

Tilbakeblikk på innføringen av priser i norsk betalingsformidling

Asbjørn Enge, seniorrådgiver, og Grete Øwre, assisterende direktør, Avdeling for betalingssystemer¹

I løpet av 1980-tallet innførte norske banker direkte priser på kundenes bruk av betalingstjenester. Direkte prising av betalingstjenester er relativt uvanlig i andre land, og Norge skiller seg således ut fra det som er mest utbredt internasjonalt. Denne artikkelen redegjør for hvordan overgangen fra gratis tjenester til direkte prising av betalingstransaksjoner ble gjennomført, og gevinstene ved en slik overgang. Artikkelen omtaler noe teori der det er relevant, men fokus er på de faktiske hendelsene i perioden 1970–1993. De siste 8–10 årene i denne perioden opplevde Norge en markert overgang fra betaling med sjekk til betaling med kort. Sentrale faktorer bak denne utviklingen beskrives også.

1 Innledning

1.1 Priser og krysssubsidiering

Prisene gir viktige signaler om verdien av en vare eller tjeneste og har derfor stor betydning for forbrukernes valg. Rasjonelle forbrukere vil velge det produktet som tilfredsstillende deres behov til lavest mulig kostnader, og dette vil igjen bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet. Prisene gir inntekter til produsentene. På kort sikt bør prisen på et produkt dekke de variable kostnadene i produksjonen, men bedriften kan også velge å gå med underskudd en periode. For å unngå konkurs, må en bedrifts inntekter på lang sikt dekke både de variable og de faste kostnadene. Det er ikke slik at prisen for hvert enkelt produkt må dekke de variable og faste kostnadene. Prisen på enkelte produkter kan settes lavere enn kostnaden. Det innebærer at prisen på andre produkter må settes høyere enn produksjonskostnaden. Dette kalles krysssubsidiering. Slik prising fører til at det blir lavere forbruk av de tjenestene som får høyere pris, enn det ville vært i en situasjon uten krysssubsidiering. Tilsvarende blir det høyere forbruk av tjenester med lavere pris. Hvor sterk effekten på forbruket er av en gitt prisendring, avhenger av hvor prisfølsom etterspørselen etter tjenesten er.

1.2 Priser på betalingstjenester

Prisingen av betalingstjenester varierer fra land til land. Det mest vanlige er at bankene ikke priser betalingstjenester direkte, men dekker kostnadene på andre måter, for eksempel via inntekter fra float. Float innebærer at penger som overføres mellom betaler og mottaker, ikke er rentebærende for noen av dem et antall dager. Renteinntekter tilfaller dermed bankene. I Norge regulerer finansavtaleloven § 27 hvordan renteberegning skal

skje, og denne bestemmelsen hindrer i praksis float i det norske betalingssystemet. I en del land dekkes kostnadene ved betalingstjenester ved at kundene betaler faste kontoholdsavgifter. I andre land er det vanlig med nullrente på typiske transaksjonskonti. Krysssubsidiering av betalingstjenester med inntekter fra andre bankprodukter er også vanlig.

For bankene kan innføring av enhetspriser på betalingstjenester gi gevinster både direkte og indirekte. Bankene får direkte gevinster ved at inntektene øker. Priser som avspeiler de relative forskjellene i produksjonskostnader, vil dessuten veilede kundene til å velge de mest kostnadseffektive tjenestene. Dette vil gi indirekte gevinster ved at bankenes kostnader på sikt kan reduseres. Enhetspriser på betalingstjenester kan også redusere behovet for krysssubsidiering fra andre tjenester, og dermed bidra til mer riktig prising og derigjennom også mer riktig forbruk av disse tjenestene. Hvorfor er det da ikke mer vanlig med direkte prising av betalingstjenester?

1.3 Hindringer for innføring av priser

Overgangen fra gratis tjenester til direkte priser, selv om prisene er lave, vil av mange kunder oppleves som dramatisk. Den banken som først innfører priser, vil derfor få misfornøyde kunder og negativ omtale, sannsynligvis med kundeflukt som resultat. Selv om innføring av transaksjonspriser potensielt kan gi gevinster, vil innføring av priser kunne være så kostbart for den banken som tar initiativet, at det anses som uaktuelt. Det er derfor lite sannsynlig at en enkelt bank vil velge å innføre priser uten at andre banker gjør det samme. Hvis derimot alle banker står bak en beslutning om å innføre priser, vil ingen miste kunder, og alle vil få økt sine inntekter og/eller redusert kostnadene.

¹ Forfatterne vil takke tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland for nyttig informasjon mottatt i møter høsten 2005 og direktør Tor Johan Bjerkedal i Finansnæringens Hovedorganisasjon for tilgangen til korrespondansen mellom Den norske Bankforening og LO/NAF og Prisdirektoratet. Takk også til Harald Haare, Olaf Gresvik, Asbjørn Fidjestøl og Bent Vale for nyttige innspill.

En slik strategi har to utfordringer. For det første er det usikkert om alle banker vil følge opp. En eller flere banker vil kunne se seg tjent med å stå utenfor i et forsøk på å øke sine markedsandeler. Dersom en bank ikke innfører priser, vil denne kunne «ta over» misfornøyde kunder fra de bankene som lojalt følger beslutningen. Enkeltvis vil det derfor være mer attraktivt for bankene å bryte med den felles beslutningen, selv om det samlet sett for bankene er best hvis alle følger opp.² Den andre utfordringen er forholdet til konkurransemyndighetene. De fleste lands konkurranselover har strenge begrensninger på adgangen til prissamarbeid.

Bankene kan derfor være låst i en situasjon som ikke er optimal. Alle ville komme bedre ut av det dersom transaksjonspriser ble innført, men ingen ønsker å ta det første steget.

2 Innføring av transaksjonspriser i Norge

2.1 Gebyrfri lønnsutbetaling via bank

Direkte prising av betalingstjenester er i dag utbredt blant norske banker. Det har imidlertid ikke alltid vært slik. 1. januar 1960 ble lønnskonto-tjenesten etablert for alle forretnings- og sparebanker, og bruken av banktjenester økte i løpet av 1960-tallet etter hvert som det ble vanligere med utbetaling av lønn til bankkonto istedenfor den klassiske lønningsposen.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) tok inn bestemmelser om lønnsutbetaling over bankkonto i tariffavtalen i 1966. De orienterte Den norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge om bestemmelsene. I de to bankforeningenes svar til LO og NAF om lønnskontoordningen, meddelte bankforeningene blant annet at bankene inntil videre ville utføre tjenestene uten gebyr fra arbeidsgiver, fagforening eller arbeidstager, men at de forbeholdt seg retten til å komme tilbake til spørsmålet om gebyrberegning overfor arbeidsgiverne og fagforeninger når en hadde vunnet mer erfaring om lønnskontoordningen, særlig spørsmålet om hvor omkostningskrevende det ble.

