

DAN-KORTET – En interesseanalyse

*Nedenstående artikel er et ajourført uddrag af pjecen
DAN-KORTET*

Den fuldautomatiske forbrugerregistrering

Af Oluf Jørgensen og Leif Hermann, AUC maj 1982

1. Pengeinstitutterne

Danmarks medlemskab af EF indeholder en accept af princippet om fri kapitalbevægelighed, jfr. Romtraktatens kap. 4. Konsekvensen af den fri kapitalbevægelighed har blandt andet været muligheden for, at udenlandske bankfilialer skulle etablere sig i Danmark og med dem en række kreditkortfirmaer. Etableringen af udenlandske banker har ikke haft noget nævneværdigt omfang og deres tilstedeværelse har nærmest karakter af service for de multinationale selskabers filialer i Danmark. Trods dette forhold har den danske pengeverden anset de udenlandske banker for en reel trussel. Opgaven måtte derfor blive at imødegå denne eventuelle konkurrence ved, at penge- og kreditmarkedet blev dækket så grundigt ind, at det kunne forblive på danske hænder. Ihvertfald argumenterede pengeinstitutterne i 1979 med frygten for udenlandske kreditkortordninger. I dette lys skal de mange bank- og sparekassfusioner i 70'erne formentlig ses, ligesom tilkomsten og udbredelsen af betalingserviceordningerne medvirkede til en udvidelse af markedet.

Pengeinstitutternes service og navnlig lønkontoordningerne, der i slutningen af 60'erne vandt en helt dominerende position, har imidlertid ikke været omkostningsfri. Den tiltagende brug af checks, der indtil videre har været gebyrfri for kontohaverne, anslås til at koste mellem 5 og 10 kr. pr. checkbetaling. De samlede betalingstransaktioner i samfundet udgør ca. 1,5-2 mia. på årsbasis, heraf er den samlede checkomsætning på ca. 216 mio. Den »rå« rationaliseringsgevinst udgør altså et beløb på mellem 1 og 2 mia. kr. Banker og sparekasser kan således opnå betydelige rationaliseringsgevinster ved en ændring af checksystemet i form af overgang til Dankortet. Transaktionsomkostningerne anslås her til at være ca. 1,67 kr. pr. enhed. Under de mest pessimistiske forudsætninger anslår pengeinstitutterne, at der

årligt i 1987 vil være 216 mio. korttransaktioner til en samlet udgift af 361 mio. kr.¹⁾ Pengeinstitutterne regner imidlertid ikke med en stagnation i omsætningen af ikke kontante betalingsmidler, men har på længere sigt som mål at dominere 30% af betalingstransaktionerne, således at der i 1990 påregnes 433 mio. korttransaktioner. Rationaliseringsgevinsten er altså oplagt, selvom der ses bort fra dels besparelser i personalelønninger og dels, at en Dankorttransaktion forventes at påføre korthaveren og detailhandelen et gebyr. Den umiddelbare rationaliseringsfordel suppleres formentlig med yderligere en gevinst, der fremkommer derved, at pengeinstitutterne kan øge deres indskud i Nationalbanken og dermed opnå det udbytte, der er en følge af rentetilskrivningen på pengeinstitutternes folioindskud. Tilsvarende reduceres Nationalbankens overskud, der i 1980 udgjorde 2 mia. kr. Da dette overskud indgår i statskassen mister staten altså 2 mia. kr. i indtægt.²⁾

Såfremt pengeinstitutterne lader elektronikken få fuld virkning kan personalebesparelserne blive meget store³⁾. Et skridt på vejen hertil er indførelsen af pengeautomater, der døgnet rundt kan forsyne forbrugerne med kontanter. Selvom Dankortplanerne er et skridt på vejen mod det pengeløse samfund, er der alligevel en nedre grænse for kortets anvendelse. Dette gælder i særlig grad småkøb som cigaretter, aviser m.v. Dette kontantbehov kan dækkes ved opstilling af pengeautomater, således som det forsøgsvis er sket i visse pengeinstitutter. Dankortets funktion vil da blive en legitimation som hævekort. Denne synsvinkel forekommer yderligere tillokkende, da netop behandlingen af mønter og sedler er særdeles personalekrævende. Pengeinstitutterne har da også presset på overfor personaleorganisationerne, og i august 1982 indgik sparekassefunktionærerne og Sparekasseforeningen en aftale om pengeautomater, der indebærer opstilling af 150 eksterne automater inden 1.3.1984. Efter september 1985 er der ubegrænset adgang til opstilling af automater. Et protokollat til aftalen rummer bestemmelser om at søge bankerne medinddraget, og dermed er der lagt op til en betydelig pression overfor bankfunktionærerne, der indtil nu ikke har bøjet sig. Aftalen med sparekassefunktionærerne forudsætter, at der ikke må ske *fyringer* som følge af automaternes opstilling. (understregningen er forfatterens)⁴⁾

