av interne resultatkalkyler for ulike deler av Postens virksomhet. Disse kalkylene tyder på at Postens kostnader knyttet til salg av banktjenester er om lag 676 mill.kr. Av disse kostnadene er 515 mill.kr. kategorisert som variable kostnader og 162 mill.kr. som faste. Skillet mellom faste og variable kostnader er i realiteten ikke skarpt, og Posten vil ikke kunne klare å redusere alle de variablene kostnadene i takt med en eventuell volumnedgang, selv ikke over lang tid. Dette har blant annet sammenheng med at postkontorer må ha en minimumsbemanning. Lønnskostnadene på kontorene er kategorisert som en variabel kostnad, men kan likevel ikke reduseres under et visst minimum. Dette gjelder ikke Post i butikk (PIB) hvor hoveddelen av alle kostnader er variable. Postens inntekter fra salg av banktjenester følger av avtalen med DnBNOR. I all hovedsak er Postens inntekter proporsjonale med transaksjonsvolumet.

Posten har nylig reforhandlet sin avtale med DnB NOR. Postens beregninger indikerer at med den nye avtalen ville Posten i 2005 hatt et underskudd på 290 mill.kr. på levering av grunnleggende banktjenester.

Etterspørselen etter manuelle banktjenester

De senere årene har det vært en sterk endring i bankkundernes atferd. Bruken av manuelle tjenester, dvs. bruk av ekspedisjonssted, har falt sterkt, mens bruk av elektroniske distribusjonsformer har økt. Figuren nedenfor viser at siden år 2000 har bankgiro innlevert på ekspedisjonssted og kontantuttak over skranke falt henholdsvis 57 og 40 prosent. Utviklingen de siste årene tyder ikke på at nedgangen er i ferd med å flate ut. ECON antar at nedgangen vil fortsette i en del år til, men vil stoppe opp når man står igjen kunder som ikke kan/vil bruke elektroniske løsninger. Vi antar at disse kundene utgjør 5-10 prosent av befolkningen i dag, men vet ikke hvor stor andel av transaksjonene disse kundene genererer.

Figur A 1 Manuelle banktransaksjoner. Antall. Indeks 2000=100



Bankenes tilbud av manuelle banktjenester

Antall bankkontorer har vist en fallende trend siden midten av 1980-tallet, men trenden har flatet ut, og antall kontorer var stabilt fra 2004 til -05. DnB NOR har planer om å tilby banktjenester gjennom Norges-gruppen. Dette vil over tid kunne gi 550 flere ekspedisjonssteder for banktjenester. Videre har Sparebanken Midt-Norge etablert "bank i butikk" på 12 steder. De øvrige bankene vi har kontaktet i forbindelse med prosjektet, har ikke annonsert planer om endring i antall kontorer. Vi mener det er overveiende sannsynlig at antall ekspedisjonssteder for banktjenester vil øke i årene som kommer, men da i form av bank i butikk.

Vi har intervjuet en del banker om hva de vil gjøre hvis Posten skulle slutte å distribuere banktjenester. Svarene var nesten entydige: Bankene vil ikke endre sitt kontornett selv om Posten stopper sin distribusjon. Flere banker kommenterte at deres kontorer i hovedsak ligger på de samme stedene som Postens ekspedisjonssteder. Kun én bank mente at de ville revurdere sitt kontornett, og da med tanke på å kunne kapre kunder.

Vurdering av kostnader og nytte ved alternative utforminger av Postens forpliktelse

Alternativ 1: Videreføring av dagens forpliktelse

Vi antar da at Postens salg av banktjenester vil fortsette som i dag. Videre antar vi at samlet etterspørsel etter manuelle banktjenester vil falle og at bankenes tilbud av manuelle tjenester vil øke gjennom "bank i butikk"..

Postens salg vil falle, både fordi etterspørselen synker og fordi det etableres flere alternativer. Fallende salg vil gi økte kostnader per transaksjon og økt underskudd i Postens salg av banktjenester. Nyten av Postens distribusjon vil falle, dels fordi flere kunder tar i bruk elektroniske løsninger, og fordi utvidet tilbud av "bank i

butikk" vil innebære at flere kunder får et godt alternativ til kjøp av banktjenester fra Posten.

Alternativ 2: Avvikling av Postens forpliktelse

Under dette alternativet ser vi to mulige utfall:

- At Posten faktisk avvikler sitt salg av banktjenester
- At Posten fortsetter å selge banktjenester om lag som i dag

Som tidligere nevnt har Posten et stort tap på salg av banktjenester, noe som taler for avvikling av denne virksomheten. I Post i butikk er hoveddelen variable kostnader, mens en betydelig del av kostnadene i egetdrevet nett (postkontorene) er i faste kostnader. Noen av disse faste kostnadene kan ikke kuttes selv om salg av banktjenester avvikles. I tillegg kommer at en del av de kostnadene som er kategorisert som variable, faktisk ikke kan kuttes. Dette gjelder i hovedsak personalkostnader i små enheter. Kravet til minimumsbemanning begrenser mulighetene for å kutte kostnadene.

Selv om man tar hensyn til at en del av kostnadene ikke kan kuttes ut, tyder de beregninger vi har gjort basert på materiale fra Posten på at Posten vil få en viss resultatforbedring hvis salget av banktjenester kuttes ut. Dette gjelder allerede med dagens transaksjonsvolum. Med en forventet nedgang i kundenes kjøp av banktjenester fra Posten, vil det framstå som mer lønnsomt å slutte å selge banktjenester.

Postens resultatberegninger tyder på at Postens resultat vil forbedres hvis distribusjonen av banktjenester nedlegges, men resultatforbedringen er såpass liten at vi ikke kan utelukke at Posten ved en grundigere analyse ville kunne komme til at foretaket ville videreført denne virksomheten selv om forpliktelsen skulle bortfalle. Hvis Posten ikke lenger var forpliktet til å tilby banktjenester, ville foretaket ikke lenger stå i en tvangspreget posisjon ved forhandling med samarbeidspartnere. I teorien burde dette kunne gi Posten bedre betingelser og dermed bedre resultatet i bankvirksomheten.

Hvis Posten faktisk avvikler salget av banktjenester, vil Postens kunder måtte finne alternative kanaler for å få utført banktjenester. Ettersom kundene i dag finner Posten mest attraktiv som leverandør, må man anta at alle disse kundene vil oppleve et velferdstap (tap av nytte). En del av kundene har trolig nesten like gode alternativer i form av bankkontorer eller elektroniske distribusjonsformer. For enkelte kunder vil ingen andre alternativer framstå som attraktive. Vi kan ikke se muligheter for at andre aktører, verken kommersielle eller andre, vil kunne etablere et like godt tilbud til samme kostnad. En del av kundene vil derfor trolig måtte velge løsninger som gjør dem mindre selvhjulpne. De kan få slekt og venner til å utføre banktjenester for seg, eventuelt formalisert i form av en hjelpeverge. Samfunnsøkonomisk vil dette ganske sikkert gi høyere kostnader knyttet til denne gruppens kjøp av banktjenester, men virkning på kostnadene knyttet til distribusjon av banktjenester til alle kundene samlet er usikker.

Alternativ 3: Avgrensning av forpliktelsen for å tilby grunnleggende banktjenester

Oppdragsgiver spesifiserte ikke hvilke mulige avgrensninger av forpliktelsen som skulle vurderes. Vi har sett på avgrensninger i tre dimensjoner:

- Geografisk
- Etter produkt
- Etter distribusjonskanal

En eventuell geografisk avgrensning bør bygge på at Posten distribusjon har særlig stor nytte der det ikke finnes alternative tilbud av manuelle banktjenester. Posten framholder at de ønsker at selskapets tilbud gjennom ulike distribusjonskanaler bør være enhetlig; Kunden skal vite hva et postkontor, en "post i butikk", m.v. tilbyr. Posten vil derfor neppe velge å kutte distribusjon av banktjenester i sentrale strøk selv om forpliktelsen ble begrenset til spredtbygde strøk.

De produktene som det koster mye å selge, er innskudd, uttak og betalinger. For betalinger vil brevgiro være et alternativ som ikke krever at kundene oppsøker et ekspedisjonssted, og som de aller fleste bør være i stand til å bruke. Derfor vil tapet av nytte trolig være begrenset hvis Posten slutter å tilby betalingstjenester. For innskudd og uttak finnes det ikke gode alternativer for personer som ikke kan/vil bruke minibank eller betalingsterminal. Trolig blir imidlertid kostnadsbesparelsen ved å kutte betalinger fra tjenestetilbudet begrenset, og en endring av forpliktelsen på dette punktet vil derfor neppe gjøre at Posten kutter ut denne tjenesten.

Posten har tre distribusjonskanaler for banktjenester: Postkontor, post i butikk og landpostbud. Salget av banktjenester framstår som ulønnsomt i alle kanalene. I postkontorene er det store kostnader som i realiteten er faste. Tapet knyttet til å selge banktjenester i denne kanalen er i dag betydelig, og vil øke over tid når transaksjonsvolumet synker. Postkontorene utgjør en moderat andel av ekspedisjonsstedene for banktjenester i kommuner med få ekspedisjonssteder. Trolig er derfor tapet av nytte ved å kutte salg av banktjenester gjennom postkontorer moderat. På den andre siden er det heller ikke mye å spare på dette ettersom en stor del av kostnadene er faste. Post i butikk er en langt viktigere kanal for salg av banktjenester i kommuner med få ekspedisjonssteder for banktjenester. Tapet av nytte vil derfor bli stort hvis salget av banktjenester gjennom denne kanalen kuttes ut. Man må imidlertid ta hensyn til at DnB NOR vil tilby bank i butikk i mange av butikkene som i dag har post i butikk. Postens inntekter og kostnader knyttet til salg av banktjenester gjennom post i butikk er i all hovedsak proporsjonale med transaksjonsvolumet. Landpostbud er den kanalen som gir størst tap per transaksjon. Samtidig er transaksjonsvolumet relativt lavt. Landpostbud er trolig den distribusjonsformen som i størst grad når fram til kunder som har aller dårligst adgang til alternative distribusjonsformer. Faktisk vil de som bor i områder som dekkes av landpostbud, ha et bedre tilbud av banktjenester enn om de bor i tettbygde strøk, men har problemer med å komme seg til et ekspedisjonssted for banktjenester. Vi mener at ingen av distribusjonskanalene gir spesielt lite tap av nytte målt opp mot kostnadsbesparelse hvis kanalen kuttes ut. Vi ser derfor ikke grunnlag for å gi en

anbefaling om hvilken av kanalene som eventuelt kunne holdes utenfor ved en avgrensing av Posten forpliktelse til å distribuere banktjenester i sitt nett.

Videre ser vi heller ikke at andre avgrensinger av Postens forpliktelse peker seg ut som særlig gunstig når man vurderer tap av nytte opp mot antatt kostnadsbesparelse. Kanskje vil den mest gunstige endringen være å fjerne betalingstjenester fra de tjenester som Posten skal være forpliktet til å tilby.

Samlet vurdering

En videreføring av Postens forpliktelse vil over tid gi et sterkere fall i nytte enn i kostnader. En avvikling av forpliktelsen ville trolig føre til at Posten stoppet sin distribusjon av banktjenester. Dette ville gi et tap av nytte, men også kostnader. Vi har ikke faglig grunnlag for å konkludere om en slik endring vil være samfunnsøkonomisk lønnsom. Vi har analysert mulige avgrensninger av forpliktelsen, men ser ikke faglig grunnlag for å konkludere om noen disse avgrensningene er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Vår hovedkonklusjon er at det ikke faglig grunnlag for å gi en klar anbefaling om forpliktelsen bør videreføres, avvikles eller avgrenses.