Hovedavtalen mellom LO og NAF fra 1969 åpnet for utbetaling av lønn gjennom bank (lønnskontoordning) hvis bedriften ønsket det. Enkel tilgang til lønnen ble ivarettatt ved bruk av sjekk. I hovedavtalen fra 1974 kom det inn en felles protokolltilførsel om at lønnsutbetaling via bank bygde på forutsetningen om at arbeidstakerne kunne disponere lønnskontoen gebyrfritt ved bruk av sjekk. Endringer som brøt med denne forutsetningen, ville føre til at hver av partene kunne kreve reforhandling av reglene om lønnsutbetaling via bank. Bankene ønsket lønnskontoordningen og følte derfor at denne protokolltilførselen begrenset deres muligheter til å inn-

føre gebyrer. Ethvert senere forsøk på å innføre transaksjonspriser på betalingstjenester førte til protester fra både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene.

2.2 Økt fokus på kostnadene ved betalingsformidling

Både bankene og offentlige myndigheter innså ganske tidlig at behandlingen av alle sjekkene innebar høye kostnader. *Det kredittpolitiske utvalg* førte høsten 1969 forhandlinger mellom myndighetene og bankene om endringer i rentesatsene. På denne tiden var både bankenes innskudds- og utlånsrenter regulert, og bankene ble pålagt kvoter for sine utlån (både pris- og mengderegulering av utlånene). I forbindelse med disse forhandlingene ble det uttalt at bankene i større utstrekning burde dekke sine driftsutgifter, og spesielt utgiftene i forbindelse med betalingsformidling, ved å kreve gebyrer for tjenestene i stedet for å dekke inn utgiftene gjennom renteinntekter.

Oppmerksomheten rundt kostnadene ved betalingstjenester økte utover på 1970-tallet. I årstalen i 1973 kritiserte Knut Getz Wold, formann for direksjonen i Norges Bank, bankene for deres gratis tilbud av betalingstjenester. Dette ble også fulgt opp i en artikkel i *Penger og Kreditt* senere samme år: «Hvorfor skal det koste noe å bruke sjekk?». I Nasjonalbudsjettet for 1973 (*St.meld. nr.1. (1973–74)* s. 29) ble det blant annet pekt på at betalingsformidling (sjekk) stod for en betydelig andel av bankenes kostnader, og at betaling for banktjenester kunne bidra til å begrense en ytterligere rentestigning, samtidig som omfanget av banktjenester ville bli mer riktig samfunnsøkonomisk sett.

I forbindelse med reforhandling av hovedavtalen mellom LO og NAF høsten 1973 uttalte bankforeningene at de ikke hadde planer om å innføre gebyr på sjekker i den fireårsperioden som avtalen skulle gjelde for. Bankforeningene planla imidlertid en informasjonskampanje for å redusere bruk av sjekker under 100 kroner og forutsatte at LO og NAF ville medvirke. Dersom kampanjen ikke hadde merkbare virkninger, ville bankforeningene vurdere å begrense antallet gratis sjekker. LO og NAF tok likevel inn en formulering om gratis bruk av sjekk i hovedavtalen fra 1974.

Finansdepartementet opprettet i 1973 et utvalg som skulle se på ulike tema innenfor betalingsformidling (*Betalingsformidlingsutvalget*). Både kostnads- og effektivitetsspørsmål var nevnt konkret i mandatet. Et underutvalg beregnet bankenes stykkkostnader for girobetaling fra konto til konto til å være mellom 2 og 5 kroner, mens stykkkostnadene for sjekk brukt til betaling ble beregnet til å være om lag 2 kroner. De lavere kostnadene ved sjekk ble forklart ved at butikkene gjorde mye av kontrollarbeidet ved mottak av sjekk, og at de

² Dette omtales i spillteoretisk sammenheng som «fangenes dilemma». Problemet er at den beslutningen som er best for partene i fellesskap, er den som på individuell basis fortoner seg minst attraktiv/mest risikabel. (I «fangenes dilemma» får to fanger isolert fra hverandre valget mellom enten å tie eller å tyste på den andre. Hvis den andre tier, slipper du fri ved å tyste, men 1 års fengsel ved å tie. Hvis den andre tyster, får du 5 år ved også å tyste, men 10 år ved å tie. Begge vil tyste for å slippe fri eller i alle fall ikke risikere 10 år. De får dermed begge 5 år, istedenfor 1 år om de kunne avtalt å tie.) Så lenge partene ikke kan møtes, vurdere og bli enige om en strategi, er det umulig å oppnå det beste resultatet. Og selv om partene kan møtes og bli enige om en strategi, vil hver av partene fortsatt tjene på å bryte avtalen fordi brudd er den strategien som gir best uttelling på individuell basis. Det er derfor lite sannsynlig at den kollektivt beste løsningen nås uten at det er kontroll- og sanksjonsmuligheter til stede.

kunne levere flere sjekker samlet til banken. Bankenes og postens totale samfunnsøkonomiske kostnader ved betalingsformidling ble beregnet til 671 millioner kroner. I *NOU 1979: 16 Betalingsformidling* gikk flertallet i utvalget inn for at gebyrpolitikken burde brukes som et virkemiddel for å fremme en mer rasjonell ressursbruk i betalingsformidlingen.

Bankene hadde også sterkt fokus på de høye kostnadene og nedsatte i 1972 en «reformkomite». Komiteen skulle på prinsipielt grunnlag drøfte løsninger på omkostningsspørsmålet i betalingsformidlingen. I 1975 kom komiteen med forslag om at antall gratis sjekker/kontantuttak ble begrenset til fire per måned og om gebyr på 1 krone ved sjekkbruk og kontantuttak ut over dette. Komiteen forslø blant annet også å innføre et gebyr på 1 krone per giro uten noen frikvote.

I Norge tilbød både bankene og det statlige Postgirosystemet girotjenester. Girooverføringer mellom postgirokontoeer var gratis, og prisen for kontant inn- eller utbetalt giro var svært lav (kunden betalte porto). Postgiro hadde ikke planer om å introdusere priser utover dette. Banknæringen påpekte flere ganger overfor myndighetene at det var vanskelig for bankene å innføre priser på betalingstjenestene så lenge Postgiro tilbød samme type tjenester gratis.

2.3 De første prisene på sjekk

I 1978 ble Sparebankforeningen i Norge og Den norske Bankforening enige om et opplegg med 15 gratis sjekker per kvartal og priser på betalingstjenester og utstedelse av bankenes ID-kort (sjekkgaranti-kort). Iverksettelsen ble hindret av en kongelig resolusjon om prisstopp og prisregulering av 17. februar 1978, som myndighetene innførte for å bekjempe en sterk prisstigning. Bankforeningene søkte to ganger om dispensasjon fra prisstoppen, men begge søknadene ble avslått. Etter et innspill fra LO i oktober 1979 ble det besluttet at alle sjekktohavere skulle belastes med et gebyr på 2 kroner for sjekker pålydende under 150 kroner, istedenfor 15 gratis sjekker i kvartalet. Da prisreguleringen ble opphevet 1. januar 1981, innførte medlemsbankene i Den norske Bankforening gebyr på småsjekker (sjekker pålydende under 150 kroner) fra 1. februar 1981. Sparebankforeningen gikk samtidig ut og anbefalte sine medlemsbanker å innføre gebyr på slike sjekker fra et senere tidspunkt.

