

Dnr 2010-258-ADM



Uppföljning av den nya depåstrukturen för kontanthantering

APRIL 2010

Uppföljning av den nya depåstrukturen för kontanthantering

APRIL 2010

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Sammanfattning | 5 |
| Riksbankens överväganden och slutsatser | 5 |
| 2. Inledning | 7 |
| Syftet med uppföljningen | 7 |
| Avgränsning och tillvägagångssätt | 7 |
| Definitioner | 8 |
| Rapportens upplägg | 8 |
| 3. Förändringar i kontanthantering | 9 |
| Riksbankskontor i varje län | 9 |
| Kontanthantering bolagiseras | 9 |
| Ett bolag blir två | 9 |
| Antalet kontor reduceras ytterligare | 10 |
| Kontanthantering utreds | 10 |
| En ny depåstruktur med privata aktörer | 11 |
| Riksbankens nuvarande reglering av kontanthantering | 11 |
| 4. Hur ser nuvarande struktur ut? | 14 |
| Depåernas lokalisering | 15 |
| 5. Vad anser de olika aktörerna? | 17 |
| Införandet av depåstrukturen | 17 |
| Depåernas lokalisering | 18 |
| Neutrala depåer | 19 |
| BDB är den centrala aktören | 20 |
| Räntekostnadsersättningen | 21 |
| Inlämning och uthämtning av kontanter vid Riksbanken | 21 |
| Makulering av sedlar | 23 |
| Sedelkvalitet | 23 |
| Hanteringen av mynt | 24 |
| Riksbankens kontroll av depåerna | 25 |
| Säkerheten runt depåerna | 25 |
| Kostnader och avgifter | 26 |
| 6. Riksbankens överväganden och slutsatser | 27 |
| Införandet av depåstrukturen och depåernas lokalisering | 27 |
| Neutrala depåer | 27 |
| BDB är den centrala aktören | 28 |
| Räntekostnadsersättning | 28 |
| Inlämning och uthämtning av kontanter vid Riksbanken | 29 |
| Makulering av sedlar | 30 |
| Sedelkvalitet | 30 |
| Hanteringen av mynt | 31 |
| Säkerhet | 31 |
| Kostnader och avgifter | 31 |
| Riksbankens kunskaper om och uppföljning av kontanthantering kan förbättras | 31 |

1. Sammanfattning

Syftet med uppföljningen har varit att undersöka om Riksbanken uppnått önskat resultat med den nya depåstrukturen, dvs. om kontanthantering är effektivare jämfört med innan förändringen och om gränserna mellan Riksbankens och de olika privata aktörernas ansvar och uppgifter är tydliga. Studien är avgränsad till depåer som får räntekostnadsersättning av Riksbanken. Underlaget till rapporten utgörs av intervjuer med nyckelpersoner, statistik och skriftliga källor såsom tidigare utredningar och årsredovisningar m.m.

Riksbankens överväganden och slutsatser

Riksbankens övergripande slutsats är att målet med den nya depåstrukturen är uppfyllt. Riksbanken bedömer att kontanthantering i huvudsak bedrivs på ett effektivare sätt i den nya depåstrukturen jämfört med innan. Det har inte framkommit några uppgifter om att det finns allvarliga brister som behöver rättas till. Ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och de privata aktörerna fungerar bra och är tillämpbar även framöver.

Marknaden sköter nu kontanthantering själv i stora avseenden utan att Riksbanken är involverad. De intervjuade har dock lyft fram några frågor som berör Riksbanken och som behöver belysas närmare. Det handlar bland annat om hur de incitament Riksbanken använder för att främja en effektivare kontanthantering ska vara utformade i framtiden. Riksbanken kommer därför att titta närmare på och diskutera följande frågor med depåägarna och övriga relevanta aktörer på kontantmarknaden:

- Huruvida depåägarna uppfyller bestämmelsen om fritt tillträde och neutralitet samt hur handeln mellan depåerna fungerar.
- Om nuvarande inlämningsperioderna för säsongsoverskott är rimliga eller om några förändringar behöver vidtas.
- De obalanser som uppstår på kontantmarknaden på grund av att depåägarna fritt kan hämta kontanter från Riksbanken och vilka åtgärder som bör vidtas för att komma tillrätta med dessa obalanser.
- Vissa förutsättningar för räntekostnadsersättning, närmare bestämt tidpunkten under vilken kontanter ska ligga i depå för att vara räntekostnadsersättningsgrundande samt kravet att kontanterna ska vara förpackade och sorterade.

Vidare kommer Riksbanken i god tid innan avtalet om räntekostnadsersättning löper ut i december 2015, ta upp en diskussion med bankerna om en förlängning av avtalet.

Riksbanken har påbörjat en översyn av sin mynthantering. En övergripande inriktning för hur mynthantering ska se ut ska vara klar under 2010. Riksbanken kommer att diskutera denna fråga med depåägarna och mynttillverkaren.

Riksbanken är även beredd att återuppta en diskussion om extern makulering om marknadens aktörer så önskar.

I dagsläget har Riksbanken bra kunskaper om hur kontanthantering ser ut i samhället. Intervjuerna har dock visat att Riksbanken kan behöva öka sin kunskap om hur kontanthanteringsmarknaden fungerar för att följa upp att regelverket för kontantförsörjning efterlevs, att incitamenten för en effektivare kontanthantering har avsedd effekt och att kontanter är effektiva betalningsmedel. Riksbanken kommer att fortsätta den dialog som finns med banker, depåägare, värdebolag och andra aktörer. För att kunna göra tillräckligt träffsäkra bedömningar av om nuvarande system fungerar effektivt eller inte behöver kunskapsinhämtningen dock systematiseras. Riksbanken bör därför ta fram en årlig rapport över hur kontantförsörjningen fungerar.

2. Inledning

Enligt riksbankslagen ska Riksbanken främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. I lagen anges även att Riksbanken ska ansvara för att försörja landet med sedlar och mynt.

Riksbanken beslöt hösten 2004 att införa en ny struktur för kontanthanteringen. Riksbanken skulle minska antalet egna kontor för kontanthantering och istället ge incitament för bankerna att öppna egna depåer för kontanter. Därutöver skulle Riksbanken utöver myndighetsrollen, i princip, enbart lämna ut brukbara sedlar till bankerna samt makulera obrukbara sedlar som bankerna lämnar till Riksbanken.

Syftet med förändringen var att effektivisera kontanthanteringen genom att Riksbanken inte skulle svara för sådan verksamhet som privata aktörer kan sköta lika bra eller bättre. Avsikten med den nya strukturen var också att få bort onödiga värde transporter mellan Riksbanken och bankerna.

Till följd av nyordningen har bankerna format en privat depåstruktur för lagring av kontanter. I denna rapport redovisas resultatet av den uppföljning av depåstrukturen som gjorts.

Syftet med uppföljningen

Syftet med uppföljningen har varit att undersöka om Riksbanken uppnått önskat resultat med den nya depåstrukturen.

De övergripande frågorna är om kontanthanteringen är effektivare nu jämfört med hur det var innan förändringen och om det är tydliga gränser mellan Riksbankens och de privata aktörernas ansvar och uppgifter. I uppföljningen har vi undersökt de olika delarna i kontanthanteringsprocessen för att se om det finns brister som behöver rättas till.

Några viktiga delar i uppföljningen är:

- Depåstrukturen avseende lokalisering, tillgänglighet och ansvarsfördelning m.m.
- Riksbankens regelverk, inklusive kontroll och inspektion av depåerna.

Avgränsning och tillvägagångssätt

Uppföljningen är avgränsad till aktörer som är direkt berörda av den nya depåstrukturen och flödena av kontanter mellan dessa. Bankerna är självklara eftersom de äger depåerna, antingen genom ett samägt bolag eller genom att de driver depåerna på egen hand. Andra viktiga aktörer i sammanhanget är de värdebolag som utför mycket av det operativa arbetet för depåägarna.

I ett vidare perspektiv finns det även andra aktörer som indirekt eller i senare led är berörda av depåstrukturen, t. ex. tillverkare av sedlar och mynt, lokala bankkontor med bankomater, handeln och andra kontantanvändare. Denna studie tar inte upp aspekter som berör dessa aktörer. Det finns också depåer som drivs av värdebolagen och som inte får räntekostnadsersättning. Rapporten omfattar inte heller dessa depåer.

Rapportens underlag utgörs huvudsakligen av intervjuer med representanter för bankerna, depåägarna och värdebolagen (se bilaga 1). Intervjuerna har haft karaktären av samtal utifrån öppna frågor om hur det fungerade vid själva förändringen, hur det har fungerat under tiden därefter och vilka eventuella förändringar som kan behöva göras framöver. Därutöver har intervjuer, samtal och olika möten genomförts internt på Riksbanken. Även tidigare utredningar, årsredovisningar och andra skriftliga dokument utgör underlag till rapporten.

Definitioner

I rapporten förekommer en del begrepp som kan behövas förklaras. I nedanstående lista definieras en del av dessa.

Depåoperatör – Ett bolag som är operativt ansvarigt för verksamheten kring en depå. Depåoperatör är i regel ett värdebolag, dvs. ett annat bolag än depåägaren själv.

Depåägare – Endast banker eller andra företag som är deltagare i RIX kan vara ägare till kontanter i depå för vilka det utgår räntekostnadsersättning från Riksbanken. På marknaden för kontanthantering finns det även andra typer av depåer. När ordet depå används i denna rapport åsyftas enbart depåer som får räntekostnadsersättning – såvida inget annat anges i texten.¹

Kontanter – Sedlar och mynt

Makulatur – Utslitna kontanter som har sorterats ut som obrukbara.