1 Innledning

1.1 Om Posten Norges forpliktelse til å tilby banktjenester

Postens forpliktelse er definert i "Lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett" (21.6.2002). De to første paragrafene lyder:

§ 1. Formål

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

§ 2. Tilbud av grunnleggende banktjenester

Posten Norge AS skal gjennom avtale med finansinstitusjon tilby grunnleggende banktjenester i hele sitt ekspedisjonsnett.

Med grunnleggende banktjenester menes åpning av konti, innbetalinger og innskudd samt utbetalinger og uttak på slike.

Posten hadde også før 2002 en tilsvarende forpliktelse forankret i konsesjonsvilkårene og selskapets vedtekter. Da Posten Norge BA ble omdannet til aksjeselskap i 2002, ble Postselskapsloven samtidig opphevet. Dermed falt det tidligere lovgrunnlaget for forpliktelsen bort, og Stortinget vedtok derfor en egen lov som viderefører forpliktelsen.

Loven avgrenser "grunnleggende banktjenester" til

- Åpning av konto
- Innskudd, uttak og betalinger fra konto

Forpliktelsen gjelder i hele Postens ekspedisjonsnett. Posten er samtidig pålagt å ha et distribusjonsnett "i hele landet".

Inntil Postbanken ble omdannet til aksjeselskap i 1999 og fusjonerte med DnB, hadde Postbanken en plikt og enerett til å tilby sine grunntjenester gjennom hele Postens nett. Denne plikten og eneretten ble opphevet ved omdanningen av Postbanken, og Posten ble i stedet pålagt en forpliktelse til å distribuere banktjenester. Den tidligere avtalen mellom Posten og Postbanken ble videreført også etter at Postbanken fusjonerte med DnB. Ved avtalens utløp i 2002 ble det

inngått en ny avtale med virkning til og med 2005. Med virkning fra 1. januar 2006 er det inngått en tilsvarende avtale mellom Posten og DnB Nor. Posten har stått fritt til å velge samarbeidende bank ved inngåelse av de to siste avtalene.

1.2 Om prosjektets innhold

I konkurransegrunnlaget for prosjektet heter det at

Posten har pekt på at bankavtalen med DnB NOR (Postbanken) har vist seg å være ulønnsom for Posten. Årsaken er at banktrafikken, og dermed inntektene, over skranken i postkontor/Post i butikk eller hos landpostbud har sunket mye de senere årene på grunn av overgang til andre løsninger som brevgiro, nettbank og kontantuttak i minibank og forretninger. På den andre siden kan utgiftene til å gjennomføre denne tjenesten ikke reduseres tilsvarende, så lenge plikten til å være til stede i hele nettet opprettholdes.

....

På bakgrunn av den synkende etterspørselen etter manuelle banktjenester i postnettet, ønsker regjeringen å få utredet om den generelle plikten for Posten til å tilby grunnleggende banktjenester i hele sitt ekspedisjonsnett fortsatt skal gjelde, eller om det er grunner til å endre plikten.

Det stilles opp tre alternativer som skal vurderes opp mot hverandre:

1. Plikten til å tilby grunnleggende banktjenester i Postens ekspedisjonsnett avvikles.
2. Tilbudsplikten avgrenses til deler av Postens ekspedisjonsnett etter nærmere angitte kriterier.
3. Tilbudsplikten opprettholdes i hele Postens ekspedisjonsnett som i dag.

Konkurransegrunnlaget sier videre om grunnlaget for vurderingen:

(Det skal gjøres) ..en kvalitativ vurdering av hvordan nytte og kostnader har endret seg over tid, samt av hva det er som har drevet disse endringene. Også sannsynlige framtidige utviklingstrekk på etterspørsels- og tilbudssiden bør belyses.

Om alternativ 2 (avgrensing av tilbudet) heter det at

(Avgrensningen bør) .. foretas på en slik måte at man oppnår en størst mulig kostnadsreduksjon for et gitt nyttetap. Det bør her også vurderes på hvilken måte og i hvilken grad avgrensningen av tilbudsplikten må antas å medføre endringer i den faktiske dekningen, gitt at Posten fortsatt skal ha rett til på frivillig basis å inngå avtale med en eller flere finansinstitusjoner om å tilby slike tjenester også utenfor et eventuelt avgrenset pliktområde. Det bør her også gjøres en analyse av hvilke geografiske områder som blir berørt, og hvor mange kunder/hvilke kundegrupper som vil miste banktilbudet sitt. Dessuten bør tilbudet vurderes opp mot banktilbudet i landet generelt.

(Avgrensningen bør) ... foretas på en slik måte at man oppnår en størst mulig kostnadsreduksjon for et gitt nyttetap.

Konkurransesgrunnlaget legger opp til at metoden i prosjektet skal være nytte-/kostnadsanalyse, men det kreves ikke en tallfesting av alle elementene.

ECON vil gjerne takke Posten for at de har bidratt i prosjektet gjennom en rekke møter og gitt oss tilgang til statistikk og regnskapstall. Konklusjonene i rapporten, herunder hva vi tror vil være Postens tilpasninger til ulike mulige avgrensninger i bankplikten er ECONs egne vurderinger.

Analysene i prosjektet er ellers basert på statistikk fra Norges Bank samt intervjuer med blant andre ansatte i Posten, utvalgte banker, bransjeorganisasjoner og ansatte i hjemmetjenester. Kapittel 7 inneholder en liste med de institusjonene og selskapene vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet.

2 Generelt om nytten og kostnadene knyttet til Posten forpliktelse

2.1 Om nytten

Postens forpliktelse til å tilby banktjenester i sitt ekspedisjonsnett er begrunnet i at det er viktig for befolkningen å ha tilgang til banktjenester. Forpliktelsen er knyttet til tjenester i forbindelse med opprettelse av og bruk av bankkonto. For de fleste som styrer sin egen økonomi vil det normalt være meget upraktisk og dyrt å klare seg uten tilgang til banktjenester. Særlig vil det være upraktisk ikke å kunne bruke betalingssystemet som drives av banker. Nyten av å ha tilgang til banktjenester må derfor regnes som svært høy for de aller fleste som har ansvar for egen økonomi. Man kan imidlertid sikre seg tilgang gjennom hjelpere.

Nytten av Postens distribusjon av banktjenester er avhengig av hvilke alternativer brukerne av denne distribusjonen har. Hvis brukerne har alternative distribusjonskanaler som er bare litt mindre attraktive (basert på pris, tilgjengelighet, brukervennlighet, m.v.) vil et bortfall av Postens tilbud innebære et moderat tap av nytte.

En stadig synkende del av banktjenestene distribueres i dag gjennom bankkontorer eller andre møter mellom kunden og en representant for banken. Elektroniske tjenester har for en stor del overtatt som distribusjonsform. Bruk av disse tjenestene krever mer kompetanse hos kundene enn det som kreves ved kjøp av banktjenester i bankkontor eller lignende. I tillegg krever enkelte distribusjonsformer at kunden har tilgang til PC som er tilkoblet internett.

2.2 Om kostnadene

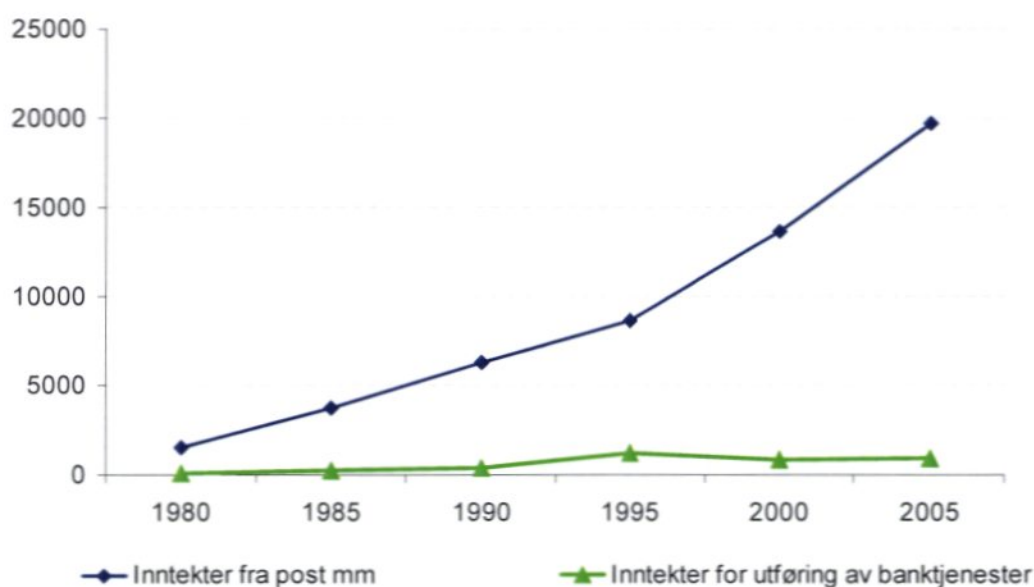
I dette prosjektet skal vi både drøfte virkningen av Postens distribusjon av banktjenester for Posten som selskap og en vurdering av nytte målt mot kostnader. Det er to forskjellige utgifts-/kostnadsvurderinger som er relevante for disse to temaene. Virkningen for Posten som selskap vil trolig i hovedsak avhenge av de bedriftsøkonomiske virkningene av distribusjonen av banktjenester. I vurderingen av nytte opp mot kostnader er det en samfunnsøkonomisk vurdering som er relevant. Kostnadsberegningen i samfunnsøkonomiske analyser avviker ofte fra beregningen av bedriftsøkonomiske utgifter.

Ved måling av kostnadene, bør dagens kostnader måles opp mot kostnadsnivået i en tenkt alternativ. Denne metoden avviker fra metoden som brukes av Posten for å beregne utgiftene og resultatet knyttet til distribusjon av banktjenester¹. Postens kostnadskalkyler er likevel grunnlaget for våre kostnadsberegninger, men først etter at vi har gått nærmere inn i metodene og inkludert eller tatt ut kostnadskomponenter alt ettersom de er relevante for drøftingen i prosjektet.

2.3 Postens salg av banktjenester – markedsandel og andel av Postens virksomhet

Distribusjon av banktjenester utgjør en beskjeden og fallende andel av Postens virksomhet. Inntekter fra distribusjon av banktjenester utgjorde 12 prosent av Postens inntekter i 1995. Andelen sank til 6 prosent i 2000 og videre til vel 4 prosent i 2005.

Figur 2.1 Postens inntekter fra post- og banktjenester.



