

PM

DATUM: 2004-08-19
AVDELNING: Kontanthanteringsutredningen
HANDLÄGGARE Kai Barvèll / Mithra Ericson



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2004-197-MOP

■ Översyn av kontanthanteringen i Sverige

1 Inledning

I februari 2003 genomfördes en omfattande strukturförändring på kontantmarknaden i Sverige. Dessa förändringar innebar bland annat att antalet valuteringsplatser reducerades till fyra från tidigare tretton samt att det infördes krav på att de sedlar som inlämnades vid valuteringsplatserna skulle vara äkthetskontrollerade och sorterade.¹ Riksbankens direktion bedömde i december 2003 att det fanns ett behov av att utvärdera effekterna på marknaden av de vidtagna strukturförändringarna och pröva möjligheterna att ytterligare effektivisera kontanthanteringen i Riksbanken och i samhället. Direktionen beslutade därför den 16 december 2003 att en utredning skulle genomföras i detta syfte.

I avsnitt två nedan följer resonemang om principiella utgångspunkter för det förslag utredningen lägger fram. I avsnitt tre presenteras utredningens konkreta förslag och i avsnitt fyra förslag till själva genomförandet och slutligen lämnar utredningen förslag till beslut i avsnitt fem. Till utredningen bifogas även fyra bilagor som redogör närmare för själva utredningsuppdraget, en bakgrundsbeskrivning, utländska kontanthanteringsmodeller samt en sammanfattning av utredningens förslag.

2 Principiella utgångspunkter för utredningens förslag

I syfte att lägga fast de principer som bör styra utvecklingen av kontantmarknaden presenterar utredningen i detta avsnitt en analys av Riksbankens roll i kontantförsörjningen, det vill säga vilka verksamheter inom kontanthanteringen som Riksbanken bör ansvara för och bekosta. Riksbanken skall enligt riksbankslagen främja ett säkert och effektivt betalningsväsende². Riksbankslagen anger också att Riksbanken skall svara

¹ Se vidare bakgrundsbeskrivning i bilaga 2.

² Lag om Sveriges riksbank (1988:1385), 1 kap 2 §

- för landets försörjning av sedlar och mynt³. Där anges också att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel.⁴

Utredningen konstaterar att dagens kontanthanteringsstruktur i stor utsträckning är förenlig med de principer som följer av analysen i detta avsnitt. I några avseenden förekommer dock avvikelser. Detta gäller framför allt bankernas möjlighet att undvika att betala ränta på kontanter som de har köpt från Riksbanken, men som inte är i omlopp i samhället. Detta föranleder utredningen att föreslå en struktur med privata depåer. Utredningens förslag presenteras i avsnitt 3.

2.1 *Riksbanken bör stå för vissa kostnader inom kontanthantering*

Kontanter är ett effektivt betalningsinstrument när det gäller själva transaktionerna, men samtidigt krävs en omfattande hanteringsverksamhet som medför reala kostnader. Dessa kostnader har inte någon direkt motsvarighet vad gäller övriga betalningsmedel. Kontanthanteringsverksamheten består av

- kontantförsörjning och kontoföring
- design/utveckling
- tillverkning
- lagerhållning
- uppräknig
- äkthetskontroll
- kvalitetssortering
- makulering
- transporter

En uppfattning som inte är ovanlig inom centralbanksvärlden är att kontanter är ett subventionerat betalningsmedel, eftersom centralbanken står för kostnader som är förknippade med kontanthantering. Det som då glöms bort är att kontanter samtidigt ger centralbanken (i slutändan staten) en inkomst genom att var och en som håller kontanter ger centralbanken ett räntefritt lån. De inkomster (seignoraget) som Riksbanken erhåller genom att placera tillgångar motsvarande det räntefria lånet överstiger Riksbankens kostnader för kontanthantering. Totalt sett är svenska kontanter således inte subventionerade.

Tillgång på kontanter krävs för att transaktioner och betalningar skall kunna utföras smidigt. Kontanter fungerar därmed som ett smörjmedel i ekonomin. Volymen utelöpande kontanter och därmed seignoraget bestäms av aktivitetsgraden i ekonomin, betalningsvanor, institutionella

³ Lag om Sveriges riksbank (1988:1385), 5 kap 3 §

⁴ Lag om Sveriges riksbank (1998:1385), 5 kap 1 §

- förhållanden etc. När Riksbanken utformat system för kontanthantering har syftet varit att förbättra effektiviteten i systemet. Däremot har det inte funnits någon avsikt att påverka seignoraget.

Riksbanken bör inte betrakta effektiviteten i kontanthantering isolerat, utan det övergripande målet är ett säkert och effektivt betalningsväsende. För att nya effektiva betalningsmedel skall utvecklas, är det viktigt att kontanter inte subventioneras. Inte heller finns det från perspektivet av ett effektivt betalningsväsende skäl att beskatta kontanter.

Utredningens utgångspunkt är därför att det är acceptabelt att Riksbanken står för vissa kostnader för kontanthantering.

Utredningens bedömning är att en sådan utgångspunkt inte bara är den mest rimliga ur ett ekonomisk-politiskt perspektiv utan att den också borde öka möjligheterna att få till stånd såväl en samhällsekonomiskt effektiv kontanthantering som ett effektivt betalningsväsende i stort.

2.2 *Vilka kontanthanteringsverksamheter bör Riksbanken ansvara för och bekosta?*

Det är angeläget att kostnadsfördelningen mellan centralbanken och andra aktörer på kontantmarknaden sker på ett sätt som främjar utvecklingen av en effektiv kontanthantering. Hänsyn bör tas till att effektiviteten främjas såväl av att den som skall bära kostnaderna också kan påverka dem som av att den som driver en verksamhet också är den som står för kostnaderna och erhåller överskottet från verksamheten. Frågan om vilka kostnader som Riksbanken bör stå för hänger därför nära samman med frågan om vilka verksamheter som Riksbanken bör ha ett ansvar för.

Innan förändringarna av kontanthanteringsstrukturen genomfördes ansvarade Riksbanken för en större del av kontanthanteringsverksamheten än idag. Det var därmed upp till Riksbanken att finna effektiva lösningar inom en rad olika verksamheter samt för den övergripande logistiken. En stor fördel såsom utredningen ser det med de förändringar som har gjorts inom kontanthantering är att effektiviteten har ökat när ett större ansvar har flyttats över på de parter som är direkt beroende av att kontanthantering fungerar effektivt.

Utredningens utgångspunkt är därför att Riksbanken endast bör ansvara för sådan kontanthanteringsverksamhet där det är tveksamt om det går att uppnå effektivitet utan statlig inblandning. Riksbanken bör även bekosta dessa verksamheter om det inte finns uppenbara samhällsekonomiska effektivitetsvinster med att andra bekostar verksamheten. Om det finns sådana fördelar bör Riksbankens ansvar övervägas närmare.

- I det följande kommer var och en av de ovan angivna kontanthanteringsverksamheterna att granskas utifrån dessa utgångspunkter.

2.2.1 *Kontantförsörjning och kontoföring*

Riksbanken har ett ansvar för att förse landet med sedlar och mynt. Kontanter erhålls genom lån på motsvarande nominella belopp. Lånet bokförs på konto i Riksbanken. Var och en som behöver svenska kontanter behöver emellertid inte kunna låna direkt av Riksbanken, eftersom bankerna omvandlar kontanter till kontobehållningar och utlåning av kontanter till minskning av kontobehållningar eller kontounderskott. Riksbanken kan således uppfylla sin försörjningsplikt genom att låta bankerna låna kontanter. Bankernas centrala roll i såväl transmissionen av penningpolitiken som kontantförsörjningen motiverar således att de har konto i Riksbanken. Det är dessa konton som debiteras eller krediteras då bankerna hämtar eller lämnar sedlar vid SKAB/Riksbankskontoren.

Bankerna har emellertid inte ett lagreglerat ansvar för kontantförsörjningen. För det fall bankerna inte väljer att förse vissa delar av Sverige med kontanter, ligger det emellertid ett ansvar på Posten att se till att kontanter finns tillgängliga ute i samhället. Posten ansvarar enligt lag för den grundläggande kassaservicen.⁵ Denna verksamhet bedriver Posten genom det helägda dotterbolaget, Svensk Kassaservice. Detta bolag reglerar sina transaktioner med Riksbanken via flera av de större bankerna.

En logisk följd av ovan nämnda ordning är att Riksbanken måste ansvara för och bekosta att det finns ett kontoföringsystem i vilket det kan bokföras hur mycket kontanter bankerna hämtar eller lämnar in vid SKAB/Riksbanken.⁶ Riksbanken måste också ansvara för att rätt belopp bokförs. Däremot har Riksbanken inget ansvar för att försörja andra aktörer än bankerna med kontanter.

Även vad gäller kontanthantering är det således bankerna som är Riksbankens motparter. Detta följer logiskt av det sätt som Riksbankens system för likviditetsstyrning är uppbyggt. Bankernas exklusiva rättigheter kan motiveras med att de är särskilt reglerade och står under Finansinspektionens tillsyn. Riksbankens intresse för hur bankerna sköter sin del av kontantförsörjningen hänger därför samman med hur den påverkar effektiviteten och stabiliteten i betalningssystemet.