Endelig kan Dankortprojektet betyde, at pengeinstitutterne får mere hånd i hanke med det »grå« pengemarked, der medvirker ved finansieringen af leverandørkreditter m.v. Denne ændring indtræder, hvis kreditgivningen mellem handlende og forbruger flyttes til et kreditforhold mellem pengeinstitut og forbruger. Dette indebærer igen,

at pengeinstitutternes risici ved usolide debitorer indenfor detailhandelen spredtes ud på hele kredsen af kontohavere.

2. Forbrugerne

Den almindelige forbrugers interesse i betalings- og kreditsystemer er bl.a. baseret på følgende elementer:

1. Sikkerheden for lovlige og gangbare betalingsmidler. Hidtil har Danmarks Nationalbank og Den Kgl. Mønt udstyret samfundet med betalingsmidler i henhold til lovgivningen. Styringen af mængden af betalingsmidler og dermed i nogen grad forbruget har altså været et offentligt anliggende. Dankortet vil som købekort radikalt ændre på dette forhold, hvis pengeinstitutternes planer virkeliggøres.
2. Igennem 70'erne er der sket en stærk forøgelse af kreditgivningen på en række forbrugsgoder i form af kreditkortsystemer. Særligt har disse ordninger vundet indpas på områder, der var karakteriseret af et løbende forbrug eller forbrug med kort levetid f.eks. tøj. Forbrugerinteressen har i denne forbindelse været knyttet til vikårene for kreditgivningen, der i det væsentligste er reguleret af konkurrencemekanismen⁵⁾. Dankortsystemet kan medføre, at kreditgivningen ved forbrugerkøb flyttes fra forretningernes kontokortsystemer til pengeinstitutterne i form af »overtrækskredit« og dermed monopoliseres.

Dankortdiskussionen er i vidt omfang foregået på niveauer, hvor den almindelige forbruger ikke har haft chancer for at deltage. Imidlertid gennemførte Observainstituttet for Jyllandsposten en popularitetsundersøgelse, der offentliggjordes den 19.10.81. Senere har Gallup lavet en tilsvarende undersøgelse for Berlingske Tidende. Begge undersøgelser viste, at kun omkring 10% af de adspurgte var positivt indstillet overfor Dankortet.

Forbrugerrådet har allerede i 1979, da de første kreditkortplaner fremkom fra PKK, været opmærksom på en række ulemper, som et kombineret købe- og kreditkortsystem kunne indebære⁶⁾. Særligt hæftede Forbrugerrådet sig ved de omkostninger, der vil blive påført forbrugerne, samt det forhold, at Dankortet som betalingsmiddel vil være mindre fleksibelt end checks. Det indebærer en indsnævring af området for en lang række dagligdags betalinger blandt andet mellem private og for betaling via forsendelse. Rådet påpegede videre, at der

kan ske en svækkelse af konkurrencen på prisen til fordel for en konkurrence på finansieringsmuligheder, og endelig fandt rådet det uheldigt, at en eventuel kredit knyttet til kortet næppe kan undgå at få indflydelse på kreditmulighederne for mere påtrængende kreditbehov i forbindelse med anskaffelse af større forbrugsgoder. Rådets konklusion var dels et krav om, at en lang række forhold bliver undersøgt nærmere dels, at Forbrugerrådet deltager i et sådant undersøgelsesarbejde. PKK har senere indbudt Forbrugerrådet til at deltage i et kontaktudvalg sammen med repræsentanter for pengeinstitutterne og detailhandelen. Fagbevægelsen har også forholdt sig skeptisk til Dankortet – dels ud fra forbrugermæssige, og dels ud fra beskæftigelsesmæssige hensyn⁷⁾. Senest har Forbrugerrådet truet med at trække sig ud af samarbejdet, idet PKK angiveligt i strid med indgåede aftaler havde udsendt ensidigt informationsmateriale til pengeinstitutter og erhvervsorganisationer. Tilsvarende har de store varehuskæder, der er organiseret i Dansk organisation af Detailhandelskæder, reageret. Det påståede aftalebrud fra PKK's side skete kort før, den nye industriminister udtalte, at han personligt ikke fandt behov for en lovgivning om Dankortet.⁸⁾