Kilde: Posten

Det er transaksjonsvolumet som kan forklare nedgangen i inntektene fra distribusjon av banktjenester de siste ti årene.. Figur 2.2 viser at transaksjonsvolumet falt 74 prosent fra 1990 til 2000 og ytterligere 14 prosent (i forhold til 1990) fra 2000 til 2005. For utbetalingskort var fallet enda større. Her falt antall transaksjoner med 84 prosent fra 1990 til 2000 og ytterligere 12² prosent fra 2000 til 2005. Verdibrev og postanvisninger er blitt helt borte. Antall innskudd falt med 70 prosent fra 1990 til 2000 og ytterligere 6³ prosent fra 2000

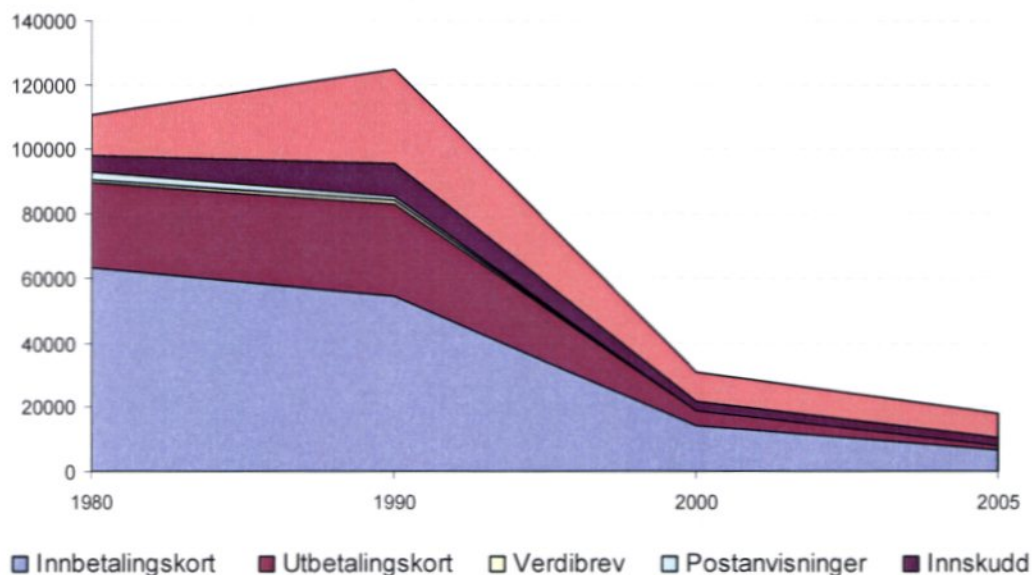
¹ Dette er ikke ment som en kritikk av Posten metode, bare en påpekning av at ettersom målet med Posten beregninger er et annet enn vårt mål, vil også metodene og dermed resultatene bli forskjellige.

² I forhold til 1990

³ I forhold til 1990

til 2005. Uttak er den eneste banktjeneste hvor utviklingen ikke har vært like dramatisk. Her falt riktignok antall uttak med 70 prosent fra 1990 til 2000, men fra 2000 til 2005 har det vært en marginal økning i antall transaksjoner.

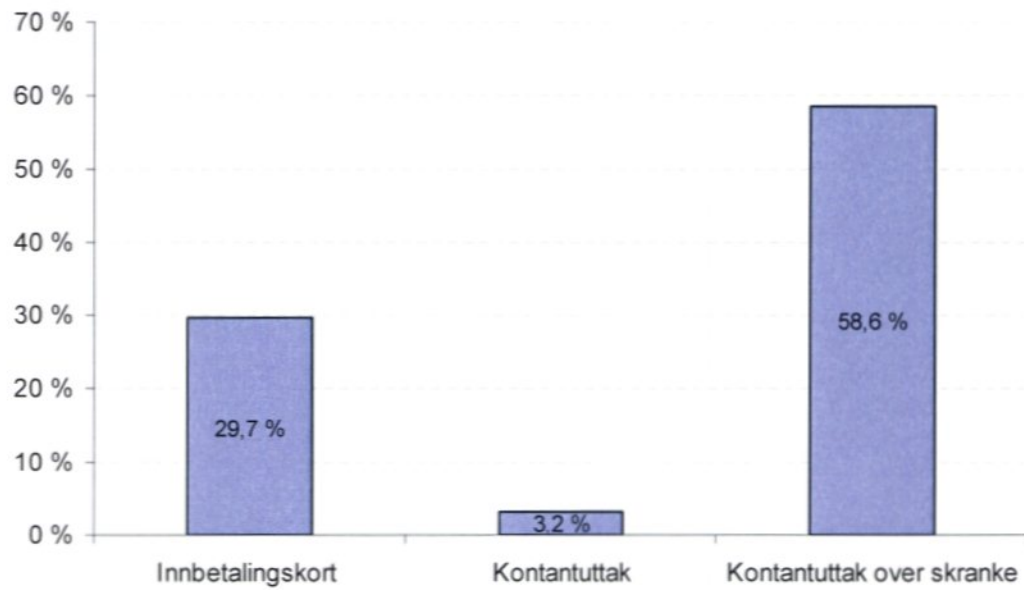
Figur 2.2 *Utvikling i Postens transaksjonsvolum for viktige banktjenester*



Kilde: Posten

Posten har høy markedsandel for distribusjon av manuelle grunnleggende banktjenester. To av de grunnleggende banktjenestene som Posten er pålagt å tilby er regningsbetaling og uttak. Ser man på utbetalingskort/blankettbasert giro levert på ekspedisjonssted så viser Figur 2.3 at Posten i 2005 har en markedsandel på om lag 30 prosent. For uttak er det mest relevant å se på Postens andel av kontantuttak over skranke. Da er Postens markedsandel på 58,6 prosent målt i antall uttak. Siden det er langt flere kontantuttak ved varekjøp og i minibank er Postens markedsandel kun på 3,2 prosent av totalt antall uttak.

Figur 2.3 *Postens markedsandel for giro levert på ekspedisjonssted og kontantuttak.*



Kilde: Norges-Bank/Posten

3 Hvem har stor nytte av Postens tilbud?

3.1 Hvor mange personer har behov for Postens distribusjon av banktjenester?

Spørsmålet i overskriften er upresist. De som i dag velger Postens distribusjon, er av den oppfatning at for dem er Postens tilbud bedre enn alternative tilbud. For en del av disse kundene finnes det trolig alternativer som er bare litt mindre gunstig enn Postens tilbud. Men det finnes trolig også en gruppe kunder som ikke oppfatter at de har noe akseptabelt alternativ til Postens distribusjon. Slik vi oppfatter begrunnelsen for Postens forpliktelse til å tilby banktjenester, er det i hovedsak den siste gruppen denne forpliktelsen skal hjelpe, dvs. de som ikke ser noe rimelig godt alternativ til å kjøpe banktjenester gjennom Postens distribusjonsnett.

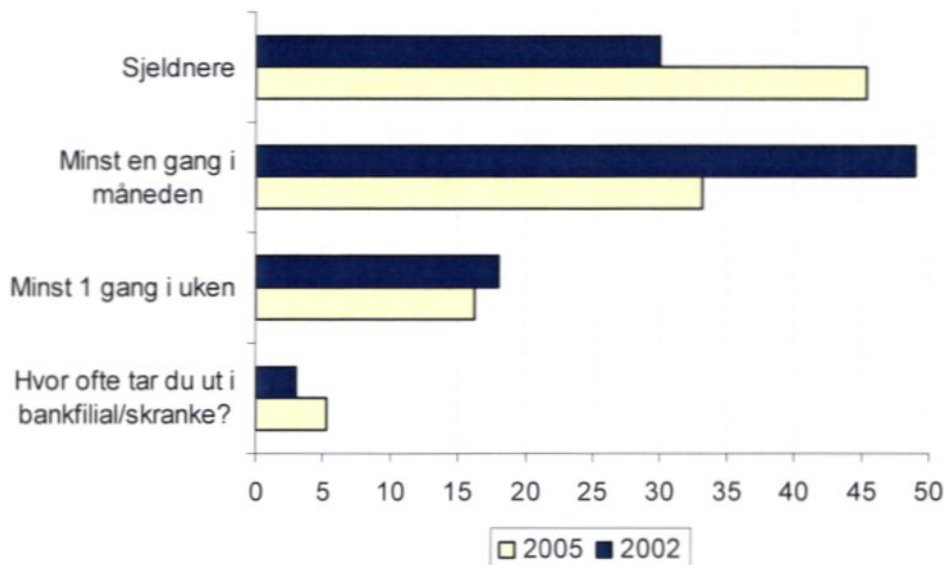
Med unntak av innskudd, kan alle de banktjenestene Posten distribuerer utføres ved hjelp av bankkort med kode samt bruk av internett eller brev. Hvis man bruker bankkort til å gjøre uttak, vil de langt fleste ha mer nærliggende alternativer enn Postens kontorer. Vi mener derfor at de fleste av dem som ikke ser gode alternativer til Postens distribusjon finnes blant personer som

- Bor relativt langt fra et bankkontor og
- Ikke kan/ønsker å bruke minibanker og butikkterminaler samt brevgiro eller nettbank

I tillegg vil det kunne være organisasjoner (foreninger) og næringsdrivende som behandler relativt store kontantbeløp som har stor nytte av nærhet til ekspedisjonssted for banktjenester.

Sparebankforeningen får årlig gjennomført en nettbankundersøkelse, hvor de blant annet kartlegger bruken av bankkontorer. I undersøkelsen er det blant annet kartlagt hvor ofte kundene tar ut kontanter (over skranken) i en bankfilial. Figur 3.1 viser at vel 5 prosent av kundene tar ut kontanter minst en gang i uken, mens vel 15 prosent sier at de tar ut kontanter minst en gang per måned.

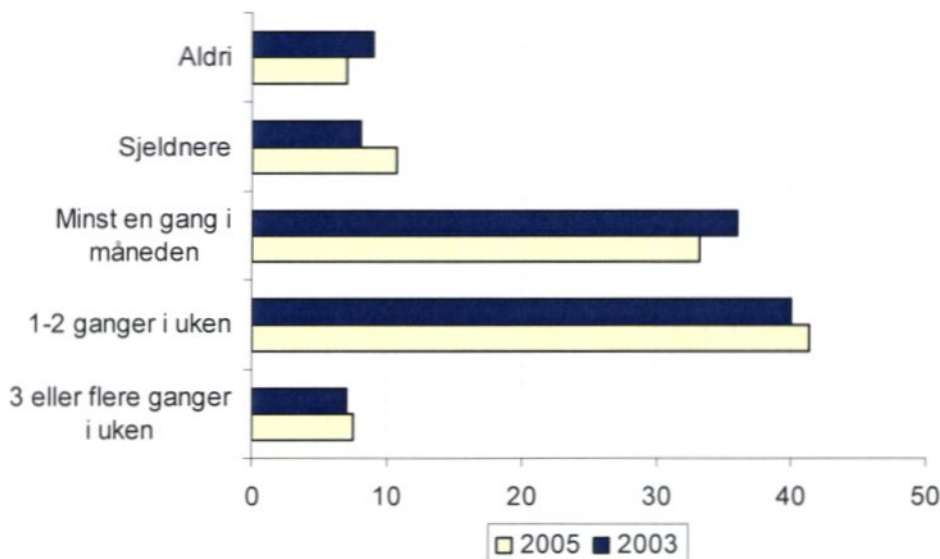
Figur 3.1 Hvor ofte tar man ut kontanter i bankfilial/skranke?



Kilde: TNS Gallup for Sparebankforeningen

Uttak av kontanter er en av de grunnleggende banktjenestene. Figur 3.2 viser at ca. 7 prosent av bankkundene aldri tok ut kontanter i minibank. Ca. 13 prosent sier til sammenligning at de aldri tar ut kontanter ved varekjøp. Undersøkelsen viser også tydelig at en mindre andel av eldre kunder tar ut kontanter ved varekjøp, sammenlignet med yngre aldersgrupper.

Figur 3.2 Hvor ofte tar vi ut kontanter i minibank?