⁵ Postens ansvar har nyligen varit under utredning, se Dir 2003:117. Utredningens förslag är att Postens kassaservice ansvar upphör. Istället ska staten ha ett ansvar över grundläggande betaltjänster. Post- och telestyrelsen skall få i uppdrag av regeringen att upphandla de tjänsterna på de orter där det inte finns kommersiella alternativ.

⁶ Jämför Riksbankens huvudbok.

2.2.2 *Design/utveckling av nya kontanter*

Riksbanken bör ansvara för och bekosta design och utveckling av nya sedlar och mynt. En viktig del av detta är utformningen av olika säkerhetsdetaljer. Av flera skäl måste kontanter vara svårförfalskade. Om de är lätta att förfalska kan det leda till att förtroendet för kontanter som betalningsmedel rubbas. Svårförfalskade sedlar är emellertid dyra att tillverka och det är inte uppenbart att en privat hantering av design och utveckling skulle ge lika säkra sedlar som vid statlig inblandning. Mot bakgrund av att det inte heller finns några uppenbara effektivitetsvinster med att överlåta kostnaden för denna verksamhet på andra aktörer, bör Riksbanken ansvara för och bekosta designen och utvecklingen av nya av sedlar och mynt.

2.2.3 *Tillverkning*

Riksbanken skall, enligt resonemanget ovan, bekosta vissa kontanthandlingsverksamheter och det är utredningens mening att Riksbanken bör bekosta tillverkningen av sedlar och mynt. Det finns inte heller några stora fördelar med att låta bankerna betala för de kontanter som de hämtar ut. En fördel med att låta bankerna betala för nya sedlar skulle visserligen kunna vara att detta skulle minska deras intresse för att vilja byta ut använda, men acceptabla sedlar, mot nya. Detta kan emellertid regleras, som är fallet idag, med hjälp av sorteringsbestämmelser (se vidare 2.2.7). I så fall kommer mängden nya sedlar att bestämmas av den totala efterfrågan och sorteringsbestämmelserna.

Riksbanken bör också ha ansvaret för att det tillverkas tillräckligt med kontanter. För att inte störningar i ekonomin skall uppstå måste det produceras tillräckligt med kontanter för att möta efterfrågan. Det måste också finnas tillräckligt med kontanter i lager för oväntade kraftiga öknings i efterfrågan på kontanter. Det är inte omöjligt att bankerna skulle kunna ansvara för att det tillverkas tillräckligt med kontanter, men eftersom det är Riksbanken som bör bekosta tillverkningen av sedlar (och även lager för beredskapsskäl enligt nedan) är det lämpligt att Riksbanken också ansvarar för tillverkningen. Detta innebär naturligtvis inte att Riksbanken själv måste tillverka kontanterna.

2.2.4 *Lagerhållning*

Bankerna, som förser allmänheten med kontanter, måste ha en viss kassa över dagen. Företagen i sin tur önskar lämna in kontanter vid dagens slut och dessa kontanter behöver förvaras någonstans till nästa dag. Vidare behövs viss lagerhållning för att möta säsongsvariationer i behovet av kontanter i ekonomin. En viss beredskap behövs också i fall behovet av kontanter skulle öka kraftigt till följd av en störning.

Det följer både av Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende och Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen att

■ Riksbanken måste ansvara för lager som hålls som beredskap om en störning skulle inträffa (strategiskt lager). Det finns inte heller några direkta fördelar med att låta andra bekosta denna typ av lager. Frågor som behöver utredas närmare är på hur många ställen sådana lager bör finnas – räcker det med *ett*, eller är det nödvändigt med flera för att begränsa effekterna av en stor störning – och hur stort bör lagret vara. Riksbanken måste också ansvara för åtminstone *ett* lager för att kunna möta den normala efterfrågan på kontanter och för att ta emot kontanter från de som har konto i Riksbanken (logistiskt lager). Sedlar och mynt är enligt riksbankslagen lagliga betalningsmedel och alla vet också att de är allmänt accepterade som betalningsmedel. Det vore därför ur förtroendesynpunkt mindre lämpligt om Riksbanken själv inte accepterade kontanter som betalningsmedel. Bankernas lån i Riksbanken bör därför rimligen kunna återbetalas med kontanter.

För att förhindra att en ineffektiv logistisk struktur konserveras, bör dock Riksbanken inte bekosta eller ansvara för fler strategiska lager än de som bedöms nödvändiga av beredskapsskäl och inte fler logistiska lager för normal efterfrågan än vad som är effektivt.⁷ Det finns en klar fördel med att låta aktörerna på kontantmarknaden bekosta övriga kontantlager, eftersom de då kan väga fördelarna av ytterligare ett lager mot kostnaderna för att hålla detta lager samt effekterna på relevanta transportkostnader. För att en sådan lösning skall bli effektiv bör dock Riksbanken ge räntekompensation för de sedlar som finns i dessa lager, det vill säga lager som finns på andra ställen än hos Riksbanken.

Bankerna måste betala ränta för de kontanter som de sätter i omlopp. Om bankerna kunde låna kontanter räntefritt av Riksbanken skulle de få för låg alternativkostnad för investeringar, vilket skulle snedvrider resursfördelningen i ekonomin. Det penningpolitiska styrsystemet är därför uppbyggt så att bankerna betalar (i det närmaste) reporäntan över natten för de kontanter som de hämtat från SKAB/Riksbanken.⁸ Bankerna kan i sin tur övervältra denna räntekostnad på andra aktörer när de sätter kontanterna i omlopp. Detta innebär att bankerna (liksom övriga företag) har en räntekostnad för de sedlar som ligger i deras balansräkning, medan hushåll har en räntekostnad för de kontanter som de har i plånboken. Bankerna vill (liksom övriga aktörer) inte hålla mer kontanter än nödvändigt. Bankerna önskar därför betala tillbaka de kontanter som inte används till Riksbanken (och därmed återbetala sina lån till Riksbanken), s.k. valuterings.

⁷ Det är naturligt att eventuella logistiska lager ligger på samma ställe som strategiska lager, eftersom även sedlar i de strategiska lagren bör ut i cirkulationen (sedelkvaliteten försämras över tiden även när de ligger i lager).

⁸ Intradagskrediter i Riksbanken är räntefria och därmed skulle kontanter inte vara belastade med någon räntekostnad om hela den utelöpande kontantmängden lämnas in till Riksbanken över natten. Även om detta naturligtvis inte är praktiskt möjligt, visar det på en väg att minska räntekostnaden för kontanter.

- Bankernas incitament att få sedlar valuterade är starka, eftersom valuterings innebär att de kan minska sina räntekostnader för kontanter. Eftersom räntekostnaden kan uppgå till betydande belopp är bankerna villiga att betala ganska höga transportkostnader för att spara denna räntekostnad. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är kostsamma transporter i rent valuterings syfte ett resursslöseri, eftersom valuterings inte skapar några nya resurser utan endast omfördelar resurser mellan Riksbanken och bankerna. Samhällsekonomiska kostnader uppstår också till följd av rån av transporter. Man kan konstatera att i dagens system transporteras vissa sedlar till SKABs kontor med enda syfte att valuterats.

Av bakgrundsbeskrivningen i bilaga 2 framgår det att antalet valuteringsställen i Sverige har minskat över tid från 23 till 4. Ett uttalat syfte med den senaste minskningen, från 13 till 4 valuteringsställen var att minska transporter i valuterings syfte. Antalet transporter har också minskat, men i gengäld har transportsträckorna ökat. Vidare har lasterna blivit värdemässigt större, vilket torde ha ökat säkerhetsriskerna samt medfört högre försäkringskostnader. Det går således att konstatera att oavsett antalet ställen där valuterings kan ske, kommer transporter av sedlar ske i valuterings syfte.

Det verkar orimligt att valuterings inte skulle tillåtas överhuvudtaget för att förhindra realekonomiskt kostsamma transporter och minska säkerhetsriskerna. För det första bör bankerna, som ovan nämnts, kunna betala sina lån i Riksbanken med sedlar, som ju är ett lagligt betalningsmedel. För det andra skulle ett förbud mot valuterings öka kontanters räntebelastning.

Utredningens utgångspunkt är därför att Riksbanken inte har anledning att vidta åtgärder vars huvudsakliga konsekvens är en ökning av seignoraget.

Mot denna bakgrund bör i stället en lösning sökas som innebär att kontanter i större utsträckning kan vara räntefria där de ändå lagras. På så sätt kan en del samhällsekonomiskt kostsamma och riskfyllda transporter undvikas. Samtidigt bör, som ovan nämnts, Riksbanken inte ansvara för fler lager än de som behövs av beredskapsskäl. Således behövs en lösning där bankerna kan få räntekompensation för kontanter som ligger i privata depåer. För att undvika att Riksbanken måste bestämma hur och var dylika kontanter skall förvaras verkar en lösning liknande den som tillämpas i bland annat Danmark lämplig. Den skulle innebära att utelöpande kontanter övergår i Riksbankens ägo endast om de fysiskt lämnas in på ett riksbankskontor, men bankerna skulle erhålla en räntekompensation för sedlar som de kan visa inte är i omlopp (ligger i en privat depå). Med en sådan lösning behöver Riksbanken endast kontrollera att inte mindre belopp än vad som angivits ligger i depån så att Riksbanken inte ger räntekompensation för kontanter i omlopp.