Nya kontanter – Kontanter som inte har tagits i bruk som betalningsmedel, dvs. inte är utgivna ännu.

RIX – Riksbankens system för avveckling av betalningar.

Räntekostnadsersättning – Riksbankens ersättning till företag som för egen eller någon annans räkning har avskilt och lagrat sedlar och mynt. Ersättningen ges till den som har ingått avtal om räntekostnadsersättning med Riksbanken.

Säsongsinlämning – Riksbanken tar emot bankernas säsongsmissiga överskott av brukbara kontanter vid några tillfällen under året.

Värdebolag – Bolag som erbjuder olika tjänster för kontanthantering, till exempel värdetransporter och uppräknings av kontanter. De tre största bolagen på den svenska marknaden är Loomis, G4S och Panaxia. Det är enbart dessa bolag som är operatörer för depåer med räntekostnadsersättning.

Rapportens upplägg

Rapporten inleds med en bakgrund om hur kontanthanteringen har förändrats de senaste 25 åren och med en beskrivning av hur depåstrukturen ser ut idag. Därefter redovisas aktörernas åsikter om hur det har fungerat och om vad som bör göras framöver. I kapitel 6 redovisar Riksbanken sina slutsatser och hur Riksbanken bör arbeta vidare.

¹ Enligt Riksbankens föreskrift (RBFS 2005:1) är en depåägare med rätt till räntekostnadsersättning någon av följande: Den som har ingått avtal om räntekostnadsersättning med Riksbanken och som är

a) bankinstitut som är deltagare i RIX,

b) bankinstitut som genom överenskommelse med deltagare i RIX använder RIX för sina betalningar,

c) av ett eller flera bankinstitut helägt bolag som, genom eget deltagande i RIX eller genom överenskommelse med deltagare i RIX, använder RIX för sina betalningar.

3. Förändringar i kontanthantering

Riksbankskontor i varje län

Riksbanken påbörjade en förändring av kontanthanteringsstrukturen i början av 1980-talet. Tidigare hade Riksbanken kontor i varje län som bedrev såväl kontanthanteringsverksamhet som mer normal bankverksamhet. Post och banker kunde också där sätta in överskott på sina konton i Riksbanken. Kontoren sorterade, lämnade ut, tog emot och förvarade kontanter.

Eftersom transporter och hantering successivt blev effektivare drog Riksbanken slutsatsen att det inte var effektivt med så många kontor. Dessutom hade Riksbankens bankverksamhet minskat successivt och till slut upphört. Under 1980- och 90-talen minskades därför antalet kontor. Några av kontorslokalerna togs sedermera över av privata värdebolag.

Kontanthantering bolagiseras

I en utredning som Riksbanken gjorde 1997–1998 framkom att kontanthantering i samhället kunde göras effektivare. En del av förklaringen till den bristande effektiviteten var Riksbankens eget agerande. Riksbanken erbjöd nämligen service till bankerna utan att fullt ut ta betalt för den. Detta innebar att Riksbanken medverkade till att bevara en gammal struktur på kontantmarknaden och ett ineffektivt arbetssätt med bland annat onödiga transporter till och från Riksbanken. Bankerna och andra aktörer hade i denna situation svaga motiv för att förändra och rationalisera sina delar av kontanthantering.

Riksbanksfullmäktige beslöt 1998 att bolagisera verksamheten kring kontanthantering genom att bilda bolaget Pengar i Sverige AB (PSAB). Syftet var att begränsa Riksbankens verksamhet till myndighetsuppgifter och att effektivisera verksamheten. Tanken var att bolaget på sikt skulle överlåtas till marknaden och att Riksbankens roll i kontanthantering skulle renodlas. PSAB:s ekonomiska resultat utvecklades dock betydligt sämre än förväntat. Från övriga marknadsaktörer riktades också skarp kritik mot att bolaget fick en konkurrensfördel på marknaden.

Ett bolag blir två

Riksbanken delade därför upp bolaget i två delar. Pengar i Sverige AB (PiS) tog hand om den affärsverksamhet som konkurrerade med andra bolag på marknaden. Det andra bolaget som bildades, Svensk kontantförsörjning (SKAB), fick mer myndighetsliknande uppgifter som att lämna ut brukbara kontanter, makulera obrukbara kontanter och lagerhålla kontanter.

Efter dessa förändringar kunde PiS helt fokusera på den kommersiella verksamheten. Bolaget hade dock fortsatta problem med lönsamheten. Tanken var att PiS skulle avyttras på den privata marknaden och olika försök riktades mot såväl banker som inhemska och utländska värdebolag. Ingen var dock beredd att förvärva PiS varför Riksbanken beslöt att avveckla verksamheten. Beslut om nedläggning fattades i juni 2004.

Riksbanken beslöt också att avveckla SKAB och att återföra bolagets verksamhet till Riksbanken, vilket skedde den 1 oktober 2004.²

Antalet kontor reduceras ytterligare

År 2004 hade Riksbanken reducerat antalet kontor till fyra stycken: Tumba, Mölndal, Malmö och Härnösand. Dessutom hade krav införts om att sedlar som lämnades in till Riksbanken skulle vara sorterade och äkthetskontrollerade.

Kontanthanteringen utreds

I slutet av år 2003 bedömde Riksbanken att det fanns anledning att utvärdera effekterna av tidigare genomförda förändringar och pröva om det fanns ytterligare möjligheter att effektivisera kontanthanteringen i såväl Riksbanken som samhället. Riksbanken fattade därför beslut om att tillsätta en utredning.

I utredningen², som genomfördes under 2004, fastslogs principen att Riksbankens ansvar för kontanthanteringen bör begränsas till de delar där det är tveksamt om det går att uppnå effektivitet utan statlig inblandning. Riksbanken beslutade av den anledningen att följande verksamheter skulle vara kvar inom Riksbanken:

- Kontoföringssystem (bankernas konton i Riksbanken)
- Design och utveckling av sedlar och mynt
- Produktion av sedlar och mynt
- Strategiskt lager och minst ett logistiskt lager
- Äkthetskontroll vid makulering av sedlar
- Sedelkvalitet
- Inlösen av defekta och ogiltiga sedlar och mynt
- Makulering
- Transport från tryckeri till Riksbankens lager

Istället gav Riksbanken privata aktörer incitament att öppna egna depåer genom att erbjuda räntekostnadsersättning från Riksbanken. Riksbanken hade inga synpunkter på hur många depåer som skulle finnas, eller var de skulle lokaliseras eller hur stora värden som skulle finnas i depåerna. Detta var, och är, frågor för depåägarna att avgöra själva. De kontanter som förvaras i depåerna eller i anslutning till dessa, i uppräkningscentraler, är bankernas egna pengar. Riksbanken har därför ingen anledning att styra över depåerna av säkerhetsskäl. Det enda krav som Riksbanken har vad gäller lokalerna är att de kontanter som förvaras i depåer ska vara tydligt åtskilda från andra kontanter, till exempel kontanter som förvaras i en anslutande uppräkningscentral. Genom detta förfarande gavs den privata marknaden förutsättningar att, utan Riksbankens inblandning, effektivisera sin kontanthantering.

Riksbankens beslut innebar att bara banker kunde få räntekostnadsersättning.

² I årsredovisningen 2005, sid 56-60, finns en utförlig redovisning av Riksbankens roll i kontanthanteringen åren 1998-2005.
³ Barvell och Ericsson 2004-08-19, dnr 2004-197-MOP.

En ny depåstruktur med privata aktörer

Riksbankens beslut har i praktiken inneburit att en ny struktur för kontanthantering har etablerats. Riksbanken är numera inte involverad i hanteringen av sedlar och mynt som är i cirkulation i samhället. Istället är det privata aktörer som har tagit över denna.

Bakgrunden till systemet med räntekostnadsersättning är följande. När bankerna hämtar kontanter hos Riksbanken växlar de till sig sedlar och mynt och lånar motsvarande belopp hos Riksbanken. Tidigare transporterade bankerna in en del av kontanterna till Riksbanken över natten för att slippa få en räntekostnad. Kontanterna hämtades sedan ut nästa dag. I syfte att undvika denna onödiga hantering införde Riksbanken räntekostnadsersättningen. Räntekostnadsersättningen kan alltså sägas vara ett smörjmedel och en förutsättning för att bankerna ska driva egna depåer. Storleken på räntekostnadsersättningen motsvarar bankernas räntekostnad för lånen hos Riksbanken och innebär alltså ingen nettokostnad för Riksbanken. Noterbart är att räntekostnadsersättningen uppgick till knappt 119 miljoner kronor under 2008 och 30 miljoner kronor under 2009.

I och med att räntekostnadsersättningen infördes begränsade Riksbanken också inlämningen av kontanter till Riksbanken. Enbart vid några kortare perioder under året, när det finns ett så kallat säsongsoverskott, får brukbara kontanter lämnas in till Riksbanken. Däremot är det möjligt för bankerna att under hela året lämna in sedlar och mynt som är av sådan dålig kvalitet att dessa ska tas ur cirkulation och makuleras. Bankerna kan utan restriktioner alltid hämta ut sedlar och mynt från Riksbanken.

Här ska också nämnas att Riksbanken har tagit beslut om att bygga ett nytt kontor utanför Arlanda för hanteringen av sedlar. Kontoret kommer att ersätta de två nuvarande i Tumba och Mölndal. Det nya kontoret kommer inte att hantera mynt. Riksbanken genomför därför för närvarande en översyn av den framtida mynthanteringen.