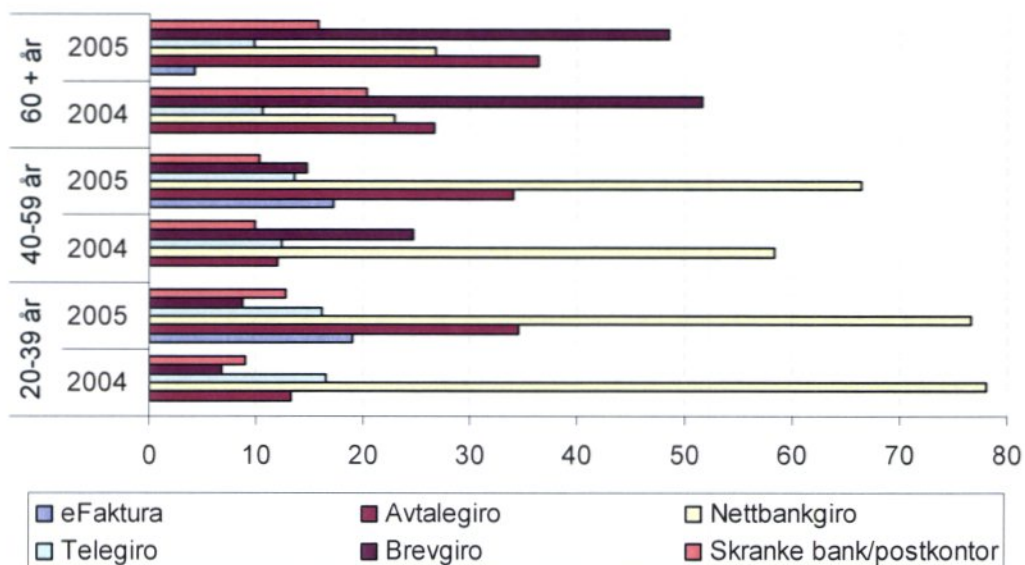


Kilde: TNS Gallup for Sparebankforeningen

Sparebankforeningens undersøkelse konkluderer med at det ikke er forskjeller mellom kjønn eller bosted for de typiske filialkundene. Eldre bankkunder er imidlertid overrepresentert blant de som besøker filialen hyppigst.

I forhold til regningsbetaling, som også er en av de grunnleggende banktjenestene, ser man en tydelig forskjell mellom ulike aldersgrupper. Figur 3.3 viser at en større andel av eldre bankkunder betaler regningene over skranke sammenlignet med yngre aldersgrupper, men forskjellen er særlig stor for brevgiro og nettbank. En langt større andel av de eldre bankkundene bruker brevgiro. Bruken av nettbank er betydelig lavere blant eldre bankkunder.

Figur 3.3 Hvordan betaler vi regningene våre? (Prosent per aldersgruppe)



Kilde: TNS Gallup for Sparebankforeningen

For å avgrense antall personer som er avhengig av manuell betjening og som dermed har størst nytte av Postens postkontorer og Post i butikk kan man også se på andre indikatorer.

- I følge Rikstrygdeverket er det i dag om lag 32 000, dvs. rundt 2 prosent av mottakerne, som ikke får pengene utbetalt via egen konto. Alternativet til å få betaling direkte til konto er få tilsendt et utbetalingskort. For å nyttiggjøre seg dette kortet, må mottakeren enten sende kortet til sin bank for direkte kreditering eller oppsøke et bank- eller postkontor for å få ut kontanter. Men også enkelte av mottakerne som får betalingen inn på konto kan være avhengig av manuell betjening, dersom de ikke har tilgang/kan bruke nettbank, brevgiro etc.
- Finansbarometeret (en spørreundersøkelse utført på oppdrag fra Finansnæringens Hovedorganisasjon) tyder på at kun 2 prosent av bankkundene foretrekker manuell giro som betalingsform

3.2 Hvordan får personer med spesielle behov utført banktjenester?

Det kan tenkes en rekke grunner til at personer kan finne at det ordinære banktilbudet ikke er tilpasset deres behov. Dette kan være personer som

- har lang reisevei til bankkontor

- er bevegelseshemmet
- blinde og svaksynte
- ikke kan/vil lære seg å bruke elektroniske tjenester
- ikke kan huske pinkode
- ikke kan norsk

Listen over er utelukkende basert på grunner vi kan komme på for at personer kan finne at bankenes distribusjonssystemer ikke er tilpasset deres behov. Det kan i tillegg finnes grunner vi ikke har tenkt på.

Posten forpliktelse er primært rettet inn mot å sikre et fysisk distribusjonssystem der det er langt til et ordinært bankkontor. Postens tilbud vil kunne sikre et banktilbud til enkelte av gruppene nevnt i strekpunktene. Der Posten har landpostbud, kan det dessuten tenkes at disse kan distribuere banktjenester til personer som ikke ville kunnet utnytte bankkontorer uansett. Eksistensen av landpostbudene innebærer dermed at for enkelte banktjenester kan tilbudet være bedre i områder med landpostbud enn i tettere befolkede områder.

Der det ikke er landpostbud, eksisterer det ikke et banktilbud til personer som ikke kan bevege seg til et bankkontor eller kan utføre sine banktjenester elektronisk. Disse personene er derfor avhengige av hjelp til å få utført banktjenester. Dette gjelder også i områder med et godt utbygd nettverk av bankkontorer og andre distribusjonspunkter for banktjenester.

Norsk Blindeforbund arbeider for at teknologien i det ordinære banktilbudet tilpasses blinde og svaksynte. Verken minibanker, betalingsterminaler eller nettbankteknologien er i dag tilpasset blinde. Personer som er født blinde har dessuten ikke signatur, noe som er et problem i forbindelse med en del av tjenestene. Forbundet opplyser at det offentlige hjelpeapparatet normalt ikke tilbyr hjelp til blindes bruk av banktjenester. Blinde er derfor avhengige av hjelp fra familie, venner og andre.

Vi har snakket med hjemmehjelpstjenesten i noen få utvalgte kommuner (Sykkylven, Tynset og Ringsaker). Dem vi har snakket med gir entydig uttrykk for at hjemmehjelpere ikke skal ha ansvar for å hjelpe klientene med å utføre banktjenester. Samtidig har vi fått høre at det finnes kommuner hvor hjemmetjenestene hjelper klientene med å få utført banktjenester.

For personer som ikke er umyndiggjort, men som ikke ser seg i stand til å utnytte det ordinære banktilbudet, er den vanlige løsningen at det oppnevnes en hjelpeverge. En hjelpeverge kan utføre banktjenester og en del andre tjenester på vegne av den personen vedkommende er hjelpeverge for. Det er ofte slektninger eller naboer som oppnevnes som hjelpeverge. I disse tilfellene utføres funksjonene som hjelpeverge uten godtgjørelse. I andre, men trolig langt færre tilfeller, er det advokater som oppnevnes som hjelpeverge. Da ytes det godtgjørelse.

3.3 Konklusjon

I 4.1.2 gis det en framstilling av bruk av ulike distribusjonsformer for banktjenester de senere årene. Data gir entydig inntrykk av at bruken av manuelle tjenester er i tilbakegang. Vi regner det som overveiende sannsynlig at overgangen til elektroniske banktjenester vil fortsette.

Selv om stadig flere bruker elektroniske banktjenester, vil det være en gruppe som ikke kan/vil bruke disse tjenestene. Basert på materialet fra Sparebankforeningen er det nærliggende å tro at mellom 5 og 10 prosent av befolkningen har behov for manuelle banktjenester. Eldre mennesker er klart overrepresentert blant disse personene.

Det er mulig at terskelen for å bruke disse tjenestene vil falle over tid, ikke bare fordi den nødvendige kunnskapen og basisteknologien (PC med internettadgang), men også fordi teknologien som brukes kan endres slik at flere kan/vil ta den i bruk. For eksempel er det mulig at biometrisk identifikasjon (fingeravtrykk, eller lignende) kan komme i alminnelig bruk og at enkelte bankkunder da vil gå over fra manuelle til elektroniske tjenester. Både økt tilgang til PC og internett, økt kunnskap om IKT samt endringer i teknologien for elektroniske banktjenester vil trolig føre til at stadig færre ikke kan/vil bruke elektroniske banktjenester og derfor vil oppleve det som et stort velferdstap hvis de ikke lenger har lett tilgang til manuelle banktjenester.

Vi har ikke forsøkt å tallfeste hvor mange som vil oppleve at de får et vesentlig dårligere tilbud dersom Posten slutter å distribuere banktjenester. Dette avhenger blant annet av tilgang til bankkontor som drøftes i avsnitt 4.2.

4 Tilbud av banktjenester

4.1 Distribusjonssystemer for banktjenester

Vi vil ikke her gi en framstilling av distribusjonssystemer for alle banktjenester, men bare gi en framstilling av distribusjonssystemer for de tjenestene som Postens forpliktelser omfatter.

4.1.1 Banktjenester og distribusjonskanaler

Postens forpliktelse omfatter

- Etablering av bankkonto
- Uttak fra konto
- Innskudd på konto
- Inn- og utbetalinger

Innskudd (til forskjell fra innbetaling fra annen konto) og uttak innebærer bruk av kontanter. Det er ikke tillatt å sende kontanter per brev. Innskudd kan derfor bare skje ved at kunden selv overleverer penger til en saksbehandler (inkludert landpostbud) eller til en av de få elektroniske terminalene som finnes for mottak av kontanter for kreditering til konto. Uttak kan også skje fra butikkterminal hvis brukerstedet har en avtale om dette med sin bank.

Etablering av ny konto er noe de fleste personer gjør sjelden. Antall etableringer av konti er trolig såpass lavt at man for denne tjenesten kanskje kunne ha tenkt seg en rekke alternativer til Postens funksjon på dette området. Etablering av konto i en bank hvor man tidligere ikke har konto krever at vedkommende kunde legitimerer seg overfor en bank- eller postansatt. Tjenesten krever dermed at kunden oppsøker et ekspedisjonssted. Etablering av ny konto i en bank hvor man allerede er kunde krever ikke at man oppsøker et ekspedisjonssted.

Betaling ved brevgiro krever ikke spesiell kompetanse eller utstyr. Trolig vil de fleste som ikke har funksjonshemminger kunne gjøre betalinger via brevgiro.

Tabell 4.1 viser hvilke banktjenester som kan utføres i ulike distribusjonskanaler.

Tabell 4.1 *Distribusjonsformer for grunnleggende banktjenester*

	Etablering av konto	Uttak	Innskudd	Betaling
Bank-/post-kontor	Ja	Ja	Ja	Ja
Landpostbud	Ja	Ja	Ja	Ja
Telefon	Nei, ikke som førstegangs kunde	Nei	Nei	Ja
Minibank	Nei	Ja	Nei, bortsett fra noen få	Nei
Butikk-terminal	Nei	Ja, i mange	Nei	Bare til butikken
Bank i butikk	Nei	Ja,	Ja	Ja
Brev	Nei, ikke som førstegangs kunde	Nei	Nei	Ja
Internett	Ja, men forutsetter at kunden har PKI ⁴	Nei	Nei	Ja

Vi vil gjerne presisere deler av innholdet i tabellen:

- Postkontor: Det finnes to typer postkontorer som er relevante for distribusjon av banktjenester – vanlig postkontor og "Post i butikk". Post i butikk kjennetegnes ved at det er lokalisert i en butikk og at det betjenes av ansatte i butikken, ikke av ansatte i Posten Norge.
- Med "landpostbud" menes et postbud som utfører tjenester utover distribusjon av post.
- "Bank i butikk" ligner på "Post i butikk": Banktjenestene utføres av butikkens ansatte på vegne av en bank. Innenfor dette konseptet tilbys et begrenset tjenestespekter
- Butikkterminal: Det finnes flere typer terminaler. Butikkene har avtaler med en bank som sørger for at en transaksjon blir gjennomført i betalingssystemet. Avtalene varierer i innhold. Bl.a. har mange, men langt fra alle, butikker avtaler som innebærer at kunden kan ta ut kontanter i tillegg til å kjøpe varer i butikken. Muligheten for å ta ut kontanter omtales vanligvis som "cash back".

Bruk av ulike distribusjonsformene stiller krav til kundene. I Tabell 4.2 har vi laget en oppstilling av distribusjonsformer for grunnleggende banktjenester for kunder som er immobile og/eller ikke kan (evt. vil) bruke elektroniske distribusjonsformer. Med "immobil" kan man her også forstå personer som har dårlig til transport til steder med butikk og bank-/postkontor.