- Riksbanken måste naturligtvis ställa vissa villkor för denna nya ordning. För det första är det bara banker som kan få räntekompensation från Riksbanken på kontanter i depå, eftersom det är endast banker som har lånat kontanter av Riksbanken. Övriga aktörer lånar kontanter av bankerna och måste således göra upp med bankerna om räntekompensation.⁹ För det andra måste kontanterna vara standardförpackade, uppräknade, sorterade och äkthetskontrollerade för att räntekompensation skall kunna erhållas (mer om detta följer nedan). En skiss på hur en lösning med privata depåer kan fungera redogörs för i avsnitt 3.1.

2.2.5 Uppräkning

Kontanter finns i många olika valörer och för att säkerställa värdet på en samling med kontanter måste de räknas upp. I privata transaktioner är ofta båda parter närvarande vid uppräkning, eftersom det ligger i båda parter intresse att känna till värdet. Likaså kan en kund närvara när banken räknar upp kontanter som kunden vill sätta in på konto. En stor mängd kontanter lämnas emellertid in på kvällen av företag. Dessa har först företaget räknat upp och sedan räknas de upp av banken eller Svensk Kassaservice, eller om det är stora belopp på en uppräkningscentral. Vid uppräkning sorteras kontanterna i olika valörer.

Uppräkning är en verksamhet som Riksbanken varken bör ansvara för eller bekosta (förutom uppräkning i samband med makuleringsprocessen för att säkerställa att rätt värden blir avbokade från sedelskulden). Riksbanken bör endast ta emot uppräknade sedlar.¹⁰ I och för sig går det att argumentera för att kontanter är kontanter även om de är osorterade och därför bör accepteras som betalning. Ett potentiellt problem med att Riksbanken tar emot osorterade sedlar som betalning, är emellertid att bankerna då skulle ha anledning att sätta in kontanter ena dagen för att hämta ut dem uppräknade och sorterade nästa dag. Riksbanken skulle med andra ord i praktiken bedriva samma verksamhet som uppräkningscentralerna, en verksamhet som vi började med att konstatera att det inte finns anledning för Riksbanken att bedriva. I vart fall bör Riksbanken ta en avgift för uppräkning som överstiger marknadens, annars är risken stor för att Riksbanken tar över delar av denna verksamhet.

⁹ Samma förhållande gäller idag för banker, som inte är direkta deltagare i Riksbankens betalningssystem (RIX-systemet) och alltså inte kan erhålla valuterings i Riksbanken.

¹⁰ Det framgår av det följande att Riksbanken endast bör ta emot standardförpackade uppräknade, sorterade och äkthetskontrollerade sedlar.

2.2.6 Äkthetskontroll

Det är, som redan påpekats, av flera skäl viktigt att kontanter inte förfalskas i någon större utsträckning. För att det skall vara möjligt att komma förfalskare på spåren måste kontanter äkthetskontrolleras. Det är lättast att göra detta om varje enskild betalningsmottagare kontrollerar äktheten hos de kontanter som de mottager som betalning. Incitament till äkthetskontroll skapas av att det är förknippat med kostnader att ta emot falska sedlar då dessa inte skall gå att betala med. I ett sådant system är det tillräckligt att Riksbanken äkthetskontrollerar för att en kedjereaktion skall uppstå och alla får incitament att kontrollera sedlars äkthet.

Avancerad äkthetskontroll är emellertid dyr då det kräver särskild utrustning. Riksbanken måste reglera nivån på äkthetskontrollen, eftersom marknadsaktörerna inte kan förväntas välja en tillräckligt hög nivå då de inte har anledning att väga in alla kostnader av ett större antal falska sedlar i omlopp. Varje aktörs incitament att investera i utrustning kommer att bero på sannolikheten av att de drabbas av kostnader för falska sedlar och hur höga dessa kostnader är. Även om det är bra om äkthetskontrollen sker så nära användarna som möjligt, är det inte rimligt att varje användare skall göra en fullständig äkthetskontroll. Den enskilde individen kan rimligtvis bara göra en okulär besiktning. Det finns maskiner som äkthetskontrollerar samtidigt som de räknar upp (och sorterar på kvalitet, se vidare nedan) och därför skulle en noggrann äkthetskontroll kunna ske i samband med uppräkningscentralerna till relativt låga samhällsekonomiska kostnader.

Riksbanken har ett ansvar för att det sker en tillräckligt avancerad och omfattande äkthetskontroll. Ur synvinkeln att ju närmare användarna en falsk sedel upptäcks desto lättare är det att stävja förfalskning, bör emellertid äkthetskontroll ske på fler ställen än de få där Riksbanken tar emot sedlar på (se ovan). Detta sker lämpligen på uppräkningscentralerna. För att uppnå att så sker kan Riksbanken antingen bekosta äkthetskontroll i uppräkningscentralerna, eller som idag ta ut en hög straffavgift för falska sedlar som lämnas in av bankerna, vilket ger bankerna incitament att ge uppräkningscentralerna i uppdrag att äkthetskontrollera. I den första modellen måste Riksbanken utöva tillsyn över att kontrollen utförs korrekt, medan den andra lösningen endast kräver att Riksbanken gör stickprov.

2.2.7 Kvalitetssortering

Sedlar slits och behöver därför tas ur omlopp. Dessutom behöver såväl sedlar som mynt bytas ut därför att designen ändras. Om marknaden inte skall betala för nya kontanter, måste Riksbanken bestämma när kontanter skall tas ur bruk, det vill säga när de är makulatur. I annat fall kan marknaden komma att klassificera gamla (men brukbara) sedlar som makulatur för att sedan hämta nya sedlar (vilket skulle leda till onödiga samhällsekonomiska kostnader och ge en ökad produktionskostnad för Riksbanken).

Utsortering av makulatur sker troligtvis till lägst samhällsekonomisk kostnad i samband med uppräknig (maskinerna sorterar ut sedlar som inte duger). Marknadens kvalitetskrav torde överstiga den kvalitet vid vilken förtroendet för sedlar som betalningsmedel skulle kunna rubbas. Det finns därför ingen anledning för Riksbanken att bekosta denna verksamhet. För att förhindra att sedlar av för god kvalitet sorteras ut som makulatur, måste Riksbanken emellertid kontrollera sorteringen av bruk och makulatur och på något sätt motverka felaktig sortering. Detta kan ske genom att till exempel som idag ta ut en avgift när kvaliteten är för hög på det som har sorterats som makulatur. Alternativet till denna kontroll är att ta en avgift för nya sedlar som täcker alla kostnader för att byta ut gamla sedlar mot nya. En sådan lösning skulle emellertid innebära att marknaden skulle få stå för kostnaden för en verksamhet som Riksbanken ansvarar för, vilket, som ovan sagts, av effektivitetsskäl är mindre lämpligt. Eventuell annan kvalitetssortering än den på bruk och makulatur har Riksbanken ingen anledning att lägga sig i.

Riksbanken har i grunden inte något intresse av att ta ut "straffavgifter" av marknaden. För de fall marknaden inte klarar att hålla uppe sedelkvaliteten på överenskommen nivå, kan man dock tänka sig att Riksbanken också skulle kunna ta ut en avgift på sedelbuntar som håller en kvalitetsgrad som klart *understiger* den som anses vara sämst godtagbara kvalitet. Denna metod skulle kunna användas för att ge marknaden ett incitament till att arbeta för att sedelkvaliteten håller en acceptabel nivå, en nivå som Riksbanken och marknaden gemensamt bör komma överens om. Vissa sedlar cirkulerar länge utan att passera någon uppräkningscentral. Detta kan innebära att när en sedel väl når en uppräkningscentral är den av mycket dålig kvalitet. I syfte att inte belasta uppräkningscentralerna med en straffavgift på dylika sedlar bör avgiften utformas så att inte varje enskild sedel av för låg kvalitet ger upphov till avgift utan snarare bör en avgift tas ut om en viss andel av en mängd sedlar håller alltför dålig kvalitet.

I samband med att en ny design introduceras, eller då en viss sedel skall upphöra att vara giltigt betalningsmedel kan man tänka sig en annorlunda ordning, då Riksbanken är initiativtagare till förändringarna. Om Riksbanken vill genomföra ett snabbt utbyte eller en snabb indragning av sedlar skulle då exempelvis marknadens aktörer kunna tillåtas sända in osorterade och icke kontrollerade sedlar av den berörda valören. Riksbanken kontrollerar alltid äktheten före makulering och vid ett sedelbyte makulerar Riksbanken normalt samtliga sedlar av valören, oavsett kvalitet.

2.2.8 *Makulering*

Bankerna har incitament att betala av sina lån i Riksbanken med sedlar som är av dålig kvalitet och ej skall gå ut i cirkulation igen. De har ingen anledning att ha dessa liggande i valven, det är tvärtom kostsamt.

Riksbanken i sin tur har all anledning att makulera kontanter som inte skall vara i omlopp. Makulering är således uppenbarligen Riksbankens ansvar och med utredningens utgångspunkt finns det inte heller några skäl att låta några andra bekosta denna verksamhet. Var makulering skall ske blir en fråga för hur Riksbanken bör bedriva sin verksamhet.

2.2.9 *Transporter*

För att kontanter skall komma från producenten ut till användarna krävs en rad transporter, dels från producenten till lagren, dels från lagren till bankkontoren, Svensk Kassaservice och till handeln.