Myndighetene støttet fortsatt innføring av priser i betalingsformidlingen. I Revidert nasjonalbudsjett for 1983 (*St.meld. nr. 88. (1982–83) s. 55*) het det blant annet at det må være et mål at bankene fastsetter priser som dekker de reelle kostnadene ved de ulike tjenester. Dette vil gi en riktigere ressursallokering og sikre at de som faktisk bruker tjenestene, betaler for dem. Det ble ikke ansett som rasjonelt at slike tjenester ble finansiert av bankenes rentemargin.

2.4 Søknader om mer omfattende prising ut til kundene

Bankvirksomhet var unntatt fra konkurransereguleringsforskriftene fra 1960. Unntaket ble opphevet ved kongelig resolusjon 2. september 1983 med virkning fra 1. januar 1984. Bankforeningene støttet opphevingen, men varslet i høringsbrevet at det ville være aktuelt å søke dispensasjon for enkelte avtaler, og at disse søknadene burde behandles før opphevingen ble satt i verk. I desember 1983 søkte bankforeningene om dispensasjon for avtaler om interbankgebyrer og felles priser på betalingstjenester ut til kundene. På dette tidspunktet var reguleringen av innskuddsrenter opphevet, mens det fortsatt var regulering av utlånsrenter og utlånsvolum.

Prisdirektoratet uttalte i februar 1984 at det kunne være behov for en tidsbegrenset dispensasjon for felles prispolitikk for å få innført gebyrer på enkelte kunderettede betalingstjenester. Forutsetningen var at avtalene ble utformet slik at de ikke hindret de enkelte bankene i å foreta en individuell tilpasning av sin gebyrpolitikk. Prisdirektoratet forutsatte også at bankforeningene utnyttet dispensasjonen til målrettet arbeid for å etablere et rasjonelt prissystem. Direktoratet ba videre om å bli holdt orientert om utviklingen, og uttalte at mer kostnadsrettet prissetting av bankenes betalingsformidlingstjenester burde gi seg utslag i lavere rentemarginer i kredittformidlingen. De viste også til at en ønsket endring i bankenes prissetting kunne bli hindret dersom ikke prisingen av konkurrerende betalingstjenester, som for eksempel Postgiro, også ble utviklet på en rasjonell måte. Konkret fikk de to foreningene dispensasjon for avtaler om gebyr på giro som betales kontant, kundegebyr ved bruk av kontant- og bensinautomater og gebyr på sjekker under 150 kroner. Dispensasjonene ble gjort tidsbegrensede fra 1. mars 1984 og ut 1985. Bankforeningene fikk også dispensasjon inntil videre for avtalene om interbankgebyrer.

I januar 1985 vedtok styret i Den norske Bankforening at forretningsbankene skulle innføre en ordning med fire gebyrfrie sjekker per måned og prissetting av girobetalinger. Minsteprisen var kr 3,00 både på sjekk og giro, men den enkelte bank stod fritt til å fastsette egne priser utover dette. Prisene skulle innføres fra 1. juli 1985. I tråd med uttalelsene fra Prisdirektoratet i februar 1984, søkte Bankforeningen om dispensasjon for det konkrete prisopplegget. Bankforeningens søknad om dispensasjon fikk bred omtale i media, og reaksjonene var i hovedsak negative. Saken ble også tatt opp i Stortingets spørretime. Flere fagforeninger vedtok resolusjoner mot prising av sjekker.

Prisdirektoratet sendte søknaden på høring til Bankinspeksjonen (en av forgjengerne til Kredittilsynet) og Norges Bank som spesielt sakkyndige. Bankinspeksjonen viste til at nokså stor grad av enighet om at brukerne bør dekke kostnadene, ikke hadde vært tilstrekkelig til å få gjennomslag for prinsippet om geby-

rer i betalingsformidlingen. Ingen enkeltbank var villig til å ta belastningen i forhold til egne kunder og den offentlige opinion med å være den første som innførte gebyrer. Bankinspeksjonen støttet derfor Bankforeningens søknad om dispensasjon. Norges Bank viste til at en ved flere anledninger hadde pekt på behovet for gebyrer på betalingstjenester. Flertallet i direksjonen i Norges Bank var likevel imot at det skulle gis dispensasjon fra konkurranseforskriftene. Holdningen ble begrunnet ut fra det prinsipielt uheldige med konkurranseregulerende avtaler, og manglende erfaringsgrunnlag for behovet for dispensasjon. I en dissens uttalte direksjonens nestformann (Hermod Skånland) at han anså det som sterkt ønskelig å gi forretningsbankene en tidsbegrenset dispensasjon.

Prisdirektoratet gikk inn for at Bankforeningen skulle få dispensasjon fra konkurransereguleringsforskriftene fram til 1. januar 1986. Saken ble ansett som prinsipiell og ble derfor lagt fram for Forbruker- og administrasjonsdepartementet. I mars 1985 svarte departementet at Prisdirektoratet ikke burde gi dispensasjon, og ba om at direktoratet forholdt seg i samsvar med dette. Bankforeningen fikk derfor avslag på sin søknad.

2.5 Innføring av priser

Bankene fikk som nevnt mye negativ omtale på grunn av forslaget om å innføre gebyrer, og flere av bankene følte nok at det var liten sannsynlighet for ytterligere tapt anseelse ved faktisk å gjennomføre forslaget. De største forretningsbankene valgte derfor, hver for seg, å innføre gebyrer på betalingstjenester til tross for avslaget på søknaden om koordinert innføring. Innføringen fikk liten omtale i media og vakte relativt liten oppmerksomhet. Det er ikke antatt at noen av bankene

som innførte priser, opplevde stort frafall av kunder. En av grunnene var sannsynligvis at gebyrsaken var utdebattert, og at kundene ikke lenger var like opptatt av temaet. En annen mulig grunn er at kundene kjøper mange tjenester fra banken, og at de fleste kunder anser det som relativt tid- og ressurskrevende å skifte bank. Kostnadene ved å skifte bank stod derfor ikke i forhold til kostnadene som gebyrene påførte kundene.

Etter at de største forretningsbankene hadde innført gebyrer, fulgte de mindre forretningsbankene opp, og etter hvert kom også sparebankene etter. Mot slutten av 1980-tallet økte også Postgiro omfanget av sin prising.

Under bankkrisen på slutten av 1980- og tidlig på 1990-tallet pekte både Finansdepartementet, Bankinspeksjonen og Norges Bank på at bankene burde øke gebyrinntektene, blant annet fra betalingsformidling. Statens Banksikringsfond sendte i mars 1992 brev til de bankene som hadde mottatt støtte, og ba om en oversikt over hvor store tap bankene hadde på betalingsformidling, og forslag til tiltak for å redusere disse. De tre forretningsbankene som hadde mottatt støtte, gjennomførte prisøkninger som følge av anmodningen.