Riksbankens nuvarande reglering av kontanthantering

Riksbankens reglering är begränsad till att ge den privata kontanthanteringsmarknaden förutsättningar för en effektivare kontanthantering. Förutsättningarna är i huvudsak fastlagda i föreskriftsform. Uppföljning av efterlevnaden sker idag genom inspektion av depåerna och genom dialog med depåägarna, depåoperatörer, banker, handel m.

Föreskrifter och avtal

Villkoren för räntekostnadsersättning regleras i Riksbankens föreskrifter (RBFS 2005:1) om räntekostnadsersättning för kontanter som avskilts och lagrats i särskild ordning samt i ett särskilt avtal.

Ersättning ges till depåägare som för egen eller annans räkning avskilt och lagrat sedlar och mynt. I föreskrifterna återfinns regler om bland annat att:

- Depåägaren är skyldig att ta emot och lämna ut kontanter till banker i den omfattning det är möjligt inom ramen för depåns betjäningsskapacitet. Depåägaren ska tillämpa principerna om fritt tillträde och neutralitet.

- Det utgår ersättning för kontanter som förvarats i depån mellan klockan 21.00 och 23.00. Kontanterna får inte heller lämna den lokal där depån är belägen före klockan 24.00.
- Depåägaren ska äkthetskontrollera kontanter i depå.
- Depåägaren ska rapportera behållningen i depån till Riksbanken.
- Räntekostnadsersättningens storlek ska motsvara reporäntan.
- Riksbanken har rätt att göra oannonserade kontroller av behållningen i depån.
- Depåägaren får anlita tredje part för hanteringen av värdena i depå.

Riksbanken och varje depåägare har slutit ett avtal som specificerar de regler som är angivna i föreskriften. Bland annat innehåller avtalen villkor för depåägarens rätt till räntekostnadsersättning, krav på rapportering av de värden som finns i depån samt regler för äkthetskontroll av kontanterna. I bilagor till avtalet anges formerna för rapporteringen från depåägare till Riksbanken. Det viktigaste som regleras i avtalen är dock räntekostnadsersättningens varaktighet. Denna sträcker sig till 31 december 2015. Syftet med att ha en såpass lång varaktighet (det första avtalet började gälla 2006) är att ge depåägarna förutsättningar att planera långsiktigt.

Riksbanken har även utfärdat föreskrifter (RBFS 2009:3) om kontantförsörjning. Dessa innehåller tillsammans med avtal om kontantförsörjning de villkor som gäller när en depåägare lämnar in och hämtar ut kontanter hos Riksbanken.

Inspektion av depåerna

Riksbanken har rätt att inventera och inspektera behållningen i depåerna, antingen med egen personal eller med en extern revisor.

Inspektörerna kommer oanmälda till depåerna. De inventerar depåns behållning och stämmer av mot de summor som depån har rapporterat in till Riksbanken, dvs. de summor som bankerna fått räntekompensation för. De kontrollerar också historiska saldon mot inlämnade uppgifter till Riksbanken. Dessutom inspekteras sedelsorteringsmaskiner genom att:

- Kontrollera inställningarna av sensorerna för äkthetskontroller.
- Göra en stickprovvis testkörning av kontanter från depån för antals- och sorteringskontroll.
- Göra en testkörning av falska och ogiltiga sedlar.

Brister har upptäckts vid ett fåtal tillfällen. Bland annat har sensorer som avgör äkthet inte varit påkopplade. Sådana brister har omgående åtgärdats och meddelats Riksbanken. Riksbanken följer också upp bristerna vid påföljande inspektion.

Under år 2009 har Riksbanken mottagit tretton s.k. incidentrapporter från depåerna avseende felaktigt uppgivna behållningar i depån och begärt rättelse av de inrapporterade siffrorna. Justeringarna gäller såväl till högre som till lägre belopp.

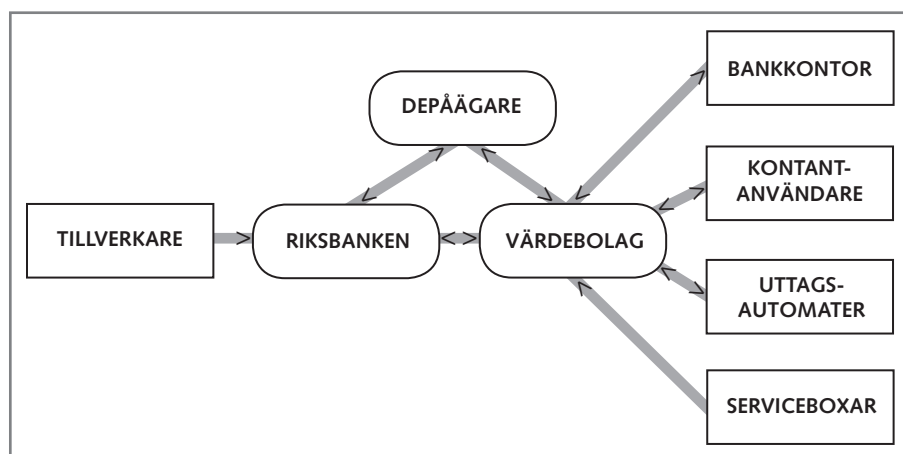
Utöver Riksbankens inspektioner ska depåägaren ombesörja och bekosta ett oanmält besök av en extern revisor minst en gång per år och rapportera till Riksbanken huruvida behållningen i depån vid revisionstillfället överensstämmer med vad depåägaren senast före revisionstillfället har rapporterat till Riksbanken.

Riksbankens dialog med marknadsaktörerna

I samband med nyordningen inrättades Riksbankens kontanthanteringsråd och ett antal arbetsgrupper. Rådet leds av riksbankschefen och har i regel två sammanträden per år. I rådet deltar representanter för banker, depåägare, värdebo-lag, detaljhandel, fackföreningar och berörda myndigheter. Rådet har etablerat några arbetsgrupper som träffas regelbundet och som också rapporterar om sin verksamhet vid rådets möten. Idag finns det en grupp för säkerhetsfrågor samt en för struktur- och sedel- och myntfrågor.

4. Hur ser nuvarande struktur ut?

I inledningskapitlet nämndes att uppföljningen är avgränsad till de aktörer som är direkt berörda av den nya depåstrukturen – dvs. Riksbanken, depåägare och värdebolag – och flödena av kontanter mellan dessa. Här kan vi kalla dessa aktörer för kontanthanteringens inre krets. På bilden nedan markeras denna krets av ovaler. De aktörer som markerats med fyrkanter är aktörer i en yttre krets (bankkontor, kontantanvändare⁴, uttagsautomater och serviceboxar). Som nämnts tidigare är denna uppföljning koncentrerad till den inre kretsen, d.v.s. Riksbanken, depåägare och värdebolag och de flöden som sker mellan dessa.



Den nya depåstrukturen har successivt växt fram under 2005-2008. Riksbanken hade redan 2003 avvecklat 10 av 14 kontor för kontanthantering och under åren 2005 och 2006 avvecklades ytterligare två kontor i Härnösand respektive Malmö. Kvar finns idag bara kontoren i Tumba och Mölndal. De privata aktörerna har i sin tur under åren 2006-2008 öppnat 12 depåer.

BDB Bankernas depå AB (BDB) är den största depåägaren med tio depåer runt om i landet. BDB ägs av de fem största bankerna, Den Danske Bank, Nordea, SEB, Svenska Handelsbanken och Swedbank med 20 procent var. I egenskap av kunder lägger bankerna beställningar av in- och utlämning av kontanter till och från depåerna. Bankerna har också lagt ut andra uppgifter till BDB.

Därutöver finns det två depåer ägda av två sparbanker: Sparbanken 1826 (f.d. Kristianstads sparbank) och Swedbank Sjuhärad. Sörmlands Sparbank har haft en depå men denna har i slutet av 2009 överlåtits till BDB.

Det operativa arbetet med depåerna utförs av depåoperatörer, vilket är de tre stora värdebolagen i Sverige, G4S, Loomis och Panaxia.⁵ Loomis och G4S är depåoperatör för BDB:s depåer med 4 respektive 5 depåer vardera. Panaxia är depåoperatör för två sparbanksdepåer och en BDB-depå.

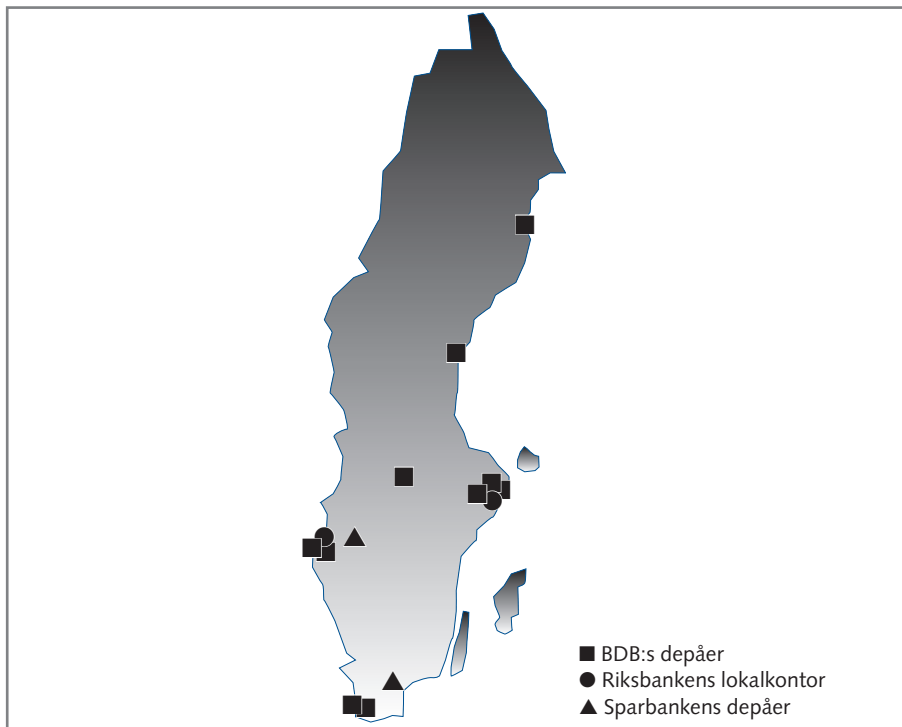
⁴ Kontantanvändare: handeln, parkeringsbolag m fl

⁵ Utöver de tre stora finns det ett antal mindre värdebolag.