Det är lämpligt att Riksbanken ansvarar för transporter från producenten till Riksbankens lager. Däremot bör inte Riksbanken bekosta några andra transporter, eftersom det är viktigt att den totala transportkostnaden vägs in vid beslut om var lager (utöver de som Riksbanken skall hålla av beredskapsskäl) skall upprättas samt hur stora värden som skall finnas i dessa lager.

3 **Utredningens förslag**

I detta avsnitt redogörs för utredningens förslag till struktur på kontant-hanteringen utifrån de principiella utgångspunkterna som har angivits i föregående avsnitt. På flera områden behöver de praktiska detaljerna utredas ytterligare och då i samarbete med aktörerna på marknaden.

De lagar och förordningar som gäller för Riksbanken är med avsikt i många avseenden generella bland annat för att undvika behov av lagändringar för att kunna hantera den utveckling som hela tiden sker inom bland annat den finansiella marknaden. Detta innebär att när Riksbanken vill genomföra förändringar inom sin verksamhet, måste Riksbanken försöka tolka lagens innebörd i syfte att kontrollera att Riksbanken inte bryter mot lagens andemening. Det är utredningens bedömning att de förslag som lämnas i denna rapport inte bryter mot några enskilda lagparagrafer. Det är utredningens bedömning att förslagen också ligger i linje med andemeningen i de lagar som gäller för Riksbanken och dess verksamheter. Icke desto mindre har det, för säkerhets skull, ansetts vara lämpligt att skriva till Riksdagen och begära att riksbankslagen kompletteras med en rätt för Riksbanken att ge räntefria lån eller räntekompensation till bank som från sin totala kontantbehållning har avskiljt kontanter, enligt vissa regler som Riksbanken har bestämt och som därmed inte anses vara i omlopp.

Riksbanken skall enligt riksbankslagen svara för landets försörjning av sedlar och mynt. Det sätt på vilket Riksbanken har uppfyllt detta krav har genom åren varierat och har i huvudsak varit kopplat till hur många kontor som Riksbanken ha haft i landet.¹¹ Vid dessa kontor har bankerna kunnat hämta och lämna sedlar och mynt. Riksbanken har dock aldrig ansvarat för leverans av kontanter till slutkund och detta ligger inte heller inom Riksbankens ansvarsområde.

3.1 Etablering av depåer

3.1.1 Förvaring av kontanter i privata depåer

Långa och värdemässigt stora transporter är både kostsamma och riskfyllda. Värdetransportrån ökade kraftigt 1998 och 1999 och har därefter legat kvar på en hög nivå. Sedan 1997 har antalet värdetransportrån med skjutvapen inblandade tredubblats (se vidare bilaga 2). Transporter som enbart genomförs för att bankerna skall kunna lämna sedlar till SKABs kontor (valutering) för att undvika den räntekostnad, som det innebär att hålla sedlar, bidrar inte till samhällsekonomisk effektivitet.

I länder där omstruktureringar av kontanthantering har genomförts på senare år, har centralbankens operativa engagemang minskat. Centralbankskontor har awecklats, varigenom valuteringsmöjligheterna i centralbanken har minskat. Flera centralbanker har emellertid samtidigt överlåtit till framför allt banker att ansvara för depåer där valutering eller räntekompensation för förvarade kontanter förekommer. Antalet sådana depåer varierar från land till land beroende på ländernas storlek mm. I till exempel Australien har centralbanken numera bara ett kontor, men å andra sidan finns det ca 80 sk Cashcenters med rätt till räntekompensation. I Danmark finns det 18 depåer, i Norge 11 och i Finland pågår en förändring som innebär att förvaring med räntekompensation även skall kunna ske vid 6 depåer, förutom valutering vid de 5 centralbankskontoren. Sammantaget kan konstateras att när centralbankskontor awecklas, etableras i många fall istället depåer som drivs av den privata sektorn, framför allt banker. (Se vidare bilaga 3.)

I samband med den omstrukturering som skedde på kontantmarknaden i början av 2003 reducerade Riksbanken påtagligt sitt direkta engagemang i kontantförsörjningen. Detta medförde att antalet valuteringsställen i Sverige minskades från tretton till fyra. Samtidigt infördes krav på att endast sorterade och äkthetskontrollerade sedlar skall få lämnas till de fyra valuteringsställena. Det är sannolikt att marknadens reaktioner på dessa beslut och den avgift som infördes för att besöka dessa valuteringsställen

¹¹ Under perioden 1994-2001 administrerade Posten och Securitas 4 depåer vardera för Riksbankens räkning, depåer i vilka Riksbanken var ägare av kontanterna.

- har medfört effektiviseringar i hanteringen. Minskningen av antalet kontor har samtidigt haft andra betydande såväl ekonomiska som säkerhetsmässiga konsekvenser för aktörerna. Transporterna till valuteringsställena har blivit färre men längre och större värden har transporterats i enskilda bilar. Försäkringskostnaderna för värdetransportörerna har också ökat. Detta är i linje med en generell utveckling på marknaden men även ett resultat av att större värden transporteras i bilarna.

Riksbanken har sedan 80-talet minskat ner antalet kontor, från ursprungligen 23 till nu 4 (SKAB) kontor (se vidare bakgrundsbeskrivningen i bilaga 2). Utredningen anser att Riksbanken bör gå vidare på denna linje och skapa en struktur där den övervägande delen av kontanthantering hanteras av den privata sektorn. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att privata depåer etableras i Sverige och att Riksbanken ger en räntekompensation som kan liknas vid valutering för behållningar i dessa depåer.¹² Dyliga depåer bör kunna bidra till en förbättring och effektivisering av kontanthantering i Sverige.

3.1.2 *Banker med RIX-avtal skall kunna teckna avtal med Riksbanken om att kunna äga behållningar i en privat depå*

I Sverige har bankerna överlämnat en stor del av kontanthantering till värdetransportörerna, som har inrättat uppräkningscentraler (URC) på flera ställen i landet. Detta kan i och för sig ha bidragit till en effektivare hantering i och med att respektive URC hanterar större värden än vad enskilda banker skulle hantera i olika delar av landet. Bankerna har dock fortfarande en central roll för hanteringen av kontanter. Bankerna är centrala i det finansiella systemet, bland annat har Riksbanken valt att använda bankerna för sina penningpolitiska operationer och för detta ändamål har bankerna konton i Riksbanken. Det är dessa konton som debiteras eller krediteras då bankerna hämtar eller lämnar kontanter vid SKAB/Riksbankskontoren. Utredningen anser att det är viktigt att bankerna tar ett större ansvar i kontanthantering än vad de har gjort under de senaste åren och föreslår att behållningarna i depåerna skall ägas av banker.¹³ Det är i linje med att in- och utlåning av kontanter är en del i kontohållningen och nära kopplat till de penningpolitiska operationerna.

Förslaget innebär att bankerna får ta ansvar för värdena i depån, även om bankerna inte behöver vara de faktiska ägarna av själva depån. En möjlig modell skulle kunna vara att URC äger depåerna, men Riksbanken bör inte styra vilka aktörer som blir depåägare utan bör lämna detta beslut till bankerna. För Riksbanken innebär detta, i princip, att man endast behöver

¹² Valutering sker definitionsmässigt endast i centralbanken.

¹³ I en depå kan både sedlar och mynt förvaras men det kan även etableras särskilda depåer för sedlar respektive mynt.

- ha möjlighet att när som helst kunna kontrollera att de värden som finns i depåerna överensstämmer med de uppgifter som lämnats av bankerna.

En depåverksamhet i vilken *Riksbanken* däremot skulle äga värdena i depån skulle å andra sidan innebära att Riksbanken måste fastställa alla regler som skulle gälla för depån. Denna modell skulle dessutom kräva en avsevärt större tillsyn från Riksbankens sida.

Till avtalet om depåverksamheten bör en avgift kopplas som, i princip, endast bör täcka Riksbankens kostnader för kontroll av värdena i depåerna. Avgiften kan konstrueras på flera sätt och detta bör diskuteras med bankerna.

3.1.3 *Räntekompensation skall ges för behållningar i depå*

När en bank idag hämtar sedlar hos SKAB betalas dessa genom att bankens konto i Riksbanken debiteras och banken belastas då med en räntekostnad.

I en depåverksamhet, i vilken bankerna är ägare till sedlarna i depån och där bankerna kompenseras för den räntekostnad som de har för detta innehav, skulle förfarandet bli något annorlunda. En depå fylls på genom att bankerna hämtar sedlar från Riksbanken och transporterar dessa till depån. Så länge som sedlarna befinner sig i depån får banken ingen räntekostnad. När sedlarna däremot tas ut ur depån för att cirkulera, betalar banken en ränta. Det finns alternativa sätt att kompensera bankerna för de sedlar de håller i depå; antingen kan en faktisk räntekompensation utgå från Riksbanken eller så kan bankerna erhålla ett räntefritt lån från Riksbanken motsvarande de sedlar som förvaras i depå. Hur detta skall hanteras rent tekniskt är en fråga som behöver utredas vidare.

Riksbanken måste erhålla information vid dagens slut om nettoförändringen samt behållningen för respektive bank och per depå. Denna information föreslås antingen kunna ges av depåägaren eller banken och Riksbanken behöver inte ha någon synpunkt på detta. Oavsett vilken modell som väljs skall banken vara ansvarig för informationen.