⁴ PKI er et sertifikat for elektronisk signatur. Utbredelsen av disse sertifikatene er raskt økende.

Kunder som er mobile og som kan bruke elektroniske løsninger (nettbank og minibank) kan bruke alle distribusjonsformene som er listet opp i hver linje i tabellen.

Tabell 4.2 Krav til kundene ved ulike distribusjonsformer for grunnleggende banktjenester

	Mobil, men kan ikke bruke elektroniske løsninger	Ikke mobil, men kan bruke elektroniske løsninger	Ikke mobil og kan ikke bruke elektroniske løsninger
Førstegangsetablering av konto	Må oppsøke bank-/postkontor	Kan bruke PKI	Må få assistanse
Innskudd/uttak	Oppsøke bank-/postkontor.	Ingen, bortsett fra der det er landpostbud	Ingen, bortsett fra der det er landpostbud
Betalinger	Oppsøke bank-/postkontor eller bruke brevgiro	Nettbank eller brevgiro	Brevgiro

Ettersom etablering av konto i bank hvor man ikke allerede har konto krever at man må legitimere seg overfor en ansatt i bank eller post, vil dette kreve enten at kunden kan reise til et ekspedisjonssted eller får assistanse. Dette er imidlertid en tjeneste de fleste sjelden har bruk for.

Uttak fra konto kan gjøres fra både bank- og postkontorer, minibanker samt butikk med "cash-back". Særlig for personer som bruker pinkode, ville tilbudet for denne tjenesten være godt også om Posten ikke hadde solgt banktjenester. Imidlertid vil ikke minibanker og butikktterminaler tilfredsstillende behovet for uttak for personer som trenger store kontantbeløp. Dessuten har flere av bankene vi har intervjuet i prosjektet pekt på at det i spredtbygde strøk uten bank- eller postkontor oppstår mangel på kontanter. For personer som ikke bruker pinkode, er tilbudet begrenset til ekspedisjonsstedene for banktjenester.

Innskudd til konto kan gjøres gjennom relativt få minibanker. Utover disse, må man oppsøke ekspedisjonssted for banktjenester. Dette gjelder også for personer som ikke bruker pinkode.

Betalinger mellom konti kan også utføres per brev. Både personer som ikke kan bevege seg til et ekspedisjonssted og/eller ikke bruker elektroniske distribusjonsløsninger har dermed et godt tilbud for denne tjenesten.

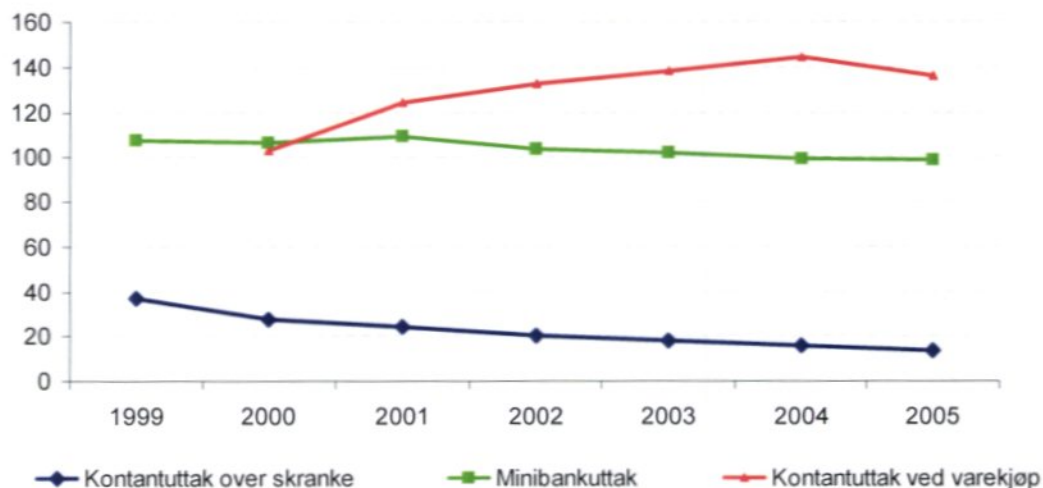
I hovedsak mener utbredelsen av ekspedisjonssteder er særlig viktig for at personer som ikke bruker elektroniske distribusjonsformer skal kunne gjøre innskudd og uttak samt for at personer, institusjoner og næringsdrivende som håndterer store kontantbeløp skal ha mulighet for å gjøre innskudd og uttak.

4.1.2 Transaksjonsvolum i ulike kanaler

Bruken av ulike distribusjonsformer for banktjenester er i rask endring. Hovedtendensen er at antall transaksjoner over skranke og ved bruk av brev faller, mens elektroniske distribusjonsformer er i rask vekst.

Uttak av kontanter ved varekjøp har siden 2000 vært den mest brukte formen for kontantuttak. Antall uttak i minibank passerte toppen i 2001. Antall uttak over skranke har falt fra 37 millioner i 1999 til 13 millioner i 2004 og utgjør nå bare knappe ti prosent av antall uttak ved varekjøp. Målt i kroner utgjør allikevel uttak over skranke 40 prosent mer enn uttak ved varekjøp, noe som skyldes at gjennomsnittlig kontaktuttak over skranke var på 5162 kroner i 2005 sammenlignet med 363 kroner ved varekjøp. Gjennomsnittlig uttaksbeløp i minibank var på 1135 kroner.

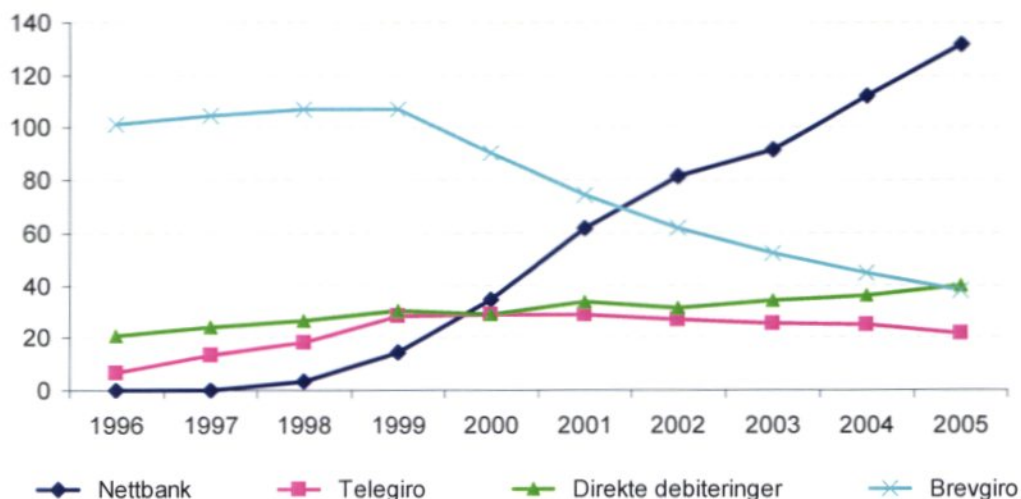
Figur 4.1 Kontantuttak etter kanal (millioner transaksjoner)



Kilde: Norges Bank

Figur 4.2 viser utviklingen i bruken av ulike typer giroer. Parallelt med utbredelsen av internett har bruken av nettbank for betaling av giro økt kraftig, samtidig som bruken av brevgiro har falt kraftig. Telegiro og direkte debiteringer har hatt en svak økning i perioden. Antall blankettbaserte giroer har falt fra 210 til 63 mill. Av disse ble 91 mill. innlevert på ekspedisjonssted ("overskranke") i 1996, mens tilsvarende tall i 2005 var 23 mill. Brevgiro er en annen form for blankettbasert giro. Antall brevgiroer steg moderat til 107 mill. i 1999, men har siden falt til 38 mill.

Figur 4.2: *Bruk av utvalgte girotjenester for personkunder. Millioner transaksjoner.*



Kilde: Norges Bank

4.2 Lokalisering av ekspedisjonssteder for banktjenester

Nytten av postens distribusjon av banktjenester er avhengig av hvor gode alternativer som finnes. Vi har i kapittel 3.2 og 4.1 drøftet hvilke grupper i befolkningen som har særlig nytte av Postens tilbud. Dette er personer som av en eller annen grunn ikke kan/vil bruke elektroniske distribusjonskanaler og som har lang vei til et bankkontor.

Vi har også innhentet data om lokalisering av bankkontorer, vanlige postkontorer og Post i butikk. Posten har gitt oss liste med postkontorer og Post i butikk. Bankplassregisteret inneholder data om bankkontorer. Disse data gir et grunnlag for å identifisere hvilke geografiske områder som ikke ville hatt et tilbud av banktjenester solgt over skranke hvis Posten ikke hadde solgt banktjenester. Våre data omfatter ikke "bank i butikk".

Bankplassregisteret viser at det i dag er 1235 bankkontorer i Norge. Tall fra Posten viser at det totalt er 1523 betjeningssteder, hvorav 303 er postkontorer og 1196 er Post i butikk (PiB). I tillegg har Sparebanken Midt-Norge 12 ekspedisjonssteder med "bank i butikk"⁵. DnB NOR er dessuten i ferd med å etablere "bank i butikk" i 550 butikker som ikke har "post i butikk" (jf. omtale i kapittel 6.2).

⁵ Betegnelsen "...i butikk" er noe misvisende. Banken distribuerer sine tjenester enten gjennom butikk, regnskapskontor i en kommune eller serveringssted.

Tabell 4.3 Bank- og postkontorer i Norge

	Antall kontorer	Andel av totalt antall kontorer
Bankfilialer	1235	45 %
Postkontor	303	11 %
Post i butikk	1196	43 %
Bedriftssenter	24	1 %
Sum Post	1523	55 %
Totalt	2758	100 %

Vi har ikke data som er egnet til å angi presis lokalisering av de ulike salgspunktene og har derfor valgt "kommune" som variabel for å angi lokalisering. I mange tilfeller vil kommune ikke være noen god indikator på hvor tilgjengelig salgspunktet er for befolkningen i kommunen. Mange kommuner er store og/eller med lang eller tungvint reisevei innenfor kommunen. På den andre siden vil mange bo nær salgspunkter i en nabokommune⁶.

Nytten av Postens tilbud er størst i kommuner med få bankkontorer. Vi har derfor konsentrert vår drøfting av lokalisering om disse kommunene. Tabellen nedenfor angir antall kommuner med 0-4 salgssteder for banktjenester.

Tabell 4.4 Antall kommuner med 0-4 salgssteder for banktjenester

Antall salgssteder i kommunen	Antall kommuner	Antall kontorer	Andel bankkontorer	Andel postkontorer	Andel Post i butikk
0	0	0	--	-	-
1	15	15	13,3 %	6,7 %	80,0 %
2	84	168	47,6 %	6,5 %	45,8 %
3	71	213	39,0 %	3,8 %	57,3 %
4	64	252	42,5 %	7,5 %	50,0 %

Kilde: Bankplassregisteret og Posten Norge

Alle kommuner har minst ett salgssted for banktjenester. 15 kommuner har kun ett salgssted. 234 kommuner har færre enn 5 salgssteder. Tallene gjelder utangen av 2005. Da var 434 kommuner i Norge. Dermed var det 200 kommuner som hadde flere enn 4 salgssteder for banktjenester.

⁶ Et eksempel: I Nøtterøy kommune finnes det ingen bankkontorer. Det er likevel tvilsomt om man kan kategorisere tilgangen på bankkontorer for befolkningen i Nøtterøy som dårlig. Det finnes nemlig to bankkontorer rett over kommunegrensen til Tønsberg. I tillegg er det to postkontorer og 3 "Post i butikk" i Nøtterøy.