Depåernas lokalisering

Depåerna är i huvudsak lokaliserade till södra Sverige och i synnerhet till de tre storstadsområdena. På kartan nedan motsvaras fyrkanterna av BDB:s depåer medan trikanterna tillhör sparbanker. De två cirklarna är Riksbankens lokalkontor i Mölndal respektive Tumba.

Karta: Depåer med räntekostnadsersättning och Riksbankens kontanthanteringskontor



I tabellen nedan redovisas uppgifter om de tolv depåerna som i dagsläget är i drift. Den första av dessa depåer öppnades av Sparbanken 1826 i mars 2006. De övriga elva depåerna öppnades under 2007 och 2008. Under september 2008 öppnades den tolfte depån och därmed har nuvarande depåstruktur funnits i snart två år.

| Depåägare | Depåoperatör | Depåort | Driftstart |
|-------------------|--------------|--------------|------------|
| Sparbanken 1826 | Panaxia | Kristianstad | mars 2006 |
| BDB | Loomis | Akalla | maj 2007 |
| BDB | G4S | Malmö | sept 2007 |
| BDB | Loomis | Mölndal | nov 2007 |
| BDB | Loomis | Malmö | dec 2007 |
| BDB | G4S | Göteborg | dec 2007 |
| BDB | Loomis | Härnösand | feb 2008 |
| BDB | G4S | Stockholm | feb 2008 |
| BDB | G4S | Piteå | feb 2008 |
| BDB | G4S | Karlstad | juni 2008 |
| Swedbank Sjuhärad | Panaxia | Borås | mars 2008 |
| BDB ⁶ | Panaxia | Bromma | sept 2008 |

⁶ Övertogs av BDB från Sörmlands sparbank i december 2009.

Depåernas lokaler är små och inhysta i anslutning till värdebolagens uppräkningscentraler. Det utförs relativt lite arbete inne i själva depålokalerna. Det är i uppräkningscentralen som större delen av arbetet sker i form av uppräkning, sortering, packning etc. Depåägarna köper depåhållartjänster av värdebolagen och har således ingen egen personal på plats. Det innebär att det är uppräkningscentralens personal som utför arbetet i depåerna, på uppdrag av depåägaren. Sammanlagt arbetar ungefär tioalet personer på depåägarnas huvudkontor.

5. Vad anser de olika aktörerna?

I detta kapitel redovisas vad de olika inblandade marknadsaktörerna anser. Målet har varit att få en samlad bild av vad marknadsaktörerna tycker om det nya systemet. Frågor som togs upp vid intervjuerna har berört:

- Den första tiden i det nya systemet
- Depåernas lokalisering och neutralitet
- BDB:s roll
- Räntekostnadsersättningen
- Uthämtning, säsongsinlämning, makulering av sedlar
- Sedelkvalitet
- Mynthanteringen
- Kontroll och säkerhet av depåer
- Kostnader och avgifter

De intervjuade är representanter för depåägarna, bankerna, värdebolagen och Svenska Bankföreningen.⁷ Redovisningen innehåller enbart deras åsikter och bedömningar. Riksbankens bedömningar och slutsatser återges i kapitel 6.

De intervjuade har garanterats anonymitet. Av texten ska det inte gå att avgöra vem som har sagt vad. Därför har vi valt att skriva "Flera anser att..." eller liknande formuleringar eller att inte ange något alls.

Införandet av depåstrukturen

Långsam start

En allmän uppfattning bland de intervjuade är att den nya depåstrukturen växte fram långsammare än vad de flesta förväntade sig. När Riksbanken beslöt att renodla sina uppgifter och erbjöd bankerna räntekostnadsersättning för kontanter i depå visade bankerna till en början ett lågt intresse. En utbredd uppfattning är att det tog tid innan bankerna kom fram till vem som skulle driva depåerna. Bankerna hade sedan några årtionden tillbaka huvudsakligen överlåtit kontanthanteringen till värdebolagen. Det var därmed värdebolagen som hade kunskapen om infrastruktur, system, flöden etc. En central fråga för bankerna i början av förändringsprocessen var således vad bankerna skulle göra själva och vad värdebolagen skulle göra. Dessutom var bankerna avskräckta av Riksbankens tidigare misslyckande med att privatisera delar av kontanthanteringen.

En annan stor fråga för bankerna var om varje bank skulle ha egna depåer eller om de skulle gå samman i gemensamma depåer. Några av bankerna drev egna depåer under en kortare period. Efterhand kom de fem största bankerna (Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank) överens om att ett

⁷ Intervjuer och möten har genomförts med representanter för följande företag och organisationer: Bankföreningen, BDB – Bankernas depåbolag, Danske Bank, G4S, Handelsbanken, Loomis, Nokas/Control Risk, Nordea, Panaxia, SEB, Sparbanken 1826 och Swedbank.

gemensamt bolag för depåverksamheten vore mer lämpligt. En av anledningarna till detta ställningstagande var att kontanthantering kräver stora flöden och en samlad kompetens för att vara effektiv. En annan anledning var att ett gemensamt bolag skulle underlätta handeln med kontanter mellan bankerna. I dag är alla dessa banker nöjda med lösningen.

Depåer växer fram

Fem banker bildade således Bankernas Depå AB (BDB) som har till uppgift att specialisera sig på depåverksamheten, hålla balans mellan överskott och underskott av kontanter mellan bankerna samt sänka bankernas kostnader för kontanthantering. Några av de fristående sparbankerna valde att öppna egna depåer.

BDB:s och sparbankernas depåer växte successivt fram. Flera intervjuade påtalar att det i början gick trögt för BDB att öppna depåer (se även avsnitt 3 ovan).

Det fanns en allmän oro över att den nya depåstrukturen inte skulle fungera och att det skulle uppstå brist på kontanter. I efterhand är dock de flesta överens om att det aldrig uppstod någon egentlig brist. Flera av de intervjuade påtalar att Riksbanken agerade smidigt vid övergången och var flexibel med lösningar för inrapportering m.m. tills de nya depåerna kommit igång med sina rutiner.

Representanter för bankerna menar vidare att den kritik mot förändringen som fanns i det tidiga skedet nu har lagt sig och att man har anpassat sig till den rådande situationen. Vid intervjuerna har det dock framförts några problem som behöver lösas. Dessa redovisas närmare i de kommande avsnitten.

Depåernas lokalisering

Väl utbyggt i storstäderna men inte på landsbygden

Bankerna anser att BDB har gjort ett bra jobb i storstäderna, där man öppnat flera depåer, vilket bland annat har lett till minskade transporter till och från Riksbanken. BDB har också pressat fram bra villkor och på så sätt skapat incitament för handel mellan depåerna. Det är dock sämre ställt på landsbygden. Där behövs det fler depåer men det är en kostnadsfråga eftersom volymerna i regel är små. Även om depåverksamheten alltså kan sägas vara uppbyggd och fungerande är depåernas lokalisering inte optimalt anpassad till behoven.

Värdebolagens uppräkningscentraler och egna depåer finns på fler ställen och är således mer utspridda än BDB:s/sparbankernas depåer. Värdebolagen anser att avstånden mellan de egna depåerna och bankernas depåer i många fall är så pass långa att det inte är meningsfullt att transportera kontanterna. Denna synpunkt instämmer bankerna i. Såväl säkerheten som miljön blir lidande av för långa transporter till bankernas depåer. Men samtidigt som alla aktörer önskar att det fanns flera depåer med räntekostnadsersättning inser de flesta att det blir för dyrt att upprätta många säkra depåer över hela landet.

En allmän uppfattning är dock att det behövs depåer på flera håll i landet, bland annat nämns Småland/Östergötland, Gotland och Norrlands inland. Representanter för värdebolagen poängterar att de inte kan påverka var depåer lokaliseras. Lokaliseringen bestäms av depåägarna, dvs. BDB och sparbankerna.

Bankerna har centrala lösningar vad gäller t. ex. beställningar för uttag av kontanter från depåerna. Bankerna beställer kontanter för flera bankkontor varav en del kan ligga långt från den depå kontanter hämtas från. Detta leder också till att det blir onödigt långa transporter. Flera påtalar dock att pendeln är på väg att svänga mot att beställningar av kontanter görs på regional basis. På så sätt kommer man att hämta kontanter vid en depå som ligger närmre slutdestinationen.

Små depåer

En annan synpunkt som har framkommit är att lokaliseringen av depåerna inte alltid är logisk och rationell sett ur ett infrastrukturperspektiv. Några depåer är små och finns bara för att en enskild mindre lokal bank behöver en depå i sin omgivning. En sådan depå har egentligen inte tillräcklig volym för att vara ekonomiskt bärkraftig på längre sikt.