I Revidert nasjonalbudsjett for 1992 la Regjeringen fram forslag til samordning av betalingstjenestene til bankene og Postverket. Blant forslagene var at kostnadsdekningen gjennom direkte priser skulle øke trinnvis både i det statlige Postgiro og i bankene. Prisene skulle også gjenspeile forskjellen i kostnadene mellom de enkelte tjenester. I Salderingsproposisjonen høsten 1992 fremmet Regjeringen et konkret opplegg for prisingen av Postgiros tjenester.

Norges Banks prisstatistikk viser at prisene økte betydelig i løpet av 1992, se tabell 1. Postgiro/Postbanken var noe senere enn bankene med å innføre priser, og hadde lenge lavere priser på tilsvarende tjenester.

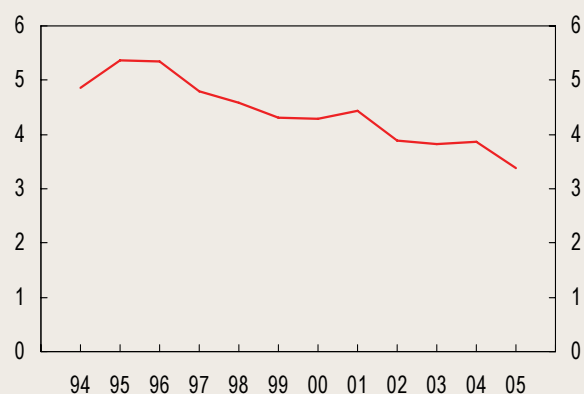
Tabell 1. Prisutviklingen på utvalgte tjenester 1990–2006*. Banker (forretnings- og sparebanker) og Postgiro/Postbanken hver for seg til og med 1996, deretter for alle typer banker samlet. Priser i kroner

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2004	2006
Giro sendt inn per brev	Banker				3,52	3,67	3,83	3,92							
	Postgiro	0,00	0,00	0,00	2,00	2,00	2,00	3,50	3,88	4,04	4,25	4,84	5,67	6,52	6,92
Giro levert i skranke	Banker	6,22	6,32	6,52	8,89	9,30	9,73	10,19							
	Postgiro								12,73	13,30	15,28	16,92	25,10	29,99	33,37
Giro betalt kontant	Banker	8,90	10,55	10,35	11,41	11,84	15,62	17,23							
	Postgiro	3,70	4,50	4,50	5,50	6,50	6,50	16,00	17,95	18,46	23,40	25,67	31,69	41,58	42,00
Internettgiro	Banker														
	Postgiro									1,98	2,03	1,91	1,86	1,88	2,06
Sjekk	Banker	5,59	5,79	6,34	8,14	8,87	8,84	9,04							
	Postgiro	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	5,00	5,00	9,79	10,72	12,30	15,00	20,70	20,64	27,34
Elektronisk kortbetaling	Banker	1,74	1,56	1,14	1,90	1,98	2,16	2,07							
	Postgiro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00	2,00	2,20	2,13	2,07	2,19	2,07	2,11	2,37

* 1. januar hvert år. I noen tilfeller er prisene fra 31.12 året før.

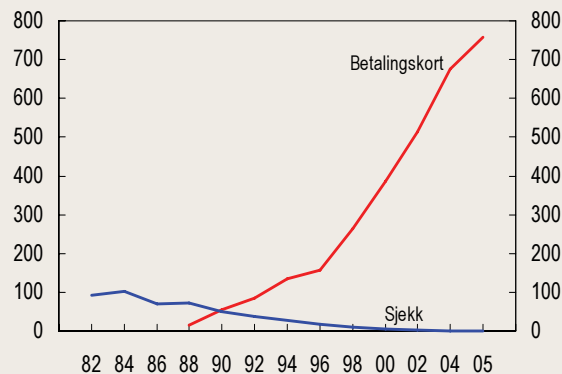
Blanke felt indikerer at bankene ikke tilbød tjenesten. Pris null viser at tjenesten ble tilbudt gratis.

Figur 1 Veide nominelle gjennomsnittspriser på betalings-tjenester til privatpersoner 1994-2005. Løpende vekter. Kroner



Kilde: Norges Bank

Figur 2 Bruk av sjekk og betalingskort 1982-2005. Millioner transaksjoner



Kilde: Norges Bank

Tabellen viser at prisene på blankettbaserte betalingstjenester har økt jevnt siden tidlig på 1990-tallet. Prisene på de elektroniske tjenestene har vært mer stabile og er i 2006 betydelig lavere enn prisene på de blankettbaserte tjenestene. Dette avspeiler i stor grad forskjellen i produksjonskostnader mellom de ulike tjenestene.

Selv om prisene på de blankettbaserte betalingstjenestene har økt betydelig, har prisen for en «gjennomsnittlig» betaling ikke økt tilsvarende (se figur 1). Dette skyldes at det finnes gode og rimelige elektroniske alternativer til dyre blankettbaserte tjenester. Prisene har bidratt til at kundene i stadig større grad har valgt de elektroniske tjenestene. Elektronisk giro har overtatt for blankettene, og betaling med kort har tatt over for sjekk.

3 Utviklingen fra høy sjekkbruk til verdenstopp i kortbruk

3.1 Motivasjon for effektivisering

Et effektivt betalingssystem kjennetegnes av at betalinger gjennomføres hurtig, sikkert og til lave kostnader. Betaling med kort har ifølge undersøkelser lavere kostnader enn betaling med sjekk. En høy grad av elektronisk behandling er generelt mer effektivt enn manuelle prosesserer. Regningsbetaling i nettbank og direkte debitering (Avtalegiro) er således mer effektivt enn papirbaserte løsninger (Gresvik og Øwre, 2002). Debetkort (beløpet belastes konto umiddelbart) er mer kostnadseffektivt enn kredittkort, og for større beløp er det generelt mer kostnadseffektivt å benytte kort enn kontanter (De Nederlandsche Bank, 2004 og National Bank of Belgium, 2006). De samfunnsøkonomiske kostnadene ved betalingssystemet anslås ofte i sum å være om lag 1–3 prosent av BNP. Selv om dette anslaget skulle være noe i overkant i forhold til norske forhold, er de potensielle besparelsene for bankene og samfunnet ved overgang til mer effektive betalingssystemer betydelige.