3.1.4 *Krav på kontanter i depå för att räntekompensation skall erhållas*

Avsikten med en depåverksamhet är att de privata aktörerna skall stå för och bekosta arrangemangen på marknaden. Depåverksamheten kan ses som en ersättning för valuterings vid SKAB/Riksbankskontoren. Vid dessa kontor tas enbart emot standardförpackade uppräknade, sorterade och äkthetskontrollerade sedlar samt myntpallar. Det är därför naturligt att motsvarande regler gäller för att räntekompensation skall kunna utgå för behållningar som läggs in i depå.

3.1.5 *Depåernas storlek*

Med den föreslagna depåmodellen finns det ingen möjlighet för en bank att göra någon vinst på att hämta ut sedlar från Riksbanken och betala en ränta för dessa sedlar och sedan lägga in dessa sedlar i en depå för att erhålla en räntekompensation. Det är istället bankernas beräkningar av deras behov av kontanter, i kombination med transportkostnader från SKAB/Riksbankskontoren till depån, samt försäkringskostnaderna för värdet i depån, som kommer att avgöra hur stora behållningar som kommer att finnas i respektive depå. Utredningen anser att man måste utgå ifrån att bankerna strävar efter en kostnadseffektivitet när man väljer hur stor behållning man vill ha i en depå. Mot denna bakgrund bör Riksbanken, åtminstone inte initialt, fastställa någon övre beloppsgräns för behållningen i en depå. Erfarenheter från andra länder, bland annat Danmark, pekar mot att sedelmängden ökar när depåverksamheter startar. De sedlar som ligger i privata depåer kvarstår som sedlar, eftersom de ägs av banker, men den faktiska sedelmängden som är i omlopp i samhället förändras inte av en depåverksamhet (hade sedlarna legat i SKAB/Riksbanken hade de varit blanketter).

3.1.6 *Depåernas lokalisering*

Det är de privata aktörerna som har de största kostnaderna för kontant-hanteringen och därmed också den största potentialen till att genomföra effektiviseringar. Detta talar för att det är de privata aktörerna, i praktiken bankerna, som skall avgöra antalet depåer och dessas lokalisering.

Kostnader för att hålla en depå innebär i praktiken att antalet depåer begränsas. Kostnader som aktörerna måste ta hänsyn till inför ett beslut om att öppna en depå inkluderar kostnader för fastighet, valv, säkerhetsanläggningar, försäkringar och personal. Den totala kostnaden skall sedan vägas mot kostnader inklusive transportförsäkring och ökade rånrisker vid fler och längre transporter.

Om det, mot förmodan, skulle uppstå en situation där antalet depåer skulle bli så stort att Riksbanken skulle komma att på goda grunder ifrågasätta kostnadseffektiviteten i kontanthanteringsstrukturen bör Riksbanken ha möjlighet att begränsa antalet depåer. Det kan ske genom en höjning av den avgift som är kopplad till ovan nämnda avtal.

3.1.7 *Kontroll av depåer*

I och med att bankerna föreslås äga behållningarna i depåerna behöver inte Riksbanken ha några direkta synpunkter på depåerna. Den enda kontrollen som behövs är att Riksbanken, genom ad hoc besök och/eller genom försäkringar från bankernas internrevisorer, kan förvissa sig om att den behållning som Riksbanken blivit informerad om skall finnas i depåerna vid respektive dags slut, verkligen finns där. Kostnaden för denna kontroll skall, som ovan nämnts betalas av bankerna genom licensavgiften, det vill säga samma modell som gäller för Finansinspektionens tillsyn av finansiella institut.

3.1.8 *Övrigt*

Öppettiderna i depån bör vara desamma som idag gäller vid SKABs kontor (7.30-15.30). Detta för att det dels skall finnas en rimlig tid för SKAB/Riksbanken att genomföra de bokföringar som motsvarar dagens förändringar i depån, dels för att depåerna ju är en ersättning för valuterings vid SKAB/Riksbankskontor.

Med en depåverksamhet kommer SKAB/Riksbanken, med några undantag, endast att lämna ut nya sedlar och mynt samt att mottaga sedlar och mynt som skall makuleras/destrueras. I samband med perioder av större svängningar i behoven av kontanter, speciellt efter julhelgen, är det sannolikt att Riksbanken även kommer att få mottaga sedlar som kan återcirkuleras. Dessa "överskottssedlar" skall, i likhet med vad som gäller idag vid inlämning till SKAB, vara standardförpackade, kvalitetssorterade och äkthetskontrollerade.

Tanken med den föreslagna nya strukturen är att Riksbanken, möjligen med ovan nämnda undantag efter julhelger, inte skall få några besök av aktörerna enbart i syfte att uppnå valuterings utan att bankerna istället skall utnyttja depåerna. SKABs/Riksbankens kontor bör inte heller vara dimensionerade för en omfattande verksamhet. Detta innebär att Riksbanken endast bör planera för att ta emot transporter bestående av större värden. Riksbanken kan, av principiella skäl, samtidigt inte neka banker att återbetala sina lån i Riksbanken. Skulle det bli så att enskilda bankkontor kommer att besöka Riksbanken med små värden, kommer Riksbanken indirekt att konkurrera med URC och depåer. I syfte att motverka detta bör Riksbanken då överväga att ta ut en avgift som ungefärligen motsvarar eller ligger något högre än kostnaden på den privata marknaden.

Makulering skulle kunna ske i depåerna under överinseende av Riksbanken, antingen på teknisk väg eller genom fysisk närvaro. Utredningen föreslår emellertid att man avvaktar med ett dylikt ställningstagande och istället bör Riksbanken, i likhet med nästan alla

- andra centralbanker, tills vidare ansvara för makulering vid de egna kontoren samtidigt som äkthetskontroll sker.

3.2 SKABs verksamhet införlivas i Riksbanken

3.2.1 SKABs framtid

SKABs verksamhet kan bedrivas på i huvudsak fyra sätt: i egen regi som idag; upphandlad drift av bolaget; privatägt bolag med ett avtal med Riksbanken och slutligen inom Riksbanken varvid bolaget kan avecklas.

Rent generellt kan man konstatera att SKABs verksamhet är kostnadskrävande beroende på rättmätiga krav på en mycket hög säkerhetsnivå när det gäller såväl fysiska värden som administrativa system. En förlust av värden genom exempelvis inbrott i valv eller rån mot ett kontor, eller stopp i sedelförsörjningen till följd av administrativa problem vore helt oacceptabelt och skulle kunna skada Riksbankens trovärdighet. Den höga säkerhetsnivån betyder att bolaget har stora fasta kostnader som inte går att undvika oavsett organisations- eller ägandeform.¹⁴

Det personella kapacitetsöverskottet inom SKAB går, i princip, inte att hantera på något annat sätt än genom att tillföra arbetsuppgifter, eftersom respektive kontor av säkerhetsskäl behöver ha en viss minimibemanning. Man skulle teoretiskt kunna tänka sig att vissa personer arbetade deltid, men valvsvärd och mottagning och leverans av sedlar och mynt skall kunna ske löpande under dagen och detta är knappast förenligt med deltidsarbete. Dessutom bör man undvika att under dagen blanda ihop vissa av arbetsuppgifterna på kontoren. Problemen skulle dessutom accentueras under semesterperioder. Rent generellt bör en verksamhet som SKABs, där stora fysiska värden hanteras, av säkerhetsskäl inte förlita sig på sommarvikarier utan ha fast anställd personal. Detta bland annat för att de fast anställda kan alla rutiner och sannolikt också har ett högre säkerhetsmedvetande än tillfälliga sommarvikarier. Mot den bakgrunden finns det egentligen två vägar att gå eller en kombination av dessa för att hantera kapacitetsöverskottet. Man kan minska ner antalet kontor och man kan tillföra kontoren arbetsuppgifter. Mot bakgrund av att det idag finns ett resursöverskott inom SKABs och Riksbankens samlade betalningsmedelsverksamhet kan man svårigen tillföra kontoren tillräckligt med arbetsuppgifter i syfte att uppnå en effektiv verksamhet.

Det är utredningens uppfattning att SKABs kontor i Härnösand och Malmö bör läggas ner. Detta eftersom det inte kommer att finnas tillräckligt med arbetsuppgifter för den personalstyrka som av säkerhetsskäl krävs för att driva kontoren. Dessa två kontor är också de som har lägst in- och utströmning av sedlar och därmed också minst arbetsuppgifter.

¹⁴ Framförallt kostnader för hyra och säkerhetsanläggningar.

- Det är svårt att se att en upphandling av driften av SKAB med samma verksamhetsförutsättningar som gäller idag för SKAB skulle kunna medföra några större kostnadsbesparingar för Riksbanken. Verksamheten är strikt reglerad till ren riksbanksnära verksamhet och någon utveckling av denna mot den konkurrensutsatta delen av marknaden kan inte bli aktuell. Man skulle då hamna i samma situation som med PSAB, nämligen att övriga marknadsaktörer skulle ha svårt att acceptera att ett dylikt upplägg var fullständigt konkurrensneutralt. Det är sannolikt att endast företag, som inte sysslar med detaljistverksamhet, det vill säga värdetransport, uppräknig och sortering, skulle kunna ses som konkurrensneutrala. Ett dylikt företag skulle kunna vara någon leverantör av sedelsorteringsmaskiner. Möjligen skulle maskinkapaciteten kunna öka något om ett sådant företag svarade för driften bland annat för att en snabbare service kanske skulle kunna uppnås, speciellt vid mer komplicerade fel. Å andra sidan kan man teckna avtal om snabbservice. Maskinkapaciteten inom SKAB, som har gått ner under det senaste året, verkar enligt flertalet bedömare bero på en sämre sedelkvalitet, speciellt för lågvalörsedlar som orsakar driftstopp i maskinerna.