Neutrala depåer

Neutrala depåer och regional handel skulle vara effektivare

Även om det entydigt framförts att det numera finns en ganska bra depåstruktur och att den fungerar relativt smidigt så anser alltså flera att det behövs fler depåer och att såväl nya som gamla depåer bör bli neutrala. Med neutrala depåer menas att de tar emot och lämnar ut kontanter till alla på lika villkor.

De flesta lyfter också fram att handeln mellan depåerna inte är tillräcklig. Eftersom värdebolagen konkurrerar med varandra, samtidigt som de är operativt ansvariga för depåerna bidrar de inte alltid aktivt till handeln med kontanter mellan depåerna. I stället för att främja handeln mellan depåerna åker de förbi de depåer som andra värdebolag är operativt ansvariga för och kör till en depå som man är operativt ansvarig för, ibland flera tiotal mil bort. En konsekvens av detta är att depåägarna ibland hämtar kontanter hos Riksbanken trots att det finns ett överskott på marknaden.

Flera av de intervjuade menar att ett sätt att komma åt problemet är att depåerna blir neutrala. Neutrala depåer skulle kunna bli den katalysator som behövs för att regionala marknader för kontanter skulle bli verklighet. Kontanter ska så långt som möjligt köpas och säljas på en regional marknad eftersom detta minskar behovet av transporter, vilket i sin tur förbättrar säkerheten, minskar transportkostnaden och minskar miljöpåverkan. Det har dock påtalats att det även behövs flera uppräkningscentraler för att detta skulle kunna bli verklighet. Det påtalas också att små värdebolag (som oftast är regionalt baserade) har svårt att reglera sina underskott och överskott av mynt och sedlar. Även detta problem skulle neutrala depåer kunna lösa.

Första neutrala depån invigd

BDB har nu långtgående planer på att skapa neutrala depåer. Flera av de intervjuade anser att detta är en bra modell inför framtiden. Neutrala depåer kommer att effektivisera handeln med kontanter och BDB kommer att få bättre kontroll över kontanthandlingen.

Nyligen (december 2009) har den första neutrala depån tagits i bruk. Befintliga depåer har avtal som går ut om 1-2 år och först därefter kan de övergå till att bli neutrala. BDB planerar att upphandla uppräknningen vid respektive depå. Vid en sådan upphandling kommer BDB att ställa som villkor att uppräkningscentralerna ska ta emot kontanter från alla aktörer och att ingen får utestängas. Det har också framförts synpunkter om att Riksbanken borde utfärda föreskrifter om att ingen får utestängas från handeln med kontanter.

BDB är den centrala aktören

BDB är fristående men styrs av bankerna

BDB äger tio av de tolv depåer som finns, vilket gör BDB till den centrala aktören i depåstrukturen. Flera av de intervjuade menar att BDB:s viktigaste uppgift är att trygga försörjningen av kontanter i samhället. BDB är ett fristående bolag, men de fem stora bankerna som äger BDB har ett avgörande inflytande, dels som ägare, dels som kunder.

Kund- och ägarrollen innebär att bankerna har den insyn och det inflytande som krävs för att BDB ska utvecklas i rätt riktning enligt de bankrepresentanter som har intervjuats. I rollen som kunder påverkar bankerna BDB:s dagliga hantering av kontanter medan man genom ägarrollen styr den övergripande och strukturella utvecklingen av BDB.

BDB har kompetensen inom kontanthantering – inte bankerna

Representanter för värdebolagen anser att bankerna har inflytande och insyn i BDB, både som kunder och som ägare, men att detta inflytande inte är speciellt stort. Istället styr BDB sin utveckling relativt fritt eftersom det är BDB som har kompetensen inom kontanthantering. Bolaget har alltså ett stort kunskapsövertag gentemot bankerna. Detta är också något som delvis framkommer vid intervjuerna med bankernas representanter. Bankernas kompetens inom kontanthantering är mer eller mindre avgränsad till strukturella frågor.

Det finns en oro över BDB:s dominerande ställning

Representanter för värdebolagen menar att BDB kan komma att agera i en riktning som inte är önskvärd. Man anser att BDB har stora konkurrensfördelar eftersom bolaget i kraft av sin dominerande ställning kan styra nivån på avgifterna. Man menar vidare att BDB nu har uppnått en sådan ställning och ekonomi att företaget kan komma att bredda sig till sådan verksamhet som det inte var tänkt att BDB skulle syssla med, t. ex. uppräknning av kontanter och andra verksamheter som värdebolagen idag utför. Det finns alltså farhågor om att BDB ska använda sin ekonomiska styrka till att gå ut på värdebolagens marknad och pressa priserna för att etablera sig där. Representanter för värdebolagen menar att det finns en risk att BDB till sist helt konkurrerar ut värdebolagen och att en monopolliknande situation skapas även på andra områden i kontanthantering. BDB:s roll behöver därför klargöras, menar man.

Från flera håll har det framförts en oro över att aktörer utanför BDB:s ägarkrets inte har samma möjligheter att deponera kontanter i BDB:s depåer och att de därför kan sägas ha kommit i kläm i det nya systemet. Tidigare fyllde Riksbank-

ken rollen som den neutrala aktören som marknadsaktörerna kunde vända sig till. Nu när Riksbanken dragit sig undan har ingen annan tagit på sig rollen som neutral part. BDB värnar i första hand sina ägares intressen. BDB har också tydligt markerat att man inte ska ta över Riksbankens gamla roll att försörja många på marknaden med kontanter.

Den "goda" monopolisten

Värdebolagen har önskemål om att även de ska ha möjlighet att få räntekostnadsersättning för kontanter i depå. Detta är dock inte möjligt i dagsläget, vilket hindrar bolagen att konkurrera med BDB. En del anser att etableringen av BDB har resulterat i att värdebolagen fått minskad betydelse inom kontanthandlingen.

Samtidigt verkar det vara en utbredd uppfattning att de fristående sparbanker som har egna mindre depåer är på väg att stänga dessa. Anledningen är att depåerna inte är tillräckligt stora för att kunna bära sina egna kostnader. Detta skulle i så fall innebära att BDB blir den enda depåägaren.

Å andra sidan framförs synpunkter om att det inte är BDB:s dominerande ställning som i sig är ett problem. Frågan är istället hur BDB och ägarna av BDB (dvs. bankerna) hanterar den dominerande ställning som företaget har. En del anser att en "god" monopolist kan vara bra för hela kedjan i kontanthandlingen. Med "god" monopolist menar man en depåägare som ger alla aktörer möjlighet att lämna in och hämta ut kontanter på lika villkor. De flesta anser att det krävs stora volymer för att driva en depåverksamhet. En eller några få depåägare är därför en förutsättning för att uppnå en effektiv kontanthandling.

Räntekostnadsersättningen

Räntekostnadsersättningen anses av de flesta vara en förutsättning för att systemet med privata depåer ska kunna fungera. Det är tveksamt om depåstrukturen skulle överleva utan räntekostnadsersättningen.

En förutsättning för att få räntekostnadsersättning är att kontanterna i fråga finns i depån mellan kl 21.00 och 24.00.⁸ Flera ifrågasätter vikten av att kontanterna är låsta under denna tidsperiod. Tiden bör istället anpassas till hur arbetsprocesserna i kontanthandlingen ser ut. Riksbanken bör därför undersöka olika alternativa tidpunkter då kontanterna ska ligga stilla i depån.

Vidare ska kontanterna vara sorterade och packade. Detta uppfattas av några som ett onödigt krav.

Inlämning och uthämtning av kontanter vid Riksbanken

Få incitament att lämna in överskott till Riksbanken

Flera av de intervjuade anser att depåägarna inte i onödan lämnar in överskott av kontanter till Riksbanken. Inlämning sker enbart när behovet är påträngande. Onödiga transporter undviker man så långt det går eftersom säkerhetsrisken är för stor.

⁸ Mellan kl 21 och 23.00 ska kontanterna ligga still i depån och mellan kl 23 och 24.00 ska de vara i en lokal i anslutning till depån.

Det som utgör incitament för inlämning är att depåerna inte kan innehålla mer än vad som är möjligt att försäkra. I övrigt finns det inga incitament som innebär att systemet med säsongsinlämning används i onödan.

Flexiblare system för inlämning efterlyses

Det är i stort sett bara efter julen som det uppstår ett stort överskott och därmed ett behov av att lämna in kontanter till Riksbanken. Överskottet är då för stort för de lokaler man har och är också för stort för att kunna försäkras. Flera önskar att de övriga två perioderna omvandlas till ett mer flexibelt och fritt system eftersom flödena är svåra att förutsäga. En variant på flexibelt system kan vara att, istället för de två fasta perioderna, ha ett antal dagar per år då man fritt kan lämna in överskott.

Riksbanken är inkonsekvent vilket leder till obalans

En annan synpunkt som framförts är att Riksbanken agerar inkonsekvent vad gäller inlämning av respektive uthämtning av brukbara kontanter. Inlämning av brukbara kontanter får bara göras under perioderna för inlämning av säsongsöverskott, medan uthämtning kan göras under hela året. Eftersom vissa depåer ofta har överskott av kontanter och behov av att lämna in detta hos Riksbanken medan andra depåer har underskott och behov av att hämta ut kontanter anser en del att systemet är i obalans.