3. Detailhandelen

Den dominerende del af den danske detailhandel er baseret på kontantbetaling eller på et kortvarigt kreditforhold mellem sælger og køber. Kontantbetalingen har igennem 70'erne i betydeligt omfang været gennemført som checkbetaling, hvor den sædvanlige dækning – på 300-500 kr. – har været en klar lettelse for butikkerne og formentlig givet en øget omsætning uden særlige omkostninger ved dennes finansiering. Derudover har en række køb, navnlig af længerevarende forbrugsgoder, været afviklet som kreditkøb, der har krævet en finansiering. For detailhandelen indebærer Dankortplanerne bl.a.:

1. Brugen af Dankort betyder, at betalingsituationen afvikles hurtigere. Til gengæld får detailhandelen 3 betalingsmidler at holde styr på i stedet for 2.
2. Evt. forandringer i finansieringsstrukturen vedrørende kreditkøb således, at en del finansiering flyttes fra »grå« markeder, herunder leverandørkreditter, til et kreditforhold mellem kunde og pengeinstitut.
3. Dankortsystemets automatiske registrering af omsætningstal i forretningens pengeinstitut kan påvirke vurderingen af forretningens kreditværdighed.

4. Konkurrenceforholdene i detailhandelen kan – i hvert fald i overgangsfasen – blive påvirkede af, hvornår den enkelte forretning kan blive tilsluttet systemet.
5. Stillingtagen til spørgsmålet om overvæltning af transaktionsomkostninger på priserne, herunder vurdering af efterspørgselselastisiteten for den enkelte forretnings varesortiment.
6. Investering i terminaludstyr samt bogføringsmæssige forandringer.

Disse investeringer, der f.eks. for FDB er nært knyttet sammen med et investeringsprogram i kasseterminaler, vil komme på et for tidligt tidspunkt. FDB's kasseterminalprogram, der i 1982-priser skønnes at koste ca. 450 mio. kr., forventes igangsat i slutningen af 80'erne. Til den tid vil tilslutning af en kortlæser til kasseterminalen ikke være nogen voldsom ekstraomkostning, men opstilling af Dankortterminaler inden da vil efter FDB's eget skøn koste ca. 100 mio. kr. uden at skaffe forretningerne en rationaliseringsfordel svarende til den, der sigtes efter med indførelse af kasseterminalerne.⁹⁾

Handelens organisationer – Butikshandelens fællesråd, FDB, Dansk organisation af detailhandelskæder – har siden 1980 deltaget i de tekniske forberedelser, men tilsyneladende er en betydelig del af detailhandelen skeptisk overfor den nuværende udformning af Dankortplanerne og har som ovenfor nævnt truet med at trække sig ud af samarbejdet med PKK. De samme indvendinger, som er rejst af FDB, deles formentlig af den store detailhandel. Derudover er der utilfredshed med den tekniske udformning, der ikke tager hensyn til variationerne i den eksisterende butiksstruktur. PKK's løsning indebærer fare for fejlinvesteringer i milliardklassen. Hertil kommer, at det endnu er uafklaret, hvem der skal betale for driftsomkostningerne, der iflg. oplysninger fra PKK (marts 1982) vil bestå af 3 dele: a) engangsomkostning ved tilslutning til systemet. b) en fast abonnementsafgift samt c) en variabel afgift afhængig af brugen af Dankortterminalen. Der har tidligere været forslag om fordeling af transaktionsgebyret, men disse er taget af bordet.

Selvom der er sket det opsigtsvækkende, at den betydeligste del af den danske detailhandel endnu står samlet skeptisk overfor Dankortet, er alle alligevel ikke med. Dermed har pengeinstitutterne mulighed for at pille enkelte brancher som f.eks. benzinhandlerne ud og introducere købekortet, hvor det økonomisk er rentabelt allerede nu. Sammenholdt med det forhold, at pengeautomaterne i løbet af kort tid bliver et almindeligt indslag i gadebilledet, giver det pengeinstitutterne en glimrende lejlighed til at spille forbrugerne ud mod den

modvillige detailhandel. Denne taktik kan forbedres ved at pålægge indehavere af checkkonti en afgift pr. check samtidig med, at Dankortet udleveres. Sandsynligheden for at forbrugerne skulle finde det hensigtsmæssigt at holde styr på Dankort, kundekontokort, checks og kontanter er begrænset.