Et kjennetegn ved det norske betalingssystemet

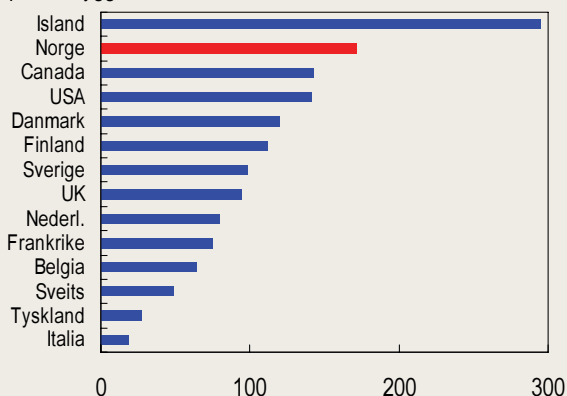
gjennom hele 1970-tallet og det meste av 1980-tallet, var høy bruk av sjekk. Toppen ble nådd i 1984 med 101 millioner trukne sjekker. I dag er sjekken omtrent faset ut, og bruken av elektroniske betalingsinstrumenter dominerer (se figur 2). Norge er nå blant de landene i verden som har høyest bruk av betalingskort (se figur 3). Selv om kontanter fortsatt spiller en viktig rolle som betalingsmiddel, er kontantbeholdningen per person i Norge stabil, i motsetning til i mange andre land, der beholdningen øker (se figur 4). I resten av dette kapitlet vil vi se nærmere på viktige faktorer bak den høye kortbruken i Norge.

3.2 Standardisering og samordning

Betalingsystemene har generelt store faste kostnader, blant annet til datamaskiner og utvikling av systemer og programmer for transaksjonsbehandling. Dette betyr at kostnadene per betaling faller med økt volum (stordriftsfordeler). Det er ofte også slik at kostnadene faller etter hvert som tjenestene blir modne, investeringer avskrives og teknologien som benyttes blir rimeligere. Modne tjenester vil derfor ofte ha lavere enhetskostnader enn helt nye tjenester, selv om volumet er likt.

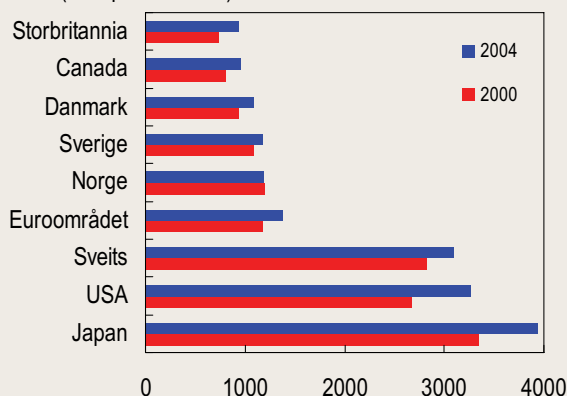
Betalingsystemene er nettverk for utveksling av verdi mellom betalere (forbrukere) på den ene side og betalingsmottakere (butikker) på den andre. I slike tosidige markeder øker nytten til eksisterende brukere når nye brukere knytter seg til. Forbrukerne vil for eksempel ha større nytte av sine kort desto flere butikker som aksepterer kortbetalinger, og jo flere forbrukere det er som har betalingskort, desto mer attraktivt er det for butikker å ha betalingsterminaler. På grunn av stordriftsfordeler og markedets tosidighet er det effektivt å øke omfanget av nettverket. For å utnytte nettverkseffektene må de to sidene av markedet kunne kommunisere på en hensiktsmessig måte, uavhengig av om det er flere ulike typer av kort og terminaler. Det betyr at det må være et felles regelverk og felles standarder for formater og grensesnitt for kommunikasjon mellom deltakerne i systemet.

Figur 3 Antall korttransaksjoner (debetkort og kredittkort) per innbygger i 2004



Kilde: Norges Bank, ECB Blue Book, BIS Red Book og Sedlabanki Islands

Figur 4 Kontantbeholdning per innbygger. 2000 og 2004. Euro (kurs pr 30.6.2006)



Kilde: Norges Bank, ECB Blue Book og BIS Red Book

Norske banker hadde høye kostnader knyttet til den omfattende bruken av sjekker. Etter hvert utviklet bankene løsninger for bruk av betalingskort som belastet kontoen umiddelbart, såkalte debetkort.³ Imidlertid ble ulike teknologiske løsninger valgt. På midten av 1980-tallet utstedte forretningsbankene kort med såkalt mikroprosessorteknologi (chip), mens sparebankene valgte magnetstripeteknologi. I tillegg opererte Postbanken et eget magnetstripebasert system. Det var fire ulike data-miljøer på kortbetalingsområdet, med ulike konsepter for innsamling, kontering, avregning og oppgjør. Konsekvensen var begrensninger på hvor kundene kunne bruke sine kort, dyre terminaler, ustabile løsninger og sikkerhetsmessige svakheter i systemene. Norges Bank engasjerte seg aktivt i arbeidet for økt samordning, blant annet gjennom *Kontaktutvalget for betalingsformidling*. Også bankene la vekt på at kortsystemene skulle fremstå som en samordnet og effektiv tjeneste så vel for forbrukerne som for forretningene. I 1986 inngikk de to bankforeningene og detaljhandelens organisasjoner en intensjonsavtale om utplassering av betalingsterminaler i butikker, og i 1987 ble det inngått en avtale mellom de to bankforeningene som delvis imøtekom kravene til økt samordning. Samordningsarbeidet var imidlertid vanskelig, dels på grunn av kostnadene forbundet med klargjøring av terminaler som skulle lese både chip og magnetstripe, dels på grunn av ulike syn på sikkerhetsaspektene ved de ulike løsningene og dels av markedsstrategiske grunner.

3.3 BankAxept

I 1990 ble grunnlaget lagt for en ytterligere samordning av forretnings- og sparebankenes systemer. Bankforeningene etablerte merket «BankAxept» som en felles logo for bankenes samordnede kortsystem og laget avtaler for utstedelse og behandling av BankAxept-kort. Avtaleverket var en viktig forutsetning for at medlems-

bankene i de to bankforeningene i oktober 1991 kunne inngå en avtale om etablering av et felles selskap (BankAxept AS). Selskapet ble stiftet 30. november 1991, eid av sparebankene og forretningsbankene i fellesskap. Selskapet skulle ha det operasjonelle ansvaret for driften av felles infrastruktur, forestå valg av teknologi for systemet og typegodkjenne terminaler før de ble tilknyttet systemet. Alle banker skulle innen en gitt tid kun benytte terminaler som var knyttet til BankAxept AS sitt mottakssystem. Ved betaling med BankAxept ble kortet kontrollert med hensyn til autorisasjon av kort og person, samt dekningskontrollert mot saldo på betalers konto. Alle kontroller ble foretatt on-line. Alle varekjøp og uttak av kontanter med BankAxept-kort belastes konto umiddelbart.