En möjlig försäljning av SKAB till en eller flera banker har diskuterats. Tidigare har bankerna i flera omgångar varit tillfrågade om de ville ta över PSAB. De avisade emellertid denna tanke trots att detta bolag också hade en kommersiell verksamhet, som hade klar anknytning till bankernas egen sedelhantering. Ett köp av PSAB borde därför rimligen ha inneburit en relativt stor effektiviseringspotential. Det ter sig mot denna bakgrund svårt att tro att bankerna skulle vara intresserade av att ta över SKAB som enbart hanterar riksbanksnära verksamhet. En dylik försäljning skulle dessutom kräva restriktioner för bolagets verksamhet. Bolaget skulle också behöva stå under tillsyn av Riksbanken. Ingen av de större bankerna har vid förfrågan visat något som helst intresse för att överta SKAB.

De skäl som anfördes för bolagiseringen av Riksbankens kontanthantering när PSAB bildades var att Riksbanken önskade tydliggöra och dessutom minska sina kostnader i denna verksamhet. Det ansågs också enklare att genomföra effektiviseringar inom ett bolag som var utsatt för konkurrens jämfört med om verksamheten fanns inom Riksbanken. De stora kostnaderna för kontanthantering ligger också utanför Riksbanken och därmed är det utanför Riksbanken som de stora möjligheterna till effektiviseringar finns, något som bildandet av PSAB avsågs kunna driva fram genom skapandet av ökad konkurrens. Det torde också stå klart att betydande effektiviseringar har ägt rum på marknaden under de senaste åren.

Det får anses högst troligt att om den verksamhet som SKAB bedriver idag hade bedrivits inom Riksbanken, skulle frågan om en bolagisering av denna verksamhet aldrig bli aktuell. Verksamheten är inte konkurrensutsatt och därmed finns det inte av konkurrensskäl något behov av att hålla verksamheten i ett bolag för att uppnå neutralitet i förhållande till andra aktörer.

- När det gäller verksamhetens kostnader kan dessa synliggöras med utförliga noter inom ramen för Riksbankens redovisning.

Det finns flera skäl som talar för att ett införlivande av SKABs verksamhet i Riksbanken skulle vara kostnadseffektivt för Riksbanken och SKAB som helhet. En ren kostnadsbesparing är att den årliga försäkring som SKAB betalar för sitt kontantlager inte behöver tecknas om Riksbanken hanterar verksamheten. Detta eftersom Riksbanken, i likhet med andra statliga myndigheter, inte köper "värdeförsäkringar". Därutöver kan besparingar ske genom att flera av SKABs övergripande stabsfunktioner skulle kunna hanteras inom Riksbankens organisation samtidigt som Riksbankens och SKABs sammantagna resurser inom respektive område skulle kunna reduceras. Detta omfattar ekonomi, personal, säkerhet och IT.

3.2.2 *Betalningsmedelverksamhetens placering*

I Riksbanken ansvarar enheten för betalningsmedel (EBM) för frågor inom betalningsmedelsområdet. Det ter sig naturligt för utredningen att föreslå att SKABs verksamhet med undantag för stabsfunktioner förs till EBM. De stabsfunktioner som har sin motsvarighet i Riksbanken (ekonomi, IT, personal och säkerhet) bör inkorporeras i motsvarande funktioner i Riksbanken. När det gäller övrig betalningsmedelsverksamhet är det utredningens uppfattning att, i princip, all verksamhet (inklusive personella resurser), med undantag för övergripande analys av kontantförsörjningsfrågor, tillsynsfrågor och möjligen också beställarfrågor, bör hanteras ute på kontoren. Det är på kontoren den praktiska hanteringen med kontanter sker och det vore då också en fördel om i stort sett hela verksamheten koncentrerades till kontoren. Det skulle också över tiden kunna innebära möjligheter för medarbetarna att arbeta med olika uppgifter inom detta område.

När det gäller övervakning av betalningsmedelsområdet bör denna läggas in i avdelningen för finansiell stabilitet (AFS). Härigenom uppnår man en önskvärd separering av operativ verksamhet och övervakningsfrågor. Därmed skulle ansvarsfördelningen mellan operativ verksamhet och övervakning inom kontantförsörjningsområdet överensstämja med den uppdelning som idag gäller inom betalningssystemområdet.

3.2.3 *Tillsynsfrågor*

Riksbanken bedriver idag ingen direkt tillsyn över SKAB, men följer upp hur SKAB följer det avtal som är tecknat med Riksbanken. I avtalet står det bland annat att större beslut avseende SKABs verksamhet alltid skall diskuteras med Riksbanken. Om SKABs verksamhet införlivas i Riksbanken kommer inte uppdragsavtalet att finnas kvar och därmed försvinner uppföljningsbehovet. Däremot bör en internkontroll av betalningsmedelsverksamheten komma till stånd.

■ Om den föreslagna nya kontanthanteringsstrukturen förverkligas, kommer det att finnas ett behov för Riksbanken att kunna kontrollera att de värden som bankerna säger att de har lagt in i en depå verkligen också ligger i denna depå. Den kontrollverksamheten torde med fördel kunna skötas av medarbetare inom den nya betalningsmedelsfunktionen.

En sammanfattning av de i avsnitt 2 presenterade principiella utgångspunkterna samt ovan redovisade förslag för en ny kontanthanteringsstruktur återfinns i bilaga 4.

4 Genomförandefas

Utredningens förslag kan ses som ett ramverk för den framtida kontantstrukturen. Det återstår att besluta i olika detaljfrågor, som dock inte är av fundamental betydelse för strukturen som helhet. Dessa frågor anser utredningen med fördel skall diskuteras med aktörerna på marknaden, med syftet att så långt som möjligt komma överens om vad som skall gälla. Detta förfarande skulle borga för att Sverige får en struktur inom kontantområdet som blir långsiktig.

Utredningens förslag har delgivits aktörerna på kontanthanteringsmarknaden för synpunkter. Aktörerna är sammantaget försiktigt positiva till förslagen. Man eftersträvar en långsiktig lösning och vill att ett gemensamt projekt startar mellan aktörerna och Riksbanken med syfte att mer i detalj analysera konsekvenserna av förslagen samt aktörernas möjliga synpunkter på förslagen.

Utredningen föreslår att ett projekt bör startas med Riksbanken (MOP är ansvarig avdelning), SKAB och aktörerna på marknaden som dels skall diskutera regelverket i detalj, dels skall föreslå och planera hur övergången till den nya strukturen skall genomföras. Deltagarna i kontanthanteringsutredningen bör vara involverade som en referensgrupp i den fortsatta diskussionen om detaljfrågorna och genomförandet. Målet bör vara att kunna redovisa planerna för Riksbankens direktions senast den 30 november 2004 samt att kunna genomföra förändringarna den 1 april 2005.

5 Beslut

Riksbankens direktion föreslås besluta:

- att ramverket för den framtida kontanthantering utformas i enlighet med utredningens förslag,
- att skicka utredningen till den del den avser förslaget till ny struktur för kontanthantering för information till berörda aktörer på kontantmarknaden,
- att uppdra åt Kai Barvell att tillsammans med aktörerna på kontantmarknaden ta fram förslag på detaljregler samt planera övergången till den nya strukturen,
- att uppdra åt Eva Srejber att fatta erforderliga detaljbeslut utifrån det förslag som tagits fram gällande regelverket för den nya kontantstrukturen,
- att ställa sig bakom förslaget om att kontoren i Härnösand och Malmö ska avvecklas med målet att detta ska kunna ske under andra kvartalet 2005.

Bilaga 1 - Utredningsuppdrag

1 *Utgångspunkter i utredningsuppdraget*

Enligt utredningsuppdraget var en av utgångspunkterna för arbetet att Riksbanken genom sitt agerande skall bidra till en rationell och samhälls-ekonomiskt effektiv kontanthantering. En annan utgångspunkt var att söka lösningar som, om möjligt, ytterligare begränsar Riksbankens direkta, operativa engagemang i kontanthantering, samtidigt som en säker och effektiv försörjning av sedlar och mynt säkerställs. Det bedömdes även att Riksbankens kostnader för kontanthantering också borde kunna reduceras ytterligare. Det konstaterades även i utredningsuppdraget att de lösningar som presenteras skulle vara konkurrensneutrala i förhållande till kontantmarknadens aktörer.

Vidare var en utgångspunkt att styrning/reglering/uppföljning krävs från Riksbankens sida för de delar av verksamheten som finns inom SKAB, oberoende av hur de bedrivs i framtiden. Riksbanken behöver också ha insyn för att kunna utöva kontroll över verksamheten.

Utredningen fick i uppdrag att ge förslag till hur kontanthantering i Sverige skall organiseras och vilken roll Riksbanken skall ha i denna.

2 *Organisation av arbetet*

Utredningen har bedrivits sedan december 2003 och enligt utredningsuppdraget skulle resultatet redovisas senast den 30 april 2004 med sikte på ett genomförande senast i början av 2005. Resultatet av utredningen har löpande avrapporterats till Irma Rosenberg.