4. Regeringen

I modsætning til Norge har regeringen i Danmark forholdt sig forbløffende passiv til planerne om indførelse af købekort. Allerede i 1973 nedsattes i Norge et udvalg til at udrede betalingsformidlingssystemet. Den første delbetænkning om bankkort forelå i juni 1974¹⁰⁾. Senere er fulgt en række andre betænkninger, senest udredningen om betalingsformidling i maj 1979¹¹⁾. Det norske udvalgsarbejde er resulteret i en koncessionsordning vedrørende udstedelse af kreditkort, og indtil videre er planer om købekort lagt på hylden. I Danmark har Industriministeriet, under hvilket bank- og sparekassevirksomheden hører, kun tøvende reageret på Dankortplanerne. Regeringen har ikke manglet anledninger til at tage spørgsmålet op. I juli 1979 orienterede pengeinstitutterne både industri- og finansministeriet om de daværende købe- og kreditkortplaner¹²⁾, og i september samme år rettede Forbrugerrådet henvendelse til 5 ministerier¹³⁾. I juli 1980 afgav et udvalg under Teknologirådet betænkningen: »Teknologivurdering i Danmark«. I betænkningens 2. afsnit anføres, at indførelse af kasseterminaler i butikker og supermarkeder vil være et egnet område for systematiske teknologivurderinger. Selvom Dankortsystemet ikke er det samme som kasseterminaler, er virkningerne af mindst samme rækkevidde som virkningerne af egentlige kasseterminaler og kunne derfor med samme begrundelse være nævnt som eksempel. Industriministeriet havde imidlertid allerede i marts 1980 svaret Forbrugerrådet, at man ikke mente, der var behov for, at der fra det offentliges side blev iværksat et udvalgsarbejde, således som Forbrugerrådet havde ønsket det med forbillede i det norske udredningsarbejde. Ministeriet henviste Forbrugerrådet til selv at tage kontakt med pengeinstitutterne, der kort efter afviste at tage forbrugerne med i overvejelserne om Dankortets tekniske formulering.

Først i efteråret 1981 begyndte regeringen at røre på sig efter en kort offentlig debat, der fulgtes op af en række spørgsmål i forskellige folketingsudvalg. Industriministeren oplyste som svar på et spørgsmål om, hvad han ville foretage sig for at klarlægge følgerne af Dankortet, at han havde nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, der ef-

ter behov skulle afgive redegørelser om »...sådanne forhold, som måtte påkalde sig særlig interesse, således at de implicerede myndigheder får bedst muligt grundlag for deres stillingstagen«¹⁴¹). Spørgsmål til arbejds-, social- og økonomiministeren blev ligeledes besvaret ved henvisninger til den af industriministeren nedsatte arbejdsgruppe, der i øvrigt blev nævnt i statsministerens åbningsredegørelse i oktober 1981. Den 7. oktober 1981 bad folketingets erhvervsudvalg industriministeren om at fremskaffe oplysninger fra Norge vedrørende argumenterne mod købekortssystemer. Ministerens svar af 20. oktober indeholdt blot en konstatering af, at der ikke i Norge findes regler om købekort, men omtalte ikke det norske udredningsarbejde.

I januar 1982 udarbejdede den tværministerielle arbejdsgruppe et »emnekatalog« vedrørende Dankortet. Ifølge kataloget bør der iværksættes et omfattende undersøgelses- og vurderingsarbejde på blandt andet følgende områder:

- Dankortet og det eksisterende betalingsformidlingssystem,
- penge- og kreditpolitiske forhold,
- strukturelle forhold (butikstrukturen) og
- beskæftigelsen.

Den 11. marts 1982 debatterede folketinget Dankortplanerne på initiativ af Lone Dybkjær og Åse Olsen (RV). Debatten endte med, at der blev vedtaget et dagsordensforslag, der var stillet af den socialdemokratiske ordfører. Det fremgår heraf, at »ministrene inden indførelse af et Dankort vil give folketinget en uddybende orientering, når de endelige planer for et Dankort foreligger, og samtidig redegøre for de nærmere overvejelser om en lovgivning på købekortområdet«. Den 17. marts 1982 skriver Danmarks Sparekasseforening, Den danske Bankforening og PKK til Industriministeriet, at der nu – gennem PKK's besvarelse af spørgsmålene i den tværministerielle arbejdsgruppes emnekatalog – er »tilvejebragt det fornødne grundlag for en gennemførelse af den under forespørgselsdebatten den 11. marts 1982 varslede folketingsdebat om Dankortet«. Det tilføjes, at hvis tidsplanen for Dankortsystemets indførelse skal overholdes, må der i løbet af foråret 1982 indgås en række bindende kontrakter om edb-udstyr og terminalproduktion. I et senere svar fra industriministeren på spørgsmål fra folketingsmedlem Lilli Gyldenkilde (SF) fremgår, at folketinget i samlingen 1982/83 vil få forelagt en redegørelse, der bl.a. vil indeholde hovedtrækkene i en lovgivning vedrørende købe- og kreditkort herunder Dankortet. Industriministeren besluttede kort efter