Ett framtida kontor skapar logistiska svårigheter

Riksbanken kommer att uppföra ett nytt kontanthanteringskontor nära Arlanda och stänga de två nuvarande i Tumba och Mölndal. En del anser att detta kommer att medföra stora logistiska svårigheter med kontanthantering i södra och västra Sverige. Dagens regler kring bland annat arbetstid kommer att innebära att det behövs två dagar att transportera kontanter längre sträckor i södra och västra Sverige, vilket i sin tur innebär stora säkerhetsproblem.

Flera anser att Riksbanken därför bör hålla ett lager av kontanter någonstans i södra Sverige. Ett privat lager anses vara omöjligt på grund av de höga försäkringspremierna. De långa transporter som blir följden av att i framtiden endast ha ett kontor måste upp på agendan, anser flera. Det som efterlyses är en genomarbetad konsekvensanalys av hur flödena av kontanter påverkas av att det bara finns ett enda kontor för inlämning och uthämtning.

Riksbankens krav på förskottsbetalning

Det har också framkommit synpunkter på Riksbankens krav på förskottsbetalning vid uthämtning av kontanter. Detta krav anses göra det svårt att styra transportererna av kontanter. Det finns önskemål om att betalningar ska kunna ske i efterskott, eller åtminstone senare samma dag. Det skulle möjliggöra en flexiblare och bättre styrning av uthämtningen av kontanter och av transportererna.

Makulering av sedlar

Ska externa aktörer tillåtas makulera sedlar?

Flera intervjuade anser att makuleringen av sedlar borde överföras från Riksbanken till externa aktörer. Dagens system innebär onödiga transporter till Riksbanken, vilket skulle undvikas med extern makulering. Transporterna av makulatur är i regel bland de längsta och mest förutsägbara. Transportsträckan hela vägen från start till slutdestination är känd. Det är en allmän uppfattning att dessa transporter innebär ganska stor risk för rån.

Samtidigt ser somliga svårigheter med att införa extern makulering. Det finns en stark oro över de kostnader som uppstår vid själva förändringen, bland annat för inköp av maskiner. Det blir också svårt att få en sådan verksamhet att bära sina egna kostnader.

Det påtalas också att transporterna knappast minskar totalt sett eftersom man ändå måste åka till Riksbanken för att hämta ut motsvarande mängd brukbara sedlar. I dagsläget åker man med makulatur till Riksbanken och tar i regel med sig brukbara sedlar tillbaka i samma transport.

Just nu driver ingen frågan om extern makulering

Frågan om extern makulering var mer aktuell för ett par år sedan. I dagsläget är det sålunda ingen av vare sig depåägare, banker eller värdebolag som aktivt driver frågan. En del menar att det inte finns något tydligt intresse från depåägarna eftersom dessa inte har några incitament att minska kostnaderna för transport av makulatur. Kostnaden, menar man, faller enbart på värdebolagen genom att de ansvarar för utsorteringen av makulatur vid sina uppräkningscentraler.

Extern makulering – Riksbanken har kontrollen medan externa utför

Det har framförts olika förslag på hur en extern makulering skulle kunna ske. Den allmänna uppfattningen är dock att Riksbanken bör ha kontroll över makuleringsprocessen. Beslut om att makulera skulle kunna fattas av Riksbanken, men själva utförandet av makuleringen skulle kunna upphandlas, eller vara en form av koncession som utförs av extern aktör.

Flera har påtalat behovet av att kostnadsberäkna olika alternativ och jämföra effektiviteten hos dem. De flesta anser att Riksbanken måste stå för kostnaderna som uppstår om extern makulering införs.

Sedelkvalitet

Sedelkvalitet diskuteras fortlöpande

Diskussioner om sedelkvalitet förs numera i Kontanthanteringsrådets sedel- och myntgrupp. Riksbanken och övriga deltagare kan där påtala om sedelkvaliteten behöver förbättras. Detta sätt att hantera sedelkvaliteten fungerar bra.

Vad är Riksbankens respektive marknadsaktörernas ansvar?

En del menar att kvaliteten på sedlar som är i omlopp har blivit sämre, vilket beror på att dessa är kvar för länge i handeln. Andra menar att detta kan bero på normala fluktuationer över tid, dvs. att antalet slitna sedlar i omlopp ibland ackumuleras och att det tar ett tag innan dessa har bytts ut. Tjugokronors-sedlarna som är i omlopp anses snabbt få sådan dålig kvalitet att de oftast blir omöjliga att ha i automater. På samma sätt fungerar hundrakronorssedeln också tidvis dåligt i uttagsautomater. Inställningarna i uppräkningscentralernas sorteringsmaskiner borde därför skärpas. En synpunkt som framförs av flera är att värdebolagens uppräkningscentraler ganska ofta slarvar med utsorteringen av sedlar som har blivit för slitna. För att slippa arbets- och utrymmeskrävande lagerhållning samt dyra transporter till Riksbanken för makulering låter man sedlarna återgå i cirkulation med förhoppningen att någon annan tar ansvaret. En del efterlyser en kartläggning över hur omfattande detta beteende är. En uppfattning som har framförts är att depåägarna borde ställa högre krav på depåoperatörerna så de i högre grad sorterar bort makulatur.

Det är ingen som har framfört att den upplevda sämre kvaliteten på sedlarna i cirkulation skulle kunna kopplas till den nya depåstrukturen. Emellertid påtalas att Riksbanken numera har svårare att kontrollera kvaliteten på sedlar i cirkulation eftersom Riksbanken i mycket begränsad omfattning än tidigare är involverad i hanteringen av sedlar som ska återcirkuleras.

Hanteringen av mynt

Mynt förvaras i depå i liten skala

Något som poängteras av flera är att hanteringen av mynt inte är tillfredsställande löst i dagsläget eftersom depåerna undviker att hantera mynt. Det anses vara otympligt, tungt och dyrt. Några menar också att det har betydelse att räntekostnadsersättningen för mynt blir relativt liten eftersom värdet på lagrade mynt i regel är väldigt litet – trots att man ibland hanterar stora mängder. Mynt finns i en av depåerna i Stockholmsområdet och i viss mån i en av depåerna i Malmö. Övriga depåer har bara "växelkassor" i mynt.

Det har poängterats att det vore en fördel om man kunde vända sig till depåägaren för att handla med både sedlar och mynt. Idag är det i stor utsträckning till värdebolagen man får vända sig när man vill handla med mynt.

Några har framfört att handeln med mynt är klart begränsad jämfört med handeln med sedlar. Värdebolag och andra aktörer som handlar mycket med mynt har därför svårt att få avsättning för mynten. Somliga menar att det i dagsläget råder ett stort överskott på mynt. Flera myntdepåer är därför något som efterlyses av flertalet. BDB har enligt uppgift planer på att öppna fler myntdepåer.

Oro över att Riksbanken ska avskaffa sin mynthantering

Det finns också en utbredd oro över att hanteringen av mynt kan bli ett ännu större problem när Riksbanken fullföljer planerna att avveckla sin hantering av mynt. Behovet av att myntdepåer och ett stort myntlager öppnas kommer då att bli ännu större, menar flertalet. En lösning vore att värdebolagen går samman och öppnar gemensamma myntdepåer. Andra påtalar behovet av ett stort bulklager med mynt där det går att köpa mynt på pall. Om det öppnas särskilda myntdepåer bör dessa ha rätt till räntekostnadsersättning.

Särskilda myntdepåer bör vara tillgängliga på lika villkor

En annan farhåga som framkommit är att BDB:s myntdepåer enbart kommer att vara till för ägarna till BDB, dvs. de stora fem bankerna. Det har framförts synpunkter om att Riksbanken i sådant fall bör agera så att aktörer som står utanför BDB-sfären får liknande möjligheter att deponera mynt. Det har framkommit tydliga signaler om att de värdebolag som inte är depåoperatörer missgynnas genom att de inte skulle ha någon eller bara begränsad tillgång till myntdepåerna.

Riksbanken borde erbjuda stöd i mynthanteringen

Flera av de intervjuade menar att bankerna och andra aktörer troligen kommer att ställa krav på att Riksbanken ska agera för att underlätta mynthanteringen. Till exempel att Riksbanken erbjuder stöd, såväl operativt som ekonomiskt, till att bygga upp privata myntdepåer.

En fördel i mynthanteringen är dock att det inte behövs lika omfattande säkerhetsarrangemang som för sedlar, vare sig vid transport eller vid lagring. Hanteringen av mynt anses framförallt vara en lokal- och arbetsmiljöfråga eftersom mynt är tunga och utrymmeskrävande.

Standardiserade förpackningar för mynt i cirkulation

Det har också påpekats att det behöver införas en standard för myntförpackningar för de mynt som cirkulerar på marknaden mellan olika aktörer. Idag finns det flera olika förpackningar på marknaden vilket gör hantering av mynten otymplig. Flera anser att Riksbanken som en neutral part borde kunna samordna ett initiativ till att ta fram en standard som kan gälla för såväl nyttillverkade mynt som mynt som redan finns i omlopp på marknaden. Ett sådant arbete bör ske i nära samarbete med övriga aktörer såsom bankerna, värdebolagen, tillverkare av växlingsautomater m. fl.

Riksbankens kontroll av depåerna

Riksbankens kontroll av depåerna är i dagsläget rimlig och behöver inte utökas, anser de intervjuade samfällt.

En allmän uppfattning är att det är ändamålsenligt att som nu sker låta depåoperatören, dvs. värdebolaget sortera, räkna och rapportera till Riksbanken den summa som depåägarens räntekostnadsersättning baseras på. Detta borgar för högre trovärdighet i uppgifterna eftersom incitamenten för fusk minskar.