Utredningsarbetet har letts av SKABs VD Kai Barvèll. Personer från AFS, DIR, FOA och MOP har varit delaktiga i utredningen. Därutöver har samråd skett med cheferna MOP och AFS. Säkerhetsfunktionen har löpande informerats om utredningen.

Enligt utredningsuppdraget skulle erfarenheter och synpunkter från kontantmarknadens aktörer beaktas under utredningsarbetets gång. Detta har skett bland annat genom möten med banker, Svensk Kassaservice, Svensk Handel och värdetransportörer samt via en enkät till dessa aktörer.

Bilaga 2 - Förändringar av kontanthantering 1980 - 2003

1 *Kontanthantering före bolagiseringen*

Fram till början av 1980-talet hade Riksbanken kontor i princip i varje län där operativ kontanthantering, såsom förvaring av kontanter, utlämning och mottagning av kontanter, valuterings och kontroll, bedrevs. Post och banker kunde vända sig direkt till sitt lokala riksbankskontor för att hämta kontanter eller sätta in kontantöverskott på konto i Riksbanken.

Under 1980-talet påbörjades en reducering av antalet riksbankskontor för att effektivisera verksamheten. Detta fortsatte även under 1990-talet. Riksbanken hade efter neddragningen 1993 11 egna kontor i landet. Privata aktörer erbjöds samtidigt att ta över verksamheten och driva depåer för Riksbankens räkning på de platser där kontor lades ned. Vid depåerna hölls delar av Riksbankens kontantlager och här utfördes också valuterings. Posten och Securitas drev fyra depåer vardera och dessa fungerade i stort väl. Depåförvaltarna fick ingen ersättning från Riksbanken för driften av depåerna.

2 *Bildandet av Pengar i Sverige AB (PSAB) år 1999*

2.1 *Syfte med bolagiseringen*

Riksbanksfullmäktige beslutade 1998 efter en intern utredning (KIS-utredningen) om att dela dåvarande betalningsmedelsavdelningen i en myndighetsdel och en bolagsdel, den sistnämnda kallad "Pengar i Sverige AB" (PSAB). Det främsta skälet för att bolagisera verksamheten var att renodla Riksbankens roll som myndighet vad gäller kontantförsörjningen och att samtidigt effektivisera den operativa verksamheten. Riksbanken skulle koncentrera sig på sina huvuduppgifter, bl a att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Den praktiska funktionen att tillse att kontanter finns tillgängliga runt om i landet liknades vid en produktionsverksamhet som skulle bedrivas i privata företags regi. Det framhölls att det fanns stora samordningsvinster med annan kommersiell verksamhet på kontantmarknaden. Det angavs vidare att verksamheten skulle kunna effektiviseras, bli mer flexibel och inriktad på affärsutveckling inom kontantmarknaden genom att flytta den till ett bolag med tydligt lönsamhetsmål. Målet var att dessa effektiviseringsvinster skulle leda till minskning av både Riksbankens och den privata sektorns kostnader för kontanthantering.

Uppgifter som PSAB skulle utföra på uppdrag av Riksbanken var att tillse att sedlar och mynt fanns tillgängliga för vidare distribution på ett antal orter i landet. Bolaget skulle dessutom hålla Riksbankens lager av sedlar och mynt, utföra valuterings samt kontrollera sedlars äkthet och kvalitet. Riksbanken tecknade ett avtal med PSAB som reglerade det uppdrag som Riksbankens givit bolaget. Därtill tecknades ett tillsynsavtal som reglerade

- Riksbankens rätt att utöva tillsyn över bolaget. Förutom att bolaget skulle utföra uppgifter på Riksbankens uppdrag skulle en väsentlig del i bolagets verksamhet vara att utveckla den kommersiella verksamheten på kontantmarknaden.

2.2 *Utveckling av Pengar i Sverige AB:s verksamhet*

PSAB bildades formellt den 1 januari 1999 och bolaget startade sin verksamhet den 1 juni samma år. Under år 2000 sade PSAB upp avtalen om depåer med Securitas och Posten. Detta gav upphov till reaktioner från PSABs konkurrenter som menade att PSAB fick en icke konkurrensneutral särställning genom att bolaget ägdes av Riksbanken och hade ensamrätt till valutering. En av Riksbankens utgångspunkter vid bildandet av PSAB var att Riksbanken inte skulle kvarstå som ägare till bolaget utan att det skulle överlåtas till bankerna så snart som möjligt. Bankerna uttryckte emellertid aldrig någon vilja över att ta över verksamheten. Riksbanken valde dessutom senare att behålla bolaget till dess att det nya IT-systemet var implementerat.

Omfattningen av affärsverksamheten inom PSAB ökade bland annat genom förvärv och utveckling av en transportrörelse år 2001. Lönsamhet uppnåddes dock ej i samband med utbyggnaden av transportverksamheten. Detta förhållande, i kombination med bland annat att problem uppstod i samband med starten av det nya IT-systemet, ledde till negativa ekonomiska resultat för bolaget.

3 *Ny kontanthanteringsmodell år 2003*

3.1 *Syfte med ytterligare förändringar av kontanthanteringsstrukturen*

Med anledning främst av kritiken som framförts från PSABs konkurrenter fattade Riksbankens direktion under våren 2002 ett inriktningsbeslut som ytterligare förstärkte inriktningen mot att renodla Riksbankens ansvar inom kontantförsörjningen. Beslutet innebar att Riksbankens operativa ansvar inom kontanthantering skulle begränsas till att tillhandahålla nya, svårförfalskade sedlar och mynt, hålla strategiska lager, makulera uttjänta sedlar samt svara för transporter från leverantör till strategiska lager. Denna verksamhet skulle koncentreras till fyra orter (PSAB hade vid tidpunkten 13 kontor). Inriktningsbeslutet angav också att banksystemet skulle ges incitament att effektivisera kontanthantering. Huvudtanken bakom beslutet var att de största kostnaderna för kontanthantering inte fanns hos Riksbanken utan hos privata aktörer på marknaden. Därmed fanns också de största möjligheterna att effektivisera verksamheten hos marknadens aktörer. Riksbanken skulle främst bidra till en effektivisering av marknaden genom att tydligt avgränsa sin egen roll och genom att ge möjlighet för privata aktörer erbjuda sina tjänster på marknaden i fri konkurrens.

- Utjämning av enskilda bankkontors kortsiktiga över- och underskott av sedlar bedömdes vara en uppgift att hantera inom banksystemet snarare än en kontantförsörjningsuppgift för Riksbanken. Genom en reducering av antalet kontor där valuteringskunder utföras samt förändring av avgiftsstrukturen för in- och utlämning av kontanter skulle marknaden få ansvar för en större del av distributionen än tidigare och därmed ges stimulans till återcirkulation av kontanter.

3.2 *Delning av Pengar i Sverige AB:s verksamhet*

Direktionens inriktningsbeslut våren 2002 innebar vidare att de affärsorienterade delarna av PSABs verksamhet skulle läggas i ett separat bolag för avyttring. Hösten 2002 påbörjades arbetet med att dela PSAB i två bolag. I "Nya" Pengar i Sverige AB (PiS) samlades enbart den konkurrensutsatta verksamheten och bolaget fick inte något uppdrag från Riksbanken. Den verksamhet som bygger på Riksbankens uppdrag samlades i Riksbankens dotterbolag Svensk Kontantförsörjning AB (SKAB), som också är moderbolag till PiS. SKAB bedriver inte någon konkurrensutsatt verksamhet utan fungerar enbart som en grossist i förhållande till kontantdetaljisterna. SKAB finns lokaliserat på fyra platser i landet¹⁵ och har ca 50 anställda.

3.3 *Nya modellen*

Den nya modellen för kontanthantering i Sverige började gälla den 17 februari 2003. Riksbanken svarar här för att under säkra former tillhandahålla sedlar och mynt av tillfredsställande kvalitet. Konkret ansvarar Riksbanken för inköp av nya sedlar och mynt, leveranser av dessa till SKABs fyra kontor. SKAB bedriver på Riksbankens uppdrag utlämning och mottagning av sedlar och mynt för insättning och uttag på bankernas konton i Riksbanken, det vill säga valuteringskonton. SKAB utför även makulering och därmed sammanhängande äkthets- och kvalitetskontroll samt förvarar Riksbankens logistiska och strategiska lager av sedlar. Riksbanken övervakar att makuleringen sker på ett säkert och korrekt sätt.

Värdetransportörer och uppräkningscentraler, t ex Falck, PiS, Securitas och Svensk Kassaservice utgör kontantdetaljister i den nya modellen. Kontantdetaljister tar emot kontantöverskott från post och banker och reglerar om möjligt detta mot andra kunders underskott. Vid nettoöverskott hos kontantdetaljister transporteras sedlar och mynt till något av SKABs kontor för valuteringskonton. Detta gäller även uttjänta sedlar som skall makuleras. SKAB tar enbart emot standardförpackade, kvalitetssorterade och äkthetskontrollerade sedlar samt myntpallar från kontantdetaljister. Detta var en genomgripande förändring för aktörerna, eftersom aktörerna tidigare hade kunna lämna in sedlar som enbart var uppräknade. Hos SKAB hämtar kontantdetaljisterna, vid behov, nya eller använda brukbara sedlar och mynt.