Vi har også sett på hvor mange salgssteder de aktuelle kommunene hadde hatt igjen hvis salg av banktjenester gjennom postkontorer og/eller Post i butikk skulle opphøre.

- Det er 21 kommuner hvor det ikke finnes bankkontor. Av disse 21, er det 13 som har ett ekspedisjonssted for post. De andre 8 har to eller flere ekspedisjonssteder for post.
- Av de 21 kommunene uten bankkontor, har 18 heller ikke postkontor. I disse 18 kommunene er det Post i butikk som utgjør det eneste tilbudet av banktjenester over skranke.
- I 1 av de 21 kommunene, er det postkontor, men ikke Post i butikk.
- Det er to kommuner (Fedje og Kvitsøy) hvor det ikke finnes ekspedisjonssted for post. I begge disse kommunene finnes det ett bankkontor.

Tabell 4.4 viser også fordelingen av salgsstedene på type. Tallene viser at postkontorene utgjør en relativt beskjeden andel av salgsstedene i disse kommunene. Post i butikk er sterkt dominerende som salgskanal i kommunene med bare ett salgssted.

4.3 Konklusjon

Hvis Posten sluttet å distribuere banktjenester, ville mange få problemer med å gjøre innskudd på konto. Kunder som trenger store kontantbeløp, ville dessuten få problemer med å skaffe disse kontantene.

I tillegg vil kunder som ikke kan/vil bruke elektroniske distribusjonsformer få problemer med å gjøre uttak og innskudd.

Alle kommuner har i dag minst ett ekspedisjonssted for banktjenester. Postens ekspedisjonsnett utgjør en stor andel av ekspedisjonsstedene i kommuner med få ekspedisjonssteder. Det er PIB som er den dominerende distribusjonskanalen i disse kommunene, og da særlig i kommuner med bare ett ekspedisjonssted. I 21 kommuner ville tilbudet av manuelle banktjenester kunne bortfalle helt hvis Posten sluttet å distribuere banktjenester. Vår oversikt over ekspedisjonssteder omfatter ikke steder med "bank i butikk".

5 Postens kostnads- og inntektsstruktur fra distribusjon av banktjenester

5.1 Inntekter

Postens avtale med Postbanken ble reforhandlet/fornyhet med DnB NOR i 2005 og gjeldende avtale løper frem til 2012. Avtalen gjelder banktjenester ved om lag 300 postkontorene og ca. 1200 Post i butikk.

Posten får provisjon av DnB NOR for hver transaksjon, mens DnB NOR bestemmer prisen på den enkelte type forretning og får inntektene fra kundenes gebyrer. Postens inntekter er nesten helt proporsjonale med antall transaksjoner.

Kunden betaler samme pris uavhengig av distribusjonskanal og uavhengig av Postens kostnader for å utføre tjenesten. DnB NOR dekker utgiftene knyttet til infrastrukturen for betalinger (brev, telefon, andre teletjenester, BBS).

5.2 Kostnader

5.2.1 Postens kostnadskalkyler

Postens kostnadskalkyler er basert på såkalt aktivitetsbasert kostnadsfordeling. Kalkylene er bygget opp rundt de kravene som Post- og teletilsynet setter i forhold til rapportering.

Det er viktig å ha en god forståelse av hvordan kalkylene er bygget opp dersom man skal bruke kalkylene til resultatberegninger av å kutte ut distribusjon av banktjenester. I aktivitetsbasert kostnadsfordeling allokeres alle kostnader til ulike aktiviteter, og grupperes i henhold til variable/faste og direkte/indirekte kostnader.

5.2.2 Kostnadsstruktur i de ulike distribusjonskanalene

Postens kostnader kan deles inn i følgende fire hovedkategorier:

- Produktkostnader variable/direkte
- Produktkostnader faste/direkte
- Produktgruppekostnader variable/indirekte
- Produktgruppekostnader faste/indirekte

Variable direkte produktkostnader er den største kostnadsgruppen i alle distribusjonskanalene. Den største forskjellen mellom distribusjonskanalene er knyttet til faste direkte produktkostnader. Dette utgjør en betydelig kostnadsgruppe i egendrevne postkontor og i landpostbudkanalen. Posten har imidlertid ingen faste direkte produktkostnader i Post i butikk kanalen.

Tabell 5.1 *Postens kostnader – virkninger av volumendring eller nedleggelse av bankvirksomhet.*

Type kostnad	Påvirkes av endring i transaksjonsvolumet?	Bortfaller ved nedleggelse av bankvirksomheten?
Variable/direkte	Ja	Ja, men ikke proporsjonalt.
Faste/direkte	Har ikke	Har ikke
Variable/indirekte	Ja, men ikke proporsjonalt.	Ja
Faste/indirekte	Nei	Nei

Tabellen reflekterer i hovedsak tenkningen bak inndelingen av kostnadene i i variable/faste og direkte/indirekte. I realiteten vil mange kostnader ligge i et grenseland mellom disse fire kategoriene.

De faste kostnadene knyttet til Postens distribusjon av banktjenester er i hovedsak knyttet til egne kontorer samt fellesfunksjoner på konsernnivå. Det er en stor del faste kostnader i distribusjon av banktjenester gjennom postkontorer, men liten andel faste kostnader i de to andre kanalene (landpostbud og PIB).

5.2.3 Resultateffekt ved endret regulering

Postens kalkyler tyder på at Postens kostnader knyttet til salg av banktjenester er om lag 676 mill.kr. Av disse kostnadene er 515 mill.kr. kategorisert som variable kostnader og 162 mill.kr. som faste.

Selv om Posten utarbeider detaljerte kostnadskalkyler som skiller mellom faste og variable og mellom direkte og indirekte kostnader, er det allikevel ikke slik at alle

de variable kostnadene varierer med transaksjonsvolum eller at alle de faste kostnadene vil falle bort dersom Posten slutter å distribuere banktjenester.

Dette skyldes dels av de samme menneskene som betjener bankkundene også betjener kunder som skal kjøpe frimerker, sender pakker etc. Om lag en tredjedel av postkontorene er allerede nede på en minimumsbemanning noe som innebærer at det ikke er mulig å realisere kostnadsbesparelser ved å kutte distribusjon av banktjenester ved disse kontorene. Av de faste kostnadene vil kostnader knyttet til eiendom ikke påvirkes, og det vil også ta relativt lang tid før de faste kostnadene knyttet til IKT vil forsvinne. Selv om kostnadsstrukturen presentert i tabellen er riktig ut fra aktivitetsbaserte kostnader er det altså ikke uproblematisk å realisere kostnadsbesparelser ved å nedlegge distribusjonen av banktjenester.

Hovedutfordringen til Posten er strukturen med 300 postkontorer. Så lenge denne strukturen opprettholdes vil derfor en stor del av de faste kostnadene som i dag er allokert til banktjenestene beholdes og må da i stedet belastes Postens øvrige aktiviteter.

Posten har opplyst av med en volumnedgang på 10-20 prosent over to til tre år så vil 60-70 prosent av personalkostnadene i egendrevne postkontorer være variable (volumavhengige) kostnader. For landpostbudkanalen er om lag 50 prosent av de variable personkostnadene volumvariable.

5.2.4 Resultateffekt i ulike reguleringsregimer

Dersom Postens forpliktelse til å distribuere banktjenester opprettholdes slik den er i dag, vil derfor Postens tap fra banktjenestene opprettholdes. Dersom de siste års trend med fallende transaksjonsvolum fortsetter, vil imidlertid underskuddet gradvis øke.

Hvis forpliktelsen avskaffes og Posten slutter å distribuere banktjenester vil Postens inntekter fra banktjenestene falle bort. Samtidig vil også Postens kostnader reduseres. Posten vil allikevel sitte igjen med en del av de direkte variable kostnadene knyttet til personale, samt de faste kostnadene. Posten vil derfor uansett sitte igjen med kostnader som i dag er allokert til banktjenester, men som i et slikt tilfelle må allokeres Postens øvrige aktiviteter. Posten vil ikke fullt ut klare å realisere kostnadsbesparelser i forhold til de kostnadene som i dag er allokert til banktjenester. En stor del av kostnadene er knyttet til eiendom, IKT og personalkostnader. Posten vil ikke flytte postkontorene til mindre/billigere lokaler som følge av at banktjenester kuttes fra tjenestetilbudet. En tredjedel av postkontorene er allerede nede på en minimumsbemanning. I forhold til IKT-kostnader har Posten en relativt ny systemløsning hvor banktjenester bærer en del av investeringskostnaden gjennom årlige avskrivninger. På lengre sikt vil et nytt IKT-system spesifiseres uten hensyn til banktjenestene, men dette vil uansett ikke redusere kostnadene ved en ny systemløsning i forhold til de kostnadene som i dag er allokert til banktjenester.

For oss ser det likevel ut til at det vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Posten å slutte å selge banktjenester. Gevinsten er imidlertid ikke stor, men vil øke med en forventet reduksjon i transaksjonsvolumet.

Resultateffekten av en eventuell avgrensning av plikten til å distribuere banktjenester avhenger av hvilke distribusjonskanaler som kuttes. Med våre beregninger vil Posten få en negativ resultateffekt ved å kutte distribusjonen av banktjenester i egendrevne postkontorer. Resultateffekten vil imidlertid være positiv ved å kutte ut banktjenester i landpostbud og i Post i butikk. Aller mest vil Posten spare på å kutte distribusjonen gjennom Post i butikk.

Posten har tatt til orde for å erstatte ordinære postkontorer med post i butikk. Slik det ser ut for oss, vil en slik omlegging øke underskuddet i salget av banktjenester. Disse tjenestene utgjør imidlertid bare en mindre del av Postens tjenestetilbud, og omleggingen kan selvfølgelig kunne føre til bedre resultater på andre forretningsområder. Vårt prosjekt omfatter ikke en drøfting av Postens kontornett eller av andre tjenester enn banktjenester.

6 Drøfting av forpliktelsen

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi drøfte tre hovedalternativer for Postens forpliktelse til å tilby banktjenester

1. Videreføring av dagens forpliktelse
2. Fjerning av forpliktelsen
3. Avgrensning av forpliktelsen

Under pkt. 3 er det flere mulige avgrensninger.

De viktigste premissene for drøftingen er:

- Utvikling i kundenes bruk av ulike distribusjonskanaler
- Utvikling i alternative tilbud av banktjenester (jf. avsnitt 6.2 og 6.2)
- Postens faktiske tilbud av banktjenester (jf. avsnitt 6.2)

Under det siste punktet vil vi drøfte hvordan Posten vil tilpasse sitt tilbud av banktjenester under ulike varianter av forpliktelsen. Vi mener det ikke er sikkert at Posten alltid vil velge en minimumsvariant, dvs. alltid begrense tilbudet til de tjenester de er forpliktet til å tilby.

Utformingen av forpliktelsen vil vurderes ut fra virkning for nytte, samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til distribusjonen av banktjenester samt for Postens driftsresultat.

Analysen er i all hovedsak kvalitativ, dvs. vi har ikke forsøkt å tallfeste virkningene.