Säkerheten runt depåerna

Det anses allmänt vara en fråga för depåägarna att bestämma nivån på säkerheten i depåerna. Detta har fungerat eftersom bankerna av tradition har stor erfarenhet av säkerhetsfrågor och säkerhetstänkandet är utbrett. Flera av de intervjuade påpekar att det är av stor vikt att regeringens förslag⁸ om att kunna klassificera kontantdepåer som s.k. skyddsobjekt realiserar.

⁸ Prop. 2009/10:87, om ny skyddslag är överlämnad till riksdagen och är planerad att behandlas 21 april 2010.

Kostnader och avgifter

Svårt att beräkna kostnaderna för förändringen

Det råder skilda uppfattningar om hur den nya depåstrukturen har påverkat kostnaderna för depåägarna, dvs. bankerna. Å ena sidan har depåägarnas kostnader för transporter till och från Riksbanken minskat i och med att dessa har blivit färre. Å andra sidan har etableringen och driften av depåerna medfört ökade kostnader för depåägarna. Kostnaderna är dock inte särskilt påtagliga eftersom depåägarna i regel hyr in sig i värdebolagens lokaler och verksamhet. I övrigt köper BDB tjänster, bland annat av värdebolagen.

Några representanter för bankerna anser att de har fått ökade kostnader i och med den nya depåstrukturen. De ökade kostnaderna kan härledas till administration, start och drift av BDB, krediter, depålager, IT-system och kostnader till Svenska Bankföreningen m.m. Samtidigt anser en del av de intervjuade att det är svårt att räkna fram hur kostnaderna för hanteringen av kontanter ser ut eftersom denna är uppdelad på så många aktörer.

Avgifterna för uttag och insättning i depå

Några av de intervjuade oroas över att BDB i kraft av sin monopolliknande ställning kan sätta de avgifter man vill för uttag respektive insättning i depån. I dagsläget tar BDB enbart betalt för uttag, vilket drabbar bankerna eftersom de har behov att hämta ut kontanter. Handeln har i huvudsak behov att lämna in kontanter och betalar således inte någon avgift. Flera av de intervjuade anser att bankerna i och med detta betalar för mycket för kontanthantering medan handeln inte står för sin del av kostnaden. Det finns därför planer på att ta ut en avgift även för att lämna in kontanter i depån. Tanken är att kostnaden för att hämta ut respektive lämna in i fortsättningen ska fördelas rättvist. Det innebär att handeln och värdebolagen kommer att bära en större del av kostnaderna medan bankerna i sin tur får minskade kostnader. Tidigare har bankerna (läs BDB) inte velat ta betalt för insättningar i depåerna eftersom det funnits en oro för att värdebolagen och handeln då inte skulle lämna in kontanter i depån, vilket i sin tur skulle kunna leda till att bankerna skulle ha svårt att få sina behov av kontanter täckta.

Det pågår försök att få ner kostnaderna för kontanthantering

Ett sätt att på sikt få ner kostnaderna är att införa kompatibla slutna system i handeln och bankerna genom att använda kontantkassetter som fungerar genom hela kontanthanteringskedjan. Detta skulle innebära möjligheter för handlarna att sätta in kontanter i en variant på servicebox som är kopplad till uttagsautomat. På så sätt skulle kontanter inte behöva transporteras några längre sträckor. Med ett sådant system vore mycket vunnet även ur ett säkerhetsperspektiv.

6. Riksbankens överväganden och slutsatser

Av ovanstående avsnitt framgår att depåägarna, depåoperatörerna och bankerna anser att den nuvarande depåstrukturen fungerar väl. Riksbankens övergripande slutsats är att syftet med den nya depåstrukturen är uppfyllt. Riksbanken bedömer att kontanthanteringens bedrivs på ett effektivare sätt i den nya depåstrukturen jämfört med tidigare. Ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och de privata aktörerna fungerar i stort sett bra och är tillämpbar även framöver. De praktiska problem som har uppstått under de första åren har Riksbanken och inblandade parter löst efterhand.

Riksbanken bör därför även fortsättningsvis arbeta utifrån den princip som fastställdes 2004, dvs. att Riksbanken enbart ska ansvara för sådan verksamhet inom kontanthantering där det är tveksamt om det går att uppnå effektivitet utan statlig inblandning. Däremot ska Riksbanken inte syssla med sådan verksamhet som privata aktörer kan sköta bättre eller lika bra som Riksbanken.

Det har inte framkommit några uppgifter om allvarliga brister i den nya strukturen som behöver rättas till. Kontantmarknaden sköter nu sig själv i stora avseenden utan att Riksbanken är involverad i någon större utsträckning. Däremot har de intervjuade lyft fram flera frågor som kan behöva belysas närmare. Frågorna handlar bland annat om hur de incitament som Riksbanken använder för att främja en effektiv kontanthantering ska vara utformade i framtiden.

I detta kapitel redovisar Riksbanken sina överväganden och slutsatser kring dessa frågor.

Införandet av depåstrukturen och depåernas lokalisering

Riksbanken har erbjudit bankerna räntekostnadsersättning sedan 2005. Riksbanken kan konstatera att det efter en trög start numera finns en utbyggd depåstruktur med depåer runt om i landet. Även om depåerna nu är väl etablerade finns sannolikt möjlighet för bankerna, depåägarna och depåoperatörerna att utveckla och effektivisera verksamheten ytterligare. I våra kontakter med depåägarna har vi konstaterat att de ständigt har fokus på ytterligare effektiviseringar. Detta stämmer väl överens med Riksbankens syfte med depåstrukturen, nämligen att ge förutsättningar för en effektivare kontanthantering. Den vidare utvecklingen av depåerna, såsom deras lokalisering, ska aktörerna dock styra själva och utan Riksbankens inblandning.

Neutrala depåer

Flera av de intervjuade har påpekat att depåerna bör vara neutrala eftersom det skulle leda till en förbättrad handel mellan depåerna. De flesta av de intervjuade anser att handeln idag inte är tillräcklig. Med neutrala menar man att alla ska ha möjlighet att ta ut och sätta in kontanter på lika villkor hos depåerna.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att Riksbankens föreskrifter om räntekostnadsersättning¹⁰ anger att en depåägare är skyldig att ta emot och

¹⁰ RBFS 2005:1, 3 §

lämna ut kontanter om det enligt depåägarens bedömning är möjligt inom ramen för depåns kapacitet. Depåägaren ska då tillämpa principerna om fritt tillträde och neutralitet för banker. Bakgrunden till denna bestämmelse är att en effektiv kontanthanteringsinfrastruktur förutsätter, i likhet med övrig betalningsinfrastruktur, en hög grad av koncentration. Det är därmed av stor vikt att inträdesbarriärer och missbruk av marknadsmakt inte tillåts förekomma. På så sätt kan man, trots koncentrationen av infrastrukturen, ändå behålla en sund konkurrens i fråga om tjänster till slutkund.¹¹

Av intervjuerna skulle man kunna dra slutsatsen att depåägarna idag inte uppfyller bestämmelsen om fritt tillträde och neutralitet och att handeln mellan depåerna inte fungerar fullt ut. Riksbanken avser att studera denna fråga närmare.

BDB är den centrala aktören

Värdebolagen anser att frånvaron av möjlighet till räntekostnadsersättning hindrar dem från att konkurrera med BDB.

Av flera skäl kan bara banker, eller av banker helägda bolag få räntekostnadsersättning. Bankerna står under Finansinspektionens tillsyn. Det är enbart banker som kan vara deltagare i RIX, Riksbankens system för avveckling av betalningar, och ha konto hos Riksbanken. Bankerna och bankägda depåbolag är därmed en naturlig motpart för Riksbanken.

Det kan för övrigt nämnas att när den nya strukturen diskuterades framförde värdebolagen att de inte kunde vara ägare av kontanterna i depå eftersom detta skulle påverka värdebolagens balansräkningar på ett sätt som inte vore önskvärd.

Räntekostnadsersättning

Räntekostnadsersättningen anses av de flesta vara en förutsättning för att systemet med privata depåer ska kunna fungera. Nuvarande avtal med depåägarna och därmed garantin för räntekostnadsersättning löper ut i slutet av 2015. Riksbanken anser att det 10-åriga avtal som Riksbanken och bankerna tecknade under 2005 fungerar väl och ser inget behov av större förändringar. Strukturen på kontantmarknaden kräver omfattande investeringar och i syfte att skapa stabila förutsättningar för aktörerna, avser Riksbanken att ta upp en diskussion med bankerna om en förlängning av gällande avtal.

En förutsättning för att få räntekostnadsersättning är att kontanterna finns i depån mellan kl 21.00 och 23.00 (och i en lokal i anslutning till depån mellan 23.00-24.00). Flera ifrågasätter vikten av att kontanterna är låsta under denna tidsperiod. Tiden bör istället anpassas till hur arbetsprocesserna i kontanthanteringen ser ut. Vidare uppfattas det som ett onödigt krav att kontanter ska vara sorterade och packade.

Riksbanken måste kunna kontrollera behållningen i depån. För att kunna göra detta måste kontanterna vara uppräknade, sorterade, förpackade och äkthetskontrollerade samt finnas tillgängliga för Riksbankens kontroll. Tidpunkten har överenskommit med bankerna, men kan naturligtvis diskuteras ytterligare,

¹¹ Protokollsbilaga B, direktionens protokoll 051110, § 5, dnr 2005-1263-MOP

eftersom det ligger i Riksbankens intresse att förutsättningarna för en effektiv privat kontanthantering är så goda som möjligt. Riksbankens regelverk bör i möjligaste mån anpassas till detta.