Ved etableringen av BankAxept søkte bankforeningene om godkjenning av avtalen i henhold til finansieringsvirksomhetslovens § 2-7 om samarbeidsavtaler. Finansdepartementet vurderte etableringen av BankAxept som en tilfredsstillende løsning for integrering av forretnings- og sparebankenes kortsystemer. Postbanken var imidlertid ikke inkludert i samordningen på en tilfredsstillende måte. For å få etablert en full samordning utsatte derfor Finansdepartementet å godkjenne avtalen. Det felles kortsystemet var imidlertid i drift selv om avtalen ikke var formelt godkjent. I desember 1992 ble det inngått en avtale om at kundene i Postbanken skulle kunne bruke sine kort i BankAxept-terminaler fra september 1993. I september 1995 inngikk forretnings- og sparebankene og Postbanken en avtale om integrering av Postbanken i øvrige bankers fellessystemer. Fra 1995 var dermed alle elektroniske betalingsterminaler i Norge knyttet opp mot BankAxept. Bankforeningene søkte i januar 1996 på ny om godkjenning av BankAxept-avtalen, som ble godkjent av Finansdepartementet i mai samme år.

I 1992 introduserte bankene muligheten for at butikken kunne tilby kontantuttak på inntil 500 kroner ved varekjøp betalt med BankAxept-kort. I 1997 kom bank-

³ Oljeselskapene var først ute med kortbetalinger (egne kort for hvert selskap). I 1982 inngikk Bankforeningen rammeavtaler med oljeselskapene om bruk av bankenes kort (minibankkortet) i oljeselskapenes terminaler. Det første bankdrevne kortbetalingsprosjektet kom i 1983/84 i varehuset OBS på Løren i Oslo. Det var Samvirkebanken som stod bak.

næringen med et generelt regelverk for såkalt «cash-back», og beløpsgrensen for uttak ble økt til 1000 kroner. Denne tjenesten er nå tilgjengelig fra alle brukersteder som har utplassert terminaler som leser BankAxept-kort, gitt at brukerstedet ønsker å delta i ordningen og oppfyller kravene i regelverket. Bruken av tjenesten har vokst i popularitet og er nå den hyppigst brukte måten å foreta kontantuttak på i Norge.⁴

BankAxept er i dag det desidert mest utbredte kortnettverket i Norge (se figur 5), og tilnærmet alle banker med virksomhet i Norge tilbyr BankAxept-kort. En sterk grad av samordning ved at tidligere separate kortnettverk er slått sammen, samt utvidelsen av tjenestespektret med kontantuttak, har lagt forholdene til rette for å utnytte skala- og nettverksfordeler i betalingssystemet for kort. Norges Bank anser denne samordningen som helt avgjørende for at man har oppnådd den høye kortbruken i Norge. Viktigheten av slik samordning understrekes i et arbeid fra Sveriges riksbank (Guiborg, 2001), der det blant annet konkluderes med at den beste strategien for myndighetsorganer og andre med interesse av et effektivt betalingssystem, er å fremme bruken av felles standarder og legge til rette for koordineringstiltak blant markedsdeltakere med mål om å oppnå slik standardisering.

3.4 Effektiv prising

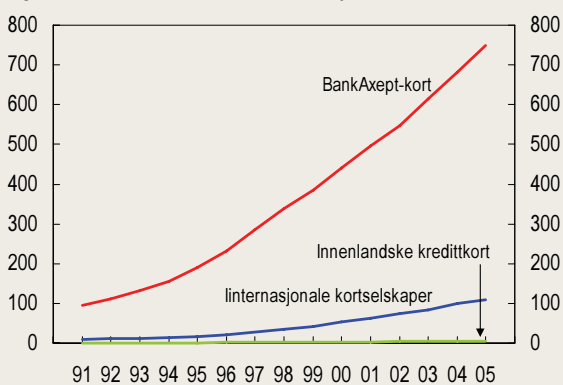
I tillegg til betydningen av samordningen som beskrevet over, kan prisingen ha bidratt til den høye kortbruken. Prisen på bruk av kort i butikk har vært stabil gjennom mange år. De siste ti årene har listepreisen på kortbetaling for et veid gjennomsnitt av banker kun steget med om lag 16 prosent. For betaler finnes det alternativer til å bruke kort, først og fremst sjekk og kontanter. Effekten av prisingen av korttjenestene kan dermed ikke sees isolert fra hvordan alternative instrumenter prises. Prisutviklingen på hhv. sjekk og kort er vist i figur 6.

Økningen i prisene for sjekkbruk i forhold til prisene for BankAxept har trolig vært en meget viktig faktor bak den sterke veksten i kortbruk i Norge. Humphrey, Kim og Vale (2001) viser at forbrukerne reagerer på prisene og velger de betalingsinstrumentene som er billigst for dem.

Det er store faste kostnader i betalingssystemene. Vi nevnte i innledningen at prisene på lang sikt bør dekke både de variable og de faste kostnadene. Atkinson og Stiglitz (1980) viser imidlertid at det kan være samfunnsøkonomisk riktig at faste kostnader dekkes ved krysssubsidiering.⁵ Dette forutsetter at inndekningen av kostnadene skjer gjennom høyere pris på produkter, der etterspørselen er relativt lite følsom for priseendringer. Kortsystemene er som nevnt tosidige markeder, der forbrukerne og deres banker er den ene siden av markedet, mens butikkene og deres banker er den andre siden av markedet. Omsetningen i tosidige markeder påvirkes ikke bare av prisnivået, men også av hvordan et gitt prisnivå fordeles mellom de to sidene i markedet. Rochet og Tirole (2002) og Bergman (2003) viser at den pris som belastes hver brukergruppe i tosidige markeder, bør reflektere den ekstra nytte som den aktuelle bruker tilfører nettverket. Det betyr at den deltakerkategorien som tilfører nettverket mest verdi, bør pålegges en pris som er lavere enn marginalkostnaden denne brukeren påfører systemet. Hvilke brukere som til enhver tid er mest verdifulle for nettverkets utbredelse, vil kunne variere over tid. Hvis utplassering av flere terminaler er ansett som det viktigste tiltaket for å oppnå økt kortbruk, tilsier teorien at butikkene kan subsidieres. Dette kan gjøre det mer attraktivt for disse å knytte seg til nettverket. Hvis det er størst behov for å tiltrekke seg flere forbrukere, kan disse subsidieres.

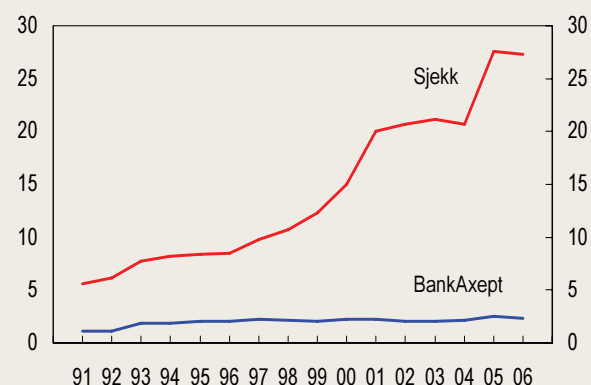
Det dominerende standpunktet i forbindelse med introduksjonen av nye betalingstjenester i Norge var at betaler skulle dekke kostnadene. En delutredning til Betalingsformidlingsutvalget fremholdt for eksempel

Figur 5 Bruk av norske betalingskort 1991-2005. Varekjøp og minibankuttak. Millioner transaksjoner