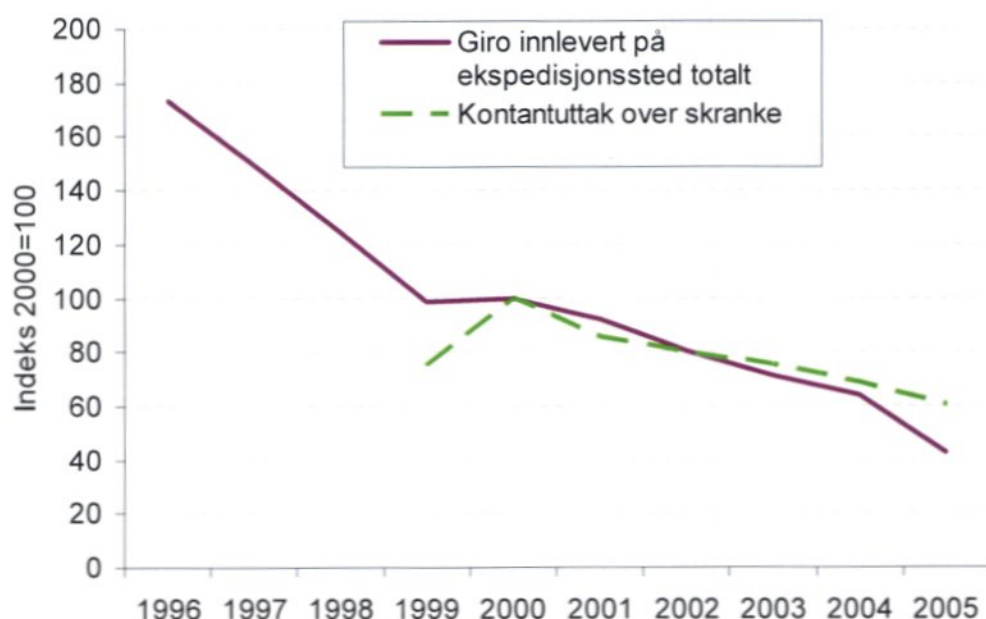
6.2 Etterspørsel og tilbud av grunnleggende banktjenester

Transaksjonsvolumet

Antall banktransaksjoner kjøpt over skranke har falt sterkt de senere årene (jf. Figur 6.1).

Grunnen til at volumet av manuelle transaksjoner faller, er at bankkundene i økende grad tar i bruk elektroniske distribusjonsformer.

Figur 6.1 *Manuelle banktransaksjoner. Antall. Indeks 2000=100*



Figur 6.1 viser at både giroer levert i skranke og uttak over skranke har falt sterkt siden år 2000. Fallet er henholdsvis 57 og 40 prosent i perioden 2000-2005. Trolig vil antall manuelle transaksjoner stabilisere seg før man kommer ned på null. Dette skyldes at deler av befolkningen ikke kan/vil bruke elektroniske tjenester (jf. avsnitt 3.1). I tillegg kommer at - i hvert fall i dag - at det er relativt lave beløpsgrenser for uttak gjennom minibank og butikkterminaler. Foreløpig er det ikke tegn til at man nærmer seg en stabilisering av antall manuelle transaksjoner. Vi har derfor forutsatt at antall manuelle transaksjoner vil fortsette å falle.

Bankenes tilbud

Postens distribusjon av banktjenester konkurrerer med bankenes egen distribusjon. Velferdseffektene både av en videreføring, endring eller avvikling av Postens distribusjon vil avhenge av utviklingen i bankenes distribusjon

Det er grunn til å tro at bankenes filialnett neppe vil bli vesentlig redusert i fremtiden. Mye av effekten gjennom fusjoner og oppkjøp i banksektoren er trolig allerede tatt ut, og flere banker peker på behovet for å opprettholde filialene blant annet for å kunne selge finansielle produkter som krever personlig rådgivning og som derfor ikke egner seg like godt for elektronisk distribusjon. Bare én av

bankene vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet uttrykte en intensjon om å redusere antall ekspedisjonssteder framover.

Samtidig har DnB NOR inngått en avtale⁷ om å etablere "bank i butikk" konseptet gjennom en avtale med NorgesGruppen. Sparebanken Midt-Norge har dessuten etablert en løsning for "bank i butikk"⁸. Enkelte av de andre bankene vi har vært i kontakt med sa at de vurderer å følge etter.

Vi har derfor intervjuet en del banker. I hovedsak har vi stilt to spørsmål:

- Hvilke planer har din bank for utvikling av salg av banktjenester "over skranke" (dvs. gjennom egne kontorer, gjennom "bank i butikk" eller lignende)?
- Hvis Posten slutter å selge banktjenester, vil din bank da endre sin distribusjon over skranke?

Bankene ga relativt entydige svar på disse spørsmålene. Med unntak av DnB NORs planer for "bank i butikk", planlegger de ikke vesentlige endringer i sitt salgsnettverk. Enkelte av bankene er nysgjerrige på hvordan "bank i butikk" vil fungere, men ingen hadde annonsert konkrete planer om å utvikle tilsvarende tilbud.

Bortsett fra én, svarte ingen av bankene at deres bank ville endre sitt salgsnett selv om Posten skulle slutte å selge banktjenester. Mange steder er bankkontorene og postkontorene lokalisert "vegg i vegg", og bankene kan derfor fange opp mange av postens kunder uten å måtte åpne nye kontorer. Én av bankene mente at en eventuell nedleggelse av Postens tilbud ville gi grunnlag for en ny gjennomgang av bankens kontornett og at en slik gjennomgang kanskje ville kunne lede til beslutning om å utvide nettverket. Også utvikling av "bank i butikk" konseptet er – ifølge bankene - i stor grad uavhengig av hva Posten gjør. En slik satsning vil i større grad være motivert ut fra at Bank i butikk kan være mer kostnadseffektivt enn tradisjonelle filialer.

Svarene på spørsmål om hva bankene vil gjøre hvis Posten nedlegger sitt tilbud kan være preget av at bankene ikke på forhånd hadde tenkt gjennom en slik mulighet. Svarene må også tolkes med en viss forsiktighet. Selv om vi lovet at vi ikke skulle gjengi svar fra enkeltbanker, er det grunn til å tro at bankene likevel vil være tilbakeholdne med å være helt åpne om endringer i sin virksomhet, uansett om disse planene skulle omfatte ned- eller oppbygging av sitt distribusjonssystem.

Vi har i drøftingen nedenfor antatt at

⁷ Av ca. 1200 Post i butikk er ca. 650 butikker tilknyttet NorgesGruppen. NorgesGruppen dekker kjedene Meny, Ultra, Centra, KIWI, Spar og Joker. DnB NOR har inngått en avtale med NorgesGruppen om å etablere et konsept kalt "bank i butikk" i de av NorgesGruppens butikker som i dag ikke er omfattet av avtalen med Posten. Dette dreier seg om ca. 550 butikker. Foreløpig er dette kun i en pilotfase med en utvidet cash-back løsning, men på sikt skal bank i butikk filialene også kunne tilby grunnleggende banktjenester som regningsbetaling og innskudd. DnB NOR vil da også ta over det økonomiske ansvaret for banktjenester i "Post i butikk", mens Posten vil beholde ansvaret for at banktjenester faktisk tilbys i henhold til den pålagte forpliktelsen.

⁸ Betegnelsen "...i butikk" er i dette tilfellet noe misvisende ettersom banken har etablert ekspedisjonssteder både i butikker, i regnskapsavdelingen i en kommune og i et serveringssted

- Bankenes tilbud av grunnleggende banktjenester "over skranke" vil styrkes i årene som kommer
- Bankene tilbud avhenger i liten grad av Postens tilbud av grunnleggende banktjenester

6.3 Videreføring av dagens forpliktelse

En videreføring av dagens forpliktelse innebærer at Posten må fortsette å distribuere de grunnleggende banktjenestene. Med en videreføring av dagens forpliktelse er det sannsynlig at tilbudet av de grunnleggende banktjenestene minst vil opprettholdes på dagens nivå.

For Posten innebærer en videreføring av dagens forpliktelse at de må opprettholde distribusjon av tjenester hvor de i dag har et bedriftsøkonomisk tap. Som omtalt i kapittel 5 har Posten et negativt dekningsbidrag på distribusjon av banktjenester i alle distribusjonskanaler. Posten har et stort innslag av faste kostnader, mens inntektene i stor grad er variable.

Når stadig flere tar i bruk elektroniske distribusjonsformer for banktjenester, innebærer dette at nytten av Postens salg av banktjenester faller. I tillegg kommer at "bank i butikk" ser ut til å få økt utbredelse. Dermed vil etter hvert flere få tilgang til dette alternative manuelle nettverket.

Trolig vil antall manuelle transaksjoner fortsette å falle i årene som kommer. Slik Postens avtale med er strukturert, vil dette gi en proporsjonal nedgang i Postens inntekter fra salg av banktjenester. Ettersom Posten allerede taper på å selge banktjenester og en betydelig del av kostnadene i produksjonen er faste, vil et fall i transaksjonsvolumet gi øke Postens tap på salg av banktjenester.

Vår konklusjon er at ved en videreføring av dagens forpliktelse vil nytten av Postens distribusjon av banktjenester falle og at kostnadene per transaksjon og tapet for Posten som selskap, vil øke.

6.4 Avskaffelse av forpliktelsen

Et alternativ til å videreføre Postens forpliktelse er å fullstendig fjerne denne plikten. Et hovedspørsmål er om en avskaffelse av forpliktelsen vil bidra til at Posten faktisk legger ned eller endrer sitt tilbud av banktjenester.

Postens egne kostnads- og inntektstall indikerer at Posten vil være tjent med å slutte å selge banktjenester. Dette gjelder selv om man forutsetter at Postens faste kostnader som ikke er knyttet spesielt til banktjenestene, ikke vil reduseres. Resultatforbedring for Posten ved en nedleggelse av salget av banktjenester er imidlertid ikke særlig stor. Forbedringen vil imidlertid øke over tid hvis transaksjonsvolumet faller. Vi har ikke tatt hensyn til mulige indirekte positive virkninger av bankvirksomheten for Posten som selskap, for eksempel i form av at banktjenestene kan trekke folk til Postens lokaler og bidra til at omsetningen av andre produkter øker. Videre har vi ikke tatt hensyn til muligheten for at en avskaffelse av forpliktelsen kan styrke Postens forhandlingsposisjon i så stor grad at Posten kan oppnå en avtale som gir lønnsomhet i salg av banktjenester. Vi har overhodet ikke noe grunnlag for å vurdere om Posten har fått en best mulig avtale,

men mener at en rimelighetsbetraktning tilsier at avskaffelse av forpliktelsen ville styrket forhandlingsposisjonen og at dette i sin tur ville kunnet gi bedre betingelser.

Dersom Posten slutter å selge banktjenester, er det sannsynlig at andre banker vil forsøke å kapre mange av de kundene som i dag bruker Posten som leverandør av banktjenester. Vi har intervjuet en del banker om hva de ville gjort hvis Posten hadde sluttet å selge banktjenester. Bankene svarte i all hovedsak at deres tilbud ikke ville påvirkes. Kun én av bankene mente at dette ville kunne gi grunnlag for en ny vurdering av hvor de skulle ha ekspedisjonssteder. Flere av bankene pekte på at deres kontorer og Postens ekspedisjonssteder nærmest lå "vegg-i-vegg" og at derfor regnet med at kunder som nå bruker Posten ville komme til banken uten at banken behøvde å tilpasse sitt tilbud. Vi finner bankenes svar noe overraskende. Våre oversikter over bankenes og Postens distribusjonsnett viser at det finnes 21 kommuner uten bankkontor og for øvrig ikke veldig sterk samsvar mellom bankenes og Postens kontornett. Svarene fra bankene kan ha vært preget av at de ikke på forhånd hadde tenkt gjennom effektene av en nedleggelse av Postens banktilbud. Selv om vi mener at det er grunn til å se kritisk på bankenes svar, mener vi svarene gir grunnlag for å anta at antall bankkontorer ikke vil øke sterkt selv om Postens tilbud nedlegges.