¹⁵ Härnösand, Malmö, Mölndal och Tumba

En ny avgiftsstruktur infördes också den 17 februari 2003. Tidigare betalade bankerna en årlig infrastrukturavgift till PSAB om cirka 45 miljoner kronor, vilken ersattes med en avgift på 8 000 per besök hos SKAB. Den nya avgiftsstrukturen sågs som en del i en strävan att synliggöra kostnaderna samt ge marknadens aktörer incitament att finna effektivare lösningar inom kontanthantering.¹⁶

4 *Diskussion om eventuella effekter av förändringarna*

4.1 *Utelöpande kontantmängd*

Den utelöpande kontantmängden visar en kontinuerlig årlig ökning och under perioden 1999 till 2003 ökade mängden med cirka 16 mdr kronor. Under 2003 var den utelöpande kontantmängden i genomsnitt cirka 100 mdr kronor. I förhållande till BNP har mängden under de senaste fem åren legat kring 4 %. Finland, Danmark och Norge ligger något lägre (ca 2-3 %). Det går inte att påvisa att förändringarna av kontanthanteringsstrukturen har påverkat utvecklingen av den utelöpande kontantmängden.

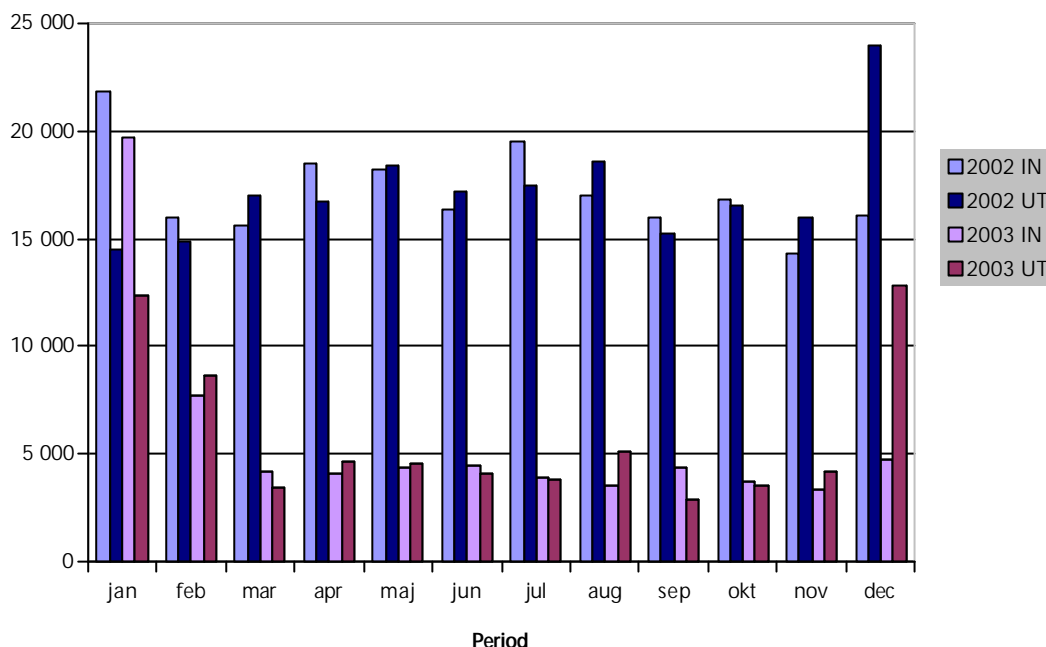
4.2 *In- och utströmning av kontanter till och från valuteringspunkter*

In- och utströmningen av kontanter vid valuteringspunkterna har minskat kraftigt mellan 2002 och 2003 (se diagram nedan). Detta beror bland annat på den nya avgiftsstrukturen för besök hos SKAB, minskningen av antalet valuteringspunkter och kravet på att inlämnade sedlar till SKAB skall vara sorterade och äkthetskontrollerade. I december 2002 låg inströmningen på cirka 16 mdr kronor, medan inströmningen i december 2003 endast uppgick till knappt 5 mdr kronor. Utströmningen för december 2002 var cirka 24 mdr kronor, medan motsvarande siffra för 2003 var cirka 13 mdr kronor.

¹⁶ Från och med mars 2003 till och med februari 2004 betalade bankerna besöksavgifter till SKAB om cirka 25 miljoner kronor, vilket ska jämföras med den tidigare infrastrukturavgiften om cirka 45 miljoner kronor per år.

Strömningsstatistik i SEK, Årsjämförelse (avser in och utströmning till/från SKAB)

Värde i milj. SEK



4.3 Tillgänglighet av sedlar och sedelkvalitet

Riksbanken är den enda inrättningen i Sverige som har rätt att ge ut sedlar och mynt. Det är därför logiskt att Riksbanken också har ett ansvar för att kontanter skall finnas tillgängliga så att bankerna kan skaffa kontanter till debet för sina respektive konton i Riksbanken. Riksbanken ansvarar emellertid inte för att kontanter finns tillgängliga överallt i samhället, utan detta ansvar ligger idag på Posten.

Sedan den nya kontanthanteringsstrukturen infördes i februari 2003 har aktörerna på kontantmarknaden framfört kritik mot att de måste transportera sedlar långa sträckor för att erhålla valuter. Noteras kan att motsvarande kritik har framförts av bankerna ända sedan Riksbanken i mitten på 1980-talet övergav principen om ett kontor per län (23 st). Det har dock inte framförts någon kritik mot att tillgängligheten av sedlar skulle ha minskat, något som vissa aktörer var oroliga för inför nyordningen i februari 2003.

Kvaliteten på sedlar har alltid diskuterats. Marknaden önskar sedlar som är "felfria". Det är dock svårt att tekniskt beskriva vad som är felfritt. En alltför frikostig makulering innebär en ökad kostnad för Riksbanken eftersom makulerade sedlar måste ersättas med nya. En sedan tidigare allmänt vedertagen och accepterad norm har varit att en brukbar sedel är en sedel

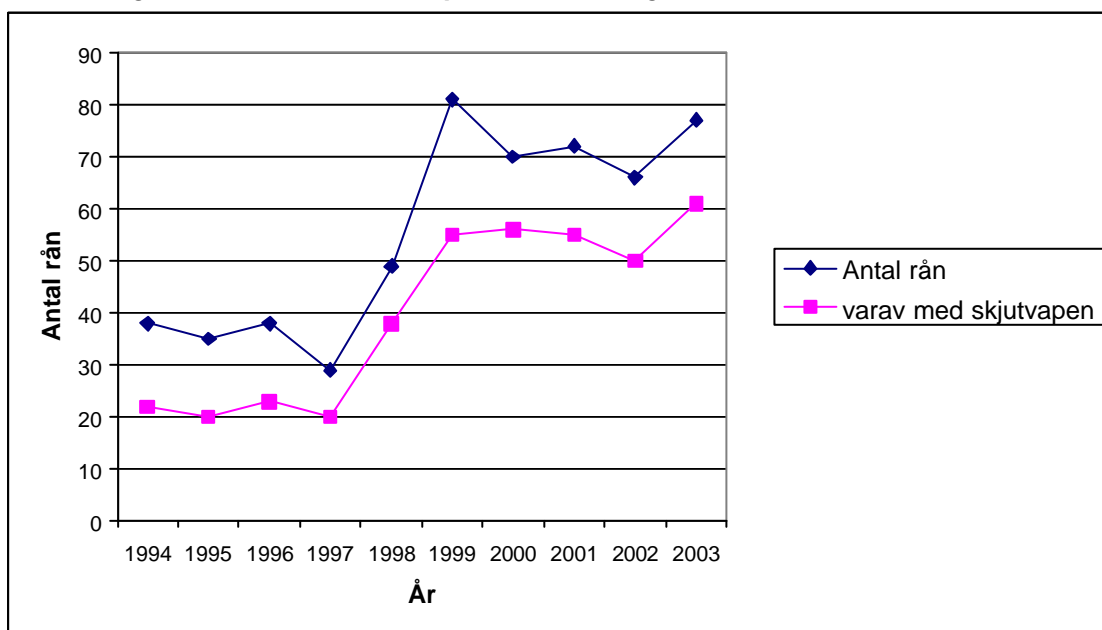
- som fungerar i uttags- och insättningsautomater. Dessa automater har dock förfinats och kan idag hantera sämre sedlar än tidigare.

Framförallt bankerna framhöll under våren 2003 att sedelkvaliteten hade försämrats. Anledningen till detta ansågs vara att kraven på sortering och äkthetskontroll för inlämning av sedlar till SKAB i kombination med färre valuteringspunkter medförde att sedlar cirkulerade längre ute i samhället. Det kan diskuteras om de nya normerna och förutsättningarna var de enda anledningarna till att sedelkvaliteten försämrats. SKAB har bland annat upptäckt att sedlar som uppräkningscentraler/detaljister i vissa fall har klassat som makulatur kan innehålla en ganska stor mängd brukbara sedlar. Detta tyder på att sättet att sortera skiljer sig mellan olika uppräkningscentraler/detaljister och SKAB. Kritiken mot sedelkvaliteten har minskat sedan nya sorteringsnormer tog i bruk under senvåren 2003. I syfte att underlätta inställningarna på sedelsorteringsmaskiner har SKAB och Riksbanken tagit fram referensbuntar som tillställts marknaden.

4.4 Säkerhet och säkerhetsrisker