Kilde: Norges Bank

Figur 6 Listepriser på betaling med sjekk og kort (BankAxept). 1991-2006. Vektet gjennomsnitt for bankene i utvalget. Kroner

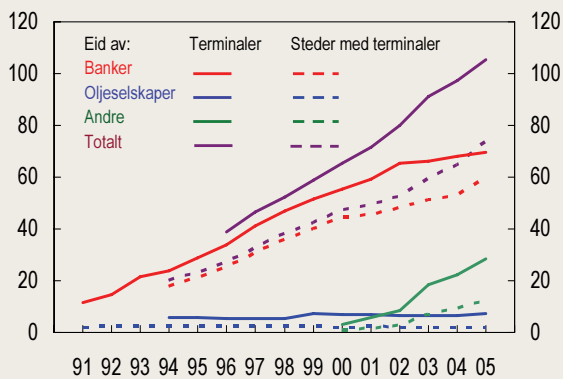


Kilde: Norges Bank

⁴ Kilde: Norges Bank (Årsrapport om betalingssystem 2005, side 13)

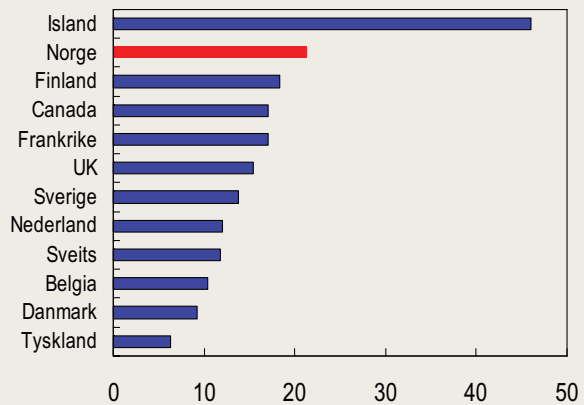
⁵ Atkinson og Stiglitz (s. 461-464) diskuterer en analogi til denne problemstillingen, ofte kalt Ramsey-problemet

Figur 7 Betalingsterminaler og steder med betalings-terminaler 1991-2005. Antall i tusen



Kilde: Norges Bank

Figur 8 Antall elektroniske betalingsterminaler per million innbyggere i 2004. I tusen



Kilde: Norges Bank, ECB Blue Book, BIS Red Book og Sedlabanki Islands

allerede i 1974 at det var uheldig å finansiere en da planlagt felles kortordning ved å belaste salgsløpet (*NOU 1974: 38 Bankkort*). Begrunnelsen var at dette ville føre til overvelting av kostnader på samtlige forbrukere, også de som ikke brukte kort. Holdningen var at kostnadene burde bæres av den som betalte med betalingskort. Forbrukermyndighetene fremmet tilsvarende syn. Kostnadsundersøkelser utført av Norges Bank i 1994 og 2001 viser at en betydelig andel av totalkostnadene ved BankAxept-systemet er blitt dekket gjennom priser til forbrukerleddet. I de fleste andre land dekkes størstedelen av kostnadene ved kortsystemene av betalingsmottakerne (Bergman 2003).

Utplasseringen av terminaler har vokst kraftig de senere årene og er nå på et høyt nivå sammenlignet med andre land (se figur 7 og 8). Forut for den kraftige veksten i betalingsterminaler hadde bankkort allerede stor utbredelse i Norge. Mens antall utplasserte terminaler er blitt seksdoblet siden 1991, har antall kort med BankAxept-funksjon steget 2,5 ganger.

Utviklingen av BankAxept, parallelt med at sjekkbruken ble belastet med høye priser, har vært viktig for å oppnå den høye kortbruken i Norge. Aksept for å kreve priser av betalere har gjort at betalere i stor grad har bidratt til å dekke kostnadene i kortsystemet. Dette har trolig ført til at flere terminaler er blitt utplassert enn om butikkene hadde måttet betale en større andel av totalkostnadene.

4 Oppsummering

De fleste norske banker priser fortsatt betalingstjenestene direkte. Gratistjenester tilbys imidlertid i økende grad. Noen få banker har gratis betalingstjenester til alle sine kunder, mens flere banker tilbyr gratis eller sterkt rabatterte betalingstjenester i såkalte kunde- eller fordelsprogrammer. Norges Bank har tradisjonelt fremmet

prinsippet om at den som velger betalingstjeneste også skal betale for den, og at tjenester som er dyre i produksjon, skal prises høyere enn tjenester som er rimeligere å fremstille. Dette er imidlertid ikke likelydende med at alle tjenester skal prises slik at produksjonskostnadene for hver enkelt tjeneste dekkes fullt ut. Pris høyere enn produksjonskostnad for en eller flere tjenester er heller ikke utelukket.

Når betalingstjenester tilbys gratis, får ikke brukerne tydelige signaler om kostnadene ved produksjonen av tjenestene. De negative konsekvensene begrenses imidlertid dersom det bare er de mest effektive betalingstjenestene som er gratis. De norske bankene som har gratis betalingstjenester, tilbyr hovedsakelig elektroniske tjenester. De fleste kunde- og fordelsprogrammene gir tilsvarende kun rabatt på elektroniske tjenester. Prisforskjellen mellom effektive elektroniske tjenester og mindre effektive papirbaserte tjenester vil dermed opprettholdes eller forsterkes, og kundene vil fortsatt motiveres til å velge de effektive tjenestene. Manglende inntektsmuligheter fra betalingsformidling kan imidlertid på sikt gjøre det mindre attraktivt for bankene å investere i utvikling av nye betalingstjenester. Utstrakt bruk av gratistjenester vil derfor kunne få negative konsekvenser for effektiviteten i det norske betalingssystemet på lang sikt.⁶

Norge ligger i verdenstoppen for kortbruk. Undersøkelser fra sentralbankene i Nederland og Belgia viser at betaling med debetkort er samfunnsøkonomisk mer gunstig enn kontanter for beløp over 10–12 euro. Resultatene fra disse undersøkelsene kan neppe overføres direkte til Norge, men de indikerer at fortsatt vekst i bruk av kort kan være samfunnsøkonomisk gunstig også her. Antallet kort i Norge er høyt, og videre vekst vil sannsynligvis måtte komme gjennom å få eksisterende kortholdere til å bruke kortene mer, eller ved å øke antallet terminaler og steder som aksepterer kort. Prisingen

⁶ Selv om bankene reduserer eller fjerner transaksjonsprisene, er det likevel flere banker som har inntekter fra årsgebyr på kort i kundeprogrammene sine

av korttjenester har trolig hatt betydning for utviklingen så langt og vil sannsynligvis også ha betydning for den videre veksten. For å stimulere til bruk av tjenester i et tosidig marked kan bankene velge å belaste den ene siden av markedet for mindre enn dens andel av faktiske kostnader skulle tilsi. Dette kan brukes strategisk, og prisingen kan varieres over tid for å oppnå vekst i den siden av markedet som er viktigst for nettverkets videre vekst. En hensiktsmessig prisstruktur fremover vil derfor avhenge av prisleielsen til de ulike tjenestene som bankene tilbyr, og hva som anses viktigst for videre vekst i kortbruken.