at iværksætte en undersøgelse af væsentlige aspekter ved benyttelsen af købe- og kreditkort og elektronisk betalingsformidling i forbindelse hermed. Undersøgelsen, der afsluttes i november 1982, sigter navnlig på følgende forhold:

1. En vurdering af de nye betalingsformidlingssystemer i forhold til de bestående former for betalingsformidling, og de penge- og kreditpolitiske aspekter heraf.
2. Retlige aspekter.
3. Erhvervs- og beskæftigelsesmæssige konsekvenser.
4. Social- og forbrugerpolitiske forhold.

Undersøgelsen er spredt ud på forskellige institutioner. Således varetages 1 af Nationalbanken, 2 af de berørte ministeriers medarbejdere, 3 af to lektorer ved Handelshøjskolen i Århus. Det 4. element er igen opdelt på henholdsvis Handelshøjskolen i Århus, Aalborg Universitetscenter og Socialstyrelsen. Denne »teknologivurdering« blev oprindeligt tilbudt Handelshøjskolen i København, hvor nogle medarbejdere havde gjort et stort forarbejde i november 1981¹⁵⁾. Med en henvisning til, at højskolen skulle bruge mere tid (frem til foråret 1983), valgte industriministeren den hurtige løsning.

Det er måske værd at bemærke, at netop de retlige aspekter og de socialpolitiske vurderinger er henlagt til centraladministrationens personale, der er undergivet dels den almindelige tavshedspligt og dels en pligt til at adlyde tjenestebefalinger.

Den seneste udvikling efter regeringsskiftet har vist, at der næppe kan forventes gennemført nogen særlig restriktiv lovgivning – om overhovedet nogen. Den konservative industriminister er ihvertfald ikke tilhænger af lovgivning på området¹⁶⁾. Pengeinstitutterne har således fået en central allieret, der både kan styre vurderingerne af de forbrugerretlige forhold og samtidig sikre, at pengeinstitutternes kortplaner uforstyrret kan iværksættes, når det passer ind i rentabilitetsbetragtningerne. Hvis der kommer lovgivning, vil udformningen efter al sandsynlighed blive rammepreget og i overensstemmelse med pengeinstitutternes ønsker administreret af Tilsynet med banker og sparekasser.

Noter

1. PKKs regneeksempler vedrørende Dankortet af 23.11.1981.
2. Lauge Kallestrup, Information den 28.6.82.

3. »Bankdatorisering i 80-talsperspektiv – några möjliga utvecklingsalternativ, konsekvenser og styrmedel«, Arbetsmarknadsdepartementet, Ds A 1981:13.
4. Sparekassestanden 17.9.82.
5. Justitsministerens forslag til lov om køb på kredit af 8.10.1981 pålægger ifølge §§ 33 og 34 sælgeren oplysningspligt om kreditvilkårene ved kontokøb.
6. Forbrugerrådets skrivelse af 19.9.1979.
7. Pengeinstitutternes ansatte er organiserede i Danske Bankfunktionærers Landsorganisation (DBL) og Danske Sparekassefunktionærers Landsorganisation (DSfL). HK er butikspersonalets faglige organisation.
8. Information den 27.9.82.
9. Oplyst af FDB okt. 82.
10. NOU 1974:38 om bankkort.
11. NOU 1977:12 om kredittkøb m.v., NOU 1977:56 om databehandling i betalingsformidlingen og NOU 1979:16 om betalingsformidling.
12. Skrivelse fra Danmarks Sparekasseforening og Den danske Bankforening af 19.7.1979.
13. Skrivelse fra Forbrugerrådet af 19.9.1979.
14. Industriministerens svar af 29.9.1981 på spørgsmål fra folketingets erhvervsudvalg.
15. Industriministerens besvarelse af sp. 17-19 fra folketingets erhvervsudvalg (alm. del. bil. 62) samt Industriministeriets notat af 7. juli 1982 Købe- og kreditkort og elektronisk betalingsformidling ved forbrugerkøb.
16. Information den 27.9.82.