Dette innebærer også at for personer som ikke bruker elektroniske distribusjonsløsninger, vil det oppstå et betydelig tap av nytte. De bedriftsøkonomiske effekten for Posten vil være moderat positiv. Virkningen for samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til omsetningen av banktjenester, er usikker. Noen av bankkundene ville måtte reise lenger for å få utført tjenestene. For andre, som ville måtte søke assistanse for å få utført tjenestene, ville det oppstå økte transaksjonskostnader.

I forhold til elektronisk distribusjon av banktjenester er det dokumentert at eldre personer bruker elektroniske løsninger i mindre grad enn yngre personer. Dette skyldes dels en alderseffekt, der eldre mennesker vil kunne ha større utfordringer knyttet til bruk av løsningene (it-kompetanse, huske passord etc.). Forskjellen mellom aldersgruppene skyldes imidlertid også en kohorteffekt. Med det mener vi at når yngre generasjoner blir eldre vil de ta med seg innarbeidede vaner. Det siste tiåret har det skjedd dramatiske økninger i antall personer som bruker internett, bredbånd og elektroniske løsninger. Det er vanskelig å avgrense kohorteffekten i en slik periode. Det er allikevel grunn til å tro at internettpenetrasjonen etter hvert vil nærme seg en metning, og at økt bruk av elektroniske løsninger i fremtiden i større grad vil være knyttet til kohorteffektene.

Vår konklusjon er at en avskaffelse av forpliktelsen kan lede til 2 mulige utfall:

1. Posten avvikler hele sitt tilbud av banktjenester. Dette vil gi et betydelig tap av nytte for en liten del av befolkningen. Postens driftsresultat vil bli moderat forbedret. Virkningen for samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til distribusjon av banktjenester er usikker.
2. Posten fortsetter å selge banktjenester om lag som i dag. Posten klarer å forhandle seg fram til bedre avtaler som gjør at selskapet ikke vil ha noe å tjene på å nedlegge denne virksomheten. Dette utfallet har en viss positiv effekt på Postens resultat (sammenlignet med om forpliktelsen

videreføres), men ingen effekt på de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til distribusjon av banktjenester.

Vi mener alternativ 1 er mer sannsynlig enn alternativ 2, men det er usikkerhet knyttet til dette.

6.5 Mulige avgrensninger av plikten

Som et alternativ til videreføring av dagens regulering, kan man også tenke seg ulike måter å avgrense forpliktelsen på. Det mest opplagte mulighetene er avgrensninger i forhold til produktbredde, geografi og distribusjonskanal.

Færre produkter?

En avgrensning i forhold til produktbredde er sannsynligvis lite hensiktsmessig. Forpliktelsen er som nevnt knyttet til uttak, innskudd, regningsbetaling og opprettelse av konto.

Vi ser tilbudet om opprettelse av konto som lite viktig ettersom dette er en type tjeneste som benyttes svært sjelden, men Postens kostnader knyttet til denne tjenesten er også av liten betydning.

For betalingstjenester utgjør brevgiro et alternativ som verken krever at man bruker elektroniske løsninger eller oppsøker et ekspedisjonssted. Det vil derfor neppe innebære noe stort tap av nytte hvis Posten slutter å tilby betalingstjenester. Postens produktregnskap gir ikke grunnlag for å beregne hvor store kostnader posten ville spare ved å slutte å tilby betalingstjenester. Posten har i samtaler med oss opplyst at de tror innsparingen er moderat og at de trolig ville fortsette å tilby betalingstjenester selv om forpliktelsen falt bort for dette produktet.

Vi mener nytten av Postens tilbud av banktjenester er særlig stor for innskudd og uttak. En fjerning av forpliktelsen til å tilby disse tjenestene gir derfor liten mening.

Ingen av de mulige avgrensningene vi har sett peker seg ut ved å ha lite tap av nytte og stor reduksjon av kostnader.

Geografisk avgrensning?

En geografisk avgrensning av forpliktelsen kan forsvares med at Postens tilbud gir særlig stor nytteeffekt i områder hvor det ikke finnes nærliggende alternativer. Samtidig er det de områdene med relativt gode alternativer til Posten som står for en stor andel av transaksjonsvolumet. Hvis man avgrenser forpliktelsen til bare å gjelde i områder hvor det ikke er andre bankfilialer, vil derfor en stor del av transaksjonsvolumene forsvinne. Dermed vil de faste produktkostnadene måtte fordeles på et mindre antall transaksjoner.

Posten legger stor vekt på merkevarebygging og at kundene skal kunne vite hvilke produkter og tjenester de kan kjøpe på postkontorene. At man kan få utført banktjenester på ett postkontor, men ikke på et annet vil derfor være vanskelig å kommunisere. Vi tror det er sannsynlig at Posten ville fortsette å selge banktjenester over hele landet selv om plikten ble begrenset til områder utenfor større tettsteder.

Avgrensning til færre kanaler

En avgrensning i forhold til distribusjonskanal kan være en mulighet.

- Distribusjon av banktjenester gjennom landpostbudkanalen er den distribusjonskanalen hvor tapet er størst per transaksjon. Samtidig er antall transaksjoner relativt lavt. Landpostbud dekker de geografiske områdene som antakelig har dårligst alternativt tilbud (tilgang til bankfilial) og kunder som ikke er mobile. Det er dessuten svært lite trolig at noen andre tilbydere av banktjenester på kommersielt grunnlag skulle etablere et tilbud tilsvarende landpostbudtjenesten, som følge av at Posten kutter sitt tilbud. Det er heller ingen grunn til å tro at noen andre vil kunne tilby dette på en samfunnsøkonomisk mer effektiv måte enn det Posten gjør i dag⁹.
- Postkontorene er i stor grad lokalisert i områder hvor det også er bankkontorer. Hvis Posten sluttet å selge banktjenester gjennom postkontor, ville tapet av nytte derfor være moderat. Samtidig har om lag en tredjedel av postkontorene allerede en minimumsbemanning, noe som innebærer at det å kutte distribusjon av banktjenester ikke vil føre til veldig store kostnadsbesparelser for Posten. Postens avtale med DnB NOR er også basert på at Posten skal distribuere de grunnleggende tjenestene i alle tre distribusjonskanaler, og også tilby mer avanserte finansielle tjenester ved postkontorene. Hvis Posten kutter banktjenester i postkontorene kan det derfor tenkes at avtalen må reforhandles slik at kostnadene i landpostbud- og Post i butikk kanalene går opp.
- Post i butikk har, med unntak av garantier til butikkene om et minstevederlag, tilnærmet 100 prosent variable inntekter og kostnader knyttet til distribusjon av banktjenester. Posten tilbyr i dag banktjenester gjennom ca. 1200 Post i butikk steder, sammenlignet med om lag 300 postkontorer. Post i butikk er dessuten i større grad enn postkontorene lokalisert på steder hvor det er dårlig tilgang til bankfilialer. Å kutte ut distribusjon av banktjenester gjennom Post i butikk kan derfor ha betydelig negativ effekt for kunder over store deler av Norge. Resultatmessig for Posten ligger det imidlertid et betydelig potensial i forhold til å kutte distribusjon av banktjenester i Post i butikk.

6.6 Konklusjon

Posten har et negativt dekningsbidrag i alle tre distribusjonskanaler i dag. Med dette menes at inntektene fra bankvirksomheten ikke dekker de variable kostnadene knyttet til denne virksomheten. Med fallende transaksjonsvolum vil dette ytterligere forverres i postkontor- og landpostbudkanalen. En avgrensning av plikten knyttet til distribusjonskanal virker mer aktuell enn tilsvarende avgrensning i forhold til geografi eller produktbredde, men det er vanskelig å si sikkert hvordan dette vil slå ut.

Alternativt til en avgrensning av plikten kan man også tenke seg ulike andre endringer i reguleringsregimet, slik som bruk av offentlig kjøp og det å se på

⁹ Jf. avsnitt 3.2 hvor vi gjengir svar fra hjemmetjenestene om at disse ikke ønsker å formidle banktjenester eller "ha med brukernes penger å gjøre".

postens struktur, ikke bare avgrenset til distribusjon av banktjenester. Offentlige kjøp kan for eksempel være aktuelt i landpostbudkanalen, dersom det av politiske årsaker er ønskelig å opprettholde dette tilbudet. På samme måte vil en annen struktur, hvor Posten tillates å legge ned ulønnsomme postkontor, kunne medføre at Posten selv ønsker å opprettholde distribusjonen av banktjenester.

Vår konklusjon at det ikke virker hensiktsmessig å avgrense plikten geografisk eller til færre produkter. Det gjenstår da en mulig avgrensning til færre distribusjonskanaler. Vi mener at nyttetapet relativt til transaksjonsvolumet er størst for landpostbud, dernest post i butikk og til slutt postkontor. Forbedringen av Postens resultat per transaksjon vil også være størst for landpostbud, dernest post i butikk og til slutt postkontor. En kvalitativ vurdering av nytte opp mot kostnad gir dermed ikke noen klar pekepinn om hvilken kanal som eventuelt ikke bør brukes til distribusjon av banktjenester.

Tabell 6.1 oppsummerer hvordan ulike alternative måter å avgrense Postens plikt til å tilby grunnleggende banktjenester vil slå ut for Posten og andre tilbydere av banktjenester, samt hvilken effekt dette vil ha for samfunnsøkonomisk nytte og for Postens økonomi.

Tabell 6.1 Effekter av ulike måter å avgrense forpliktelsen på

	Hva gjør Posten?	Hva gjør andre	Virkning for nytte	Posten økonomi
Videreføring av forpliktelsen	"business as usual"	Vil satse på "bank i butikk", men i liten grad som funksjon av Postens strategi.	Nytten av Postens distribusjon av grunnleggende banktjenester vil falle etter hvert som transaksjonsvolumet faller videre. Postens kostnader vil falle mindre enn fallet i nytten.	Gradvis forverring etter hvert som transaksjonsvolumet fortsetter å falle.
Avskaffelse av forpliktelsen	Vil sannsynligvis slutte å distribuere banktjenester.	Vil satse på "Bank i butikk", men i liten grad som funksjon av Postens strategi.	Muligheten for å få utført banktjenester forsvinner i 1200 Post i butikk, 300 postkontorer og i landpostbudrutene. 5-10 prosent av befolkningen som er avhengig av manuell betjening får dermed dårligere banktilbud.	Forbedring
Avgrensning i forhold til distribusjonskanal	Vil sannsynligvis slutte å distribuere banktjenester i de kanalene hvor plikten fjernes. Posten vil sannsynligvis fortsatt opprettholde distribusjonen i de egendrevne postkontorene.	Vil satse på "Bank i butikk", men i liten grad som funksjon av Postens strategi.	Muligheten for å få utført banktjenester forsvinner i de(n) kanal(e) som kutte ut. 5-10 prosent av befolkningen som er avhengig av manuell betjening får dermed dårligere banktilbud.	Avhenger av hvilken distribusjonskanal som kuttet. Positiv effekt i alle kanaler, men klart størst effekt i Post i butikk.

7 Kilder og informanter

ECON har gjennomført en rekke møter og ringt ulike bedrifter, bransjeorganisasjoner, departementer, kommuner med mer. Listen over informanter er:

- Bankenes betalingssentral
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Hjemmetjenesten i Ringsaker
- Hjemmetjenesten i Sykkylven
- Hjemmetjenesten i Tynset
- Nordea Bank Norge
- Postbanken/DnB NOR
- Posten Norge
- Sparebank1-gruppen
- SpareBank 1 SR-Bank
- Sparebanken Midt-Norge
- Sparebankforeningen
- Sparebanken Vest