Litteratur

I. Offentlige dokumenter

A. Utredninger

Innstilling fra det kredittpolitiske utvalg. Finans- og tolldepartementet, 1969

NOU 1974: 38 Bankkort. Delutredning fra utvalget til vurdering av betalingsformidlingssystemet, Finansdepartementet, Oslo

NOU 1979: 16 Betalingsformidling, Finansdepartementet, Oslo

B. Stortingsdokumenter

Stortingsmelding nr. 1 (1973–74) Nasjonalbudsjettet 1973, s. 29

Stortingsmelding nr. 88 (1982–83) Revidert nasjonalbudsjett 1983, s. 55

Stortingsmelding nr. 2 (1991–92) Revidert nasjonalbudsjett 1992, s. 134–135

Stortingsproposisjon nr. 1. Tillegg nr 11. (1992–93) Saldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 1993, s. 26–28

Svar på spørsmål nr. 16. til spørretimen 6.2.85 fra representanten Harald Ellefsen til forbruker- og administrasjonsministeren

Svar på spørsmål nr. 22 til spørretimen 6.2.85 fra representanten Arent M. Henriksen til finansministeren

C. Forskrifter med mer

Forskrifter om forbud mot å forhøye priser med virkning for den tiden prisstoppen har gjeldt. Fastsatt ved kongelig resolusjon av 30. mars 1979

Forskrifter om forbud mot å forhøye priser med virkning for den tiden prisstoppen har gjeldt. Fastsatt ved kongelig resolusjon av 21. desember 1979

Forskrifter om forbud mot å forhøye priser med virkning for den tiden midlertidige forskrifter om prisberegning og meldeplikt har gjeldt. Fastsatt ved kongelig resolusjon av 21. desember 1979

Gjennomføring av prisstoppforskriftene – indeksklausuler og kalkulasjon. Fastsatt ved kongelig resolusjon av 30. mars 1979

Gjennomføring av midlertidige forskrifter om prisberegning og meldeplikt. Indeksklausuler og kalkulasjon. Vedtatt av Forbruker- og administrasjonsdepartementet 6. februar 1979

Kongelig resolusjon av 2. september 1983 fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet: «Forskrifter om endring av forskrifter av 1. juli 1960 om konkurranseregulering av priser og avanser»

Midlertidige forskrifter om prisstopp. Fastsatt ved kongelig resolusjon 17. februar 1978

Midlertidige forskrifter om skjerpet prisregulering. Fastsatt ved kongelig resolusjon 23. juni 1978

Midlertidige forskrifter om prisstopp. Fastsatt ved kongelig resolusjon 15. september 1978

Midlertidige forskrifter om prisberegning og meldeplikt. Fastsatt ved kongelig resolusjon 23. november 1979

Midlertidige forskrifter om meldeplikt for pris- og avanseforhøyelser. Fastsatt ved kongelig resolusjon 21. november 1980

II. Annen litteratur

Bergman, Mats A. (2003): «Payment system efficiency and pro-competitive regulation». Sveriges riksbank, *Economic Review*, nr 4/2003, s. 25–52

BIS (2006): «Statistics on payment and settlement systems in selected countries – figures for 2004». *CPSS Publications* nr. 74, mars 2006

De Nederlandsche Bank (2004): «The cost of payments», *Quarterly Bulletin*, mars 2004, s. 57–64

ECB (2006): «Payment and securities settlement systems in the European Union and in the acceding countries. Addendum incorporating 2004 figures». *Blue Book*, mars 2006

- Fidjestøl, Asbjørn: «Kostnadene i betalingsformidlingen» *Penger og Kreditt* 1/1977, s. 39–47
- Gresvik, Olaf og Øvre, Grete (2002): «Bankenes kostnader og inntekter i betalingsformidlingen i 2001» *Penger og Kreditt* nr 4/2002, s. 168–176
- Guiborg, Gabriela (2001): «Interoperability and network externalities in electronic Payments». Sveriges riksbank, Working Paper Series, nr 126, september 2001
- Hovedavtale av 1969 mellom Norsk Arbeidsgiverforening med samtlige landssammenslutninger, lokale sammenslutninger og enkeltbedrifter og Landsorganisasjonen i Norge med samtlige forbund og foreninger (avdelinger)
- Humphrey, David, Kim, Moshe og Vale, Bent (2001): «Realizing the gains from electronic payments: costs, pricing and payment choice», *Journal of Money, Credit and Banking* nr.2 2001
- Korrespondanse mellom Den norske Bankforening og LO/NAF i perioden 1973–1991
- Korrespondanse mellom Den norske Bankforening og Prisdirektoratet, inklusive enkelte uttalelser fra tredje parter og en vurdering fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet i perioden 1983–1985
- Korrespondanse mellom Statens Banksikringsfond og bankene som hadde mottatt støtte, 1992
- Magnussen, Einar: «Hvorfor skal det koste noe å betale med sjekk?» *Penger og Kreditt* 3/1973, s. 148–150
- National Bank of Belgium (2006): «Costs, advantages and drawbacks of the various means of payment», *Economic Review*, juni 2006, s. 41–47
- «Omkostningsspørsmålet i betalingsformidlingen og endringer i innskuddsformer og vilkår», innstilling fra Reformkomiteen oppnevnt av Forretningsbankenes Felleskontor og Sparebankforeningen i Norge, Oslo, 1975
- Pressemelding fra Landsorganisasjonen 29. mai 1984
- Pressemeldinger fra Den norske Bankforening 29. januar 1985, 6. februar 1985, 11. februar 1985, 14. november 1985
- Prosjektgruppe etablert av Finansdepartementet, med deltakelse fra Kredittilsynet, Konkurransetilsynet og Norges Bank (2004): «Regulering av de internasjonale kortselskapenes provisjoner», Rapport fra en prosjektgruppe, oktober 2004
- Rochet, J.C. og Tirole, J. (2002): «Cooperation among competitors: The economics of credit card associations». *The RAND Journal of Economics*, Vol. 33, Nr. 4 winter 2002, s. 549–570
- Statens Banksikringsfond, Årsmelding og regnskap 1992, s. 19
- Brev til Den norske bankforening/uttalelser fra Akademikernes Fellesorganisasjon, Drammen Faglige Samorganisasjon, LO-utvalget LKAB-Narvik, Mo Jern- og Metallarbeiderforening, Norsk Arbeidsgiverforening, Norsk Lærerlag, Norges Rederiforbund, Platonarbeidernes forening (NKIF), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, januar – mars 1985
- Wold, Knut Getz, «Den økonomiske situasjon» (Årstalen fra formannen i Norges Banks direksjon), *Penger og Kreditt* 1/1973, s. 5–20
- Årsrapport om betalingsformidling/betalingsssystem 1987–2005