Inlämning och uthämtning av kontanter vid Riksbanken

SÄSONGSINLÄMNING

Brukbara kontanter får lämnas in till Riksbanken enbart som s.k. säsongsöverskott under begränsade perioder. Flera önskar ett flexiblere system för inlämningen.

Avsikten med Riksbankens beslut att begränsa möjligheten för depåägarna att lämna in kontanter som fortfarande är brukbara var att skapa ett kraftfullt incitament för depåägarna att utveckla sin förmåga att prognostisera behovet av kontanter.

Den privata marknaden har emellertid svårt att under vissa perioder härbärgera alla de kontanter som tillförs när konsumtionen ökar. Därför behöver säsongsinlämning finnas kvar. Utifrån såväl intervjuerna som statistik över hur mycket som lämnas in till Riksbanken är det dock rimligt att dra slutsatsen att några av de nuvarande inlämningsperioderna för säsongsöverskott är överflödiga. Riksbanken bör titta vidare på detta och diskutera med bankerna i fall någon eller några av dem bör dras in.

FRI UTHÄMTNING

En annan synpunkt som framförts är att Riksbanken agerar inkonsekvent vad gäller inlämning respektive uthämtning av brukbara kontanter. Det handlar om att vissa depåer ofta har ett överskott av kontanter medan andra depåer ofta har underskott. Depåer med överskott kan använda Riksbankens kapacitet enbart under säsongsinlämningsperioderna medan depåer med underskott kan utnyttja Riksbankens kapacitet året runt.

Riksbanken har enligt riksbankslagen ansvaret att försörja landet med sedlar och mynt. Möjligheten att hämta ut nya sedlar och mynt är central i det sammanhanget. Inte desto mindre visar intervjuerna att den fria uthämtningen bidrar till en ineffektiv handel med kontanter på den privata marknaden. Riksbanken bör därför diskutera denna problematik med bankerna och titta närmare på möjligheten att begränsa den fria uthämtning av kontanter från Riksbanken.

FÖRSKOTTSBETALNING VID UTHÄMTNING

Det har framkommit synpunkter på Riksbankens krav på förskottsbetalning vid uthämtning av kontanter. Detta krav anses göra det svårt att styra transporterna av kontanter. Det finns önskemål om att betalningar ska kunna ske i efterskott.

Riksbanken planerar att införa ett nytt affärssystem för kontanthantering. I samband med detta kommer vi att se över kravet om förskottsbetalning. Betalning skulle kunna ske i efterhand mot ställande av säkerheter.

RIKSBANKEN REDUCERAR ANTALET KONTANTHANTERINGSKONTOR

Riksbanken kommer att uppföra ett nytt kontanthanteringskontor nära Arlanda och stänga de två nuvarande i Tumba och Mölndal. Det finns flera skäl till detta beslut.

Riksbanken vill bland annat av säkerhetsskäl äga den fastighet som inrymmer kontanthanteringsverksamheten för att i framtiden ha fria händer att uppgradera säkerheten i den mån det behövs. Dessutom har Riksbankens nuvarande kontanthanteringsverksamhet en så pass liten omfattning att det inte är svarbart att ha två kontor.

Riksbanken har noterat att en del av de intervjuade anser att detta kommer att medföra stora logistiska svårigheter för kontanthanteringen i södra och västra Sverige. Marknaden har informerats om förändringen i god tid och bör ha stora möjligheter att anpassa sin verksamhet till de nya förutsättningarna. Detta eftersom det nya kontoret beräknas vara i full drift först i början av 2013.

Makulering av sedlar

Flera intervjuade anser att makuleringen av sedlar borde överföras från Riksbanken till externa aktörer. Därmed menas sannolikt depåägare och depåoperatörer. Man önskar vidare att Riksbanken ska stå för kostnaderna för extern makulering.

Frågan om extern makulering har diskuterats vid ett flertal tillfällen under åren. Under perioden då kontanthanteringen sköttes av riksbanksägda bolag kan man säga att makuleringen sköttes av externa parter. Den omgärdades då av omfattande säkerhetsarrangemang.

Även om flera framför att det vore bra med en extern makulering är det för tillfället ingen som aktivt driver frågan. Riksbanken har i Kontanthanteringsrådet samt dess undergrupper sagt att vi kan tänka oss extern makulering under förutsättning att Riksbankens kostnader för makulering inte ökar och att makuleringen övervakas på ett tillförlitligt sätt. Viss makulering behöver dock finnas kvar inom Riksbanken för att bland annat behålla kompetensen inom området.

Extern makulering omfattar många frågor. En förutsättning för extern makulering är att Riksbanken har fullständig kontroll över makuleringen samt att Riksbankens kostnader för makulering inte ökar. Riksbanken är beredd att återuppta en diskussion om extern makulering om aktörerna så önskar.

Sedelkvalitet

En del menar att kvaliteten på sedlar i cirkulation har blivit sämre och att detta beror på att de är kvar i handeln för länge. Ingen menar att den försämrade kvaliteten beror på den nya depåstrukturen. Flera har dock påtalat att Riksbanken numera har svårare att kontrollera kvaliteten på sedlar i cirkulation eftersom Riksbanken i mycket begränsad omfattning hanterar sedlar i cirkulation.

Frågan om sedelkvalitet är ständigt återkommande. Perioder av god sedelkvalitet åtföljs ofta av perioder av sämre sedelkvalitet. Det är av stor vikt att både Riksbanken och de privata aktörerna samarbetar i frågan om sedelkvalitet. Detta samarbete består i dag av diskussioner i olika fora samt praktiskt arbete för att upprätthålla en samsyn om vilka sedlar som inte bör vara kvar i cirkulation på grund av dålig kvalitet.

Riksbanken har under 2009 genomfört kvalitetskontroller av sedlar i cirkulation i form av stickprov från värdebolagens uppräkningscentraler. Detta har inneburit att Riksbanken har fått tillräcklig kontroll över kvalitén på sedlar i cirkulation. Riksbanken ska vara tydlig med vad som är för låg kvalitet för att sedlar ska vara effektiva betalningsmedel.

Hantering av mynt

Vi har beskrivit i avsnitt 3.6 att Riksbanken ser över sin hantering av mynt. Bakgrunden till detta är att det planerade kontanthanteringskontoret vid Arlanda inte byggs för mynthantering. Bland alternativen finns bland annat att Riksbanken upphandlar mynthantering (lager och distribution) eller att mynten helt enkelt levereras direkt från myntproducenten till depåägarna, utan att passera ett riksbankslager. Riksbankens avser att lösa denna fråga under 2010, för att i god tid implementera lösningen innan det nya kontanthanteringskontoret tas i drift 2013. Några intervjuade har påpekat att det finns och kommer att finnas ett stort behov av myntdepåer och myntlager. Man anser att om det öppnas särskilda myntdepåer bör dessa också ha rätt till räntekostnadsersättning liksom dagens depåer. Det bör noteras att Riksbanken redan idag ger räntekostnadsersättning för såväl mynt som sedlar.

Det har påpekats att det behövs en gemensam standard för förpackningar för de mynt som cirkulerar på marknaden mellan olika aktörer. Riksbanken har standardförpackningar för mynt som lämnas in och hämtas ut hos Riksbanken. Riksbankens bedömning är att marknaden är bäst lämpad att ta fram ytterligare standardförpackningar om det finns behov av sådana.

Säkerhet

Flera intervjuade har framhållit vikten av att regeringens förslag¹² om att kunna ge privata depåer status som skyddsobjekt förverkligas. Denna fråga har diskuterats inom ramen för Kontanthanteringsrådet och Riksbanken har ställt sig bakom detta krav. Riksdagen ska under våren 2010 behandla detta förslag.

Kostnader och avgifter

Några av de intervjuade oroas över att BDB i kraft av sin monopolliknande ställning kan sätta de avgifter man vill för uttag respektive insättning i depå. Det är inte Riksbankens roll att styra marknadskrafterna så länge principen om neutralitet i föreskrifterna om räntekostnadsersättning efterlevs. Riksbanken ska därför inte heller styra kontantmarknadens aktörers prissättning.

Riksbankens kunskaper om och uppföljning av kontanthantering kan förbättras

Avslutningsvis kan vi konstatera att Riksbanken har bra kunskaper om hur kontanthantering ser ut i samhället men bör utveckla kunskaperna inom några områden. Riksbanken ska inte styra hur marknaden ska se ut, hur många

¹² Prop. 2009/10:87, om ny skyddslag är överlämnad till riksdagen och är planerad att behandlas 21 april 2010.

depåer som ska finnas eller hur bankerna väljer att organisera kontanthandlingen. Riksbanken har dock ett ansvar för att regelverket för kontantförsörjning efterlevs, att incitamenten för en effektivare kontanthandling har avsedd effekt och att kontanter är effektiva betalningsmedel.

Riksbanken kommer därför att följa utvecklingen på kontantmarknaden och fortsätta den dialog som finns med banker, depåägare, värdebolag och andra aktörer. För att kunna göra tillräckligt träffsäkra bedömningar av om nuvarande system fungerar effektivt eller inte behöver kunskapsinhämtningen systematiseras. Riksbanken bör därför ta fram en årlig rapport över hur kontantförsörjningen fungerar. Underlaget till en sådan rapport bör bestå av såväl intervjuer som befintlig statistik.



Sveriges riksbank
Brunkebergs torg 11
103 37 Stockholm

Tel. 08-787 00 00, Fax 08-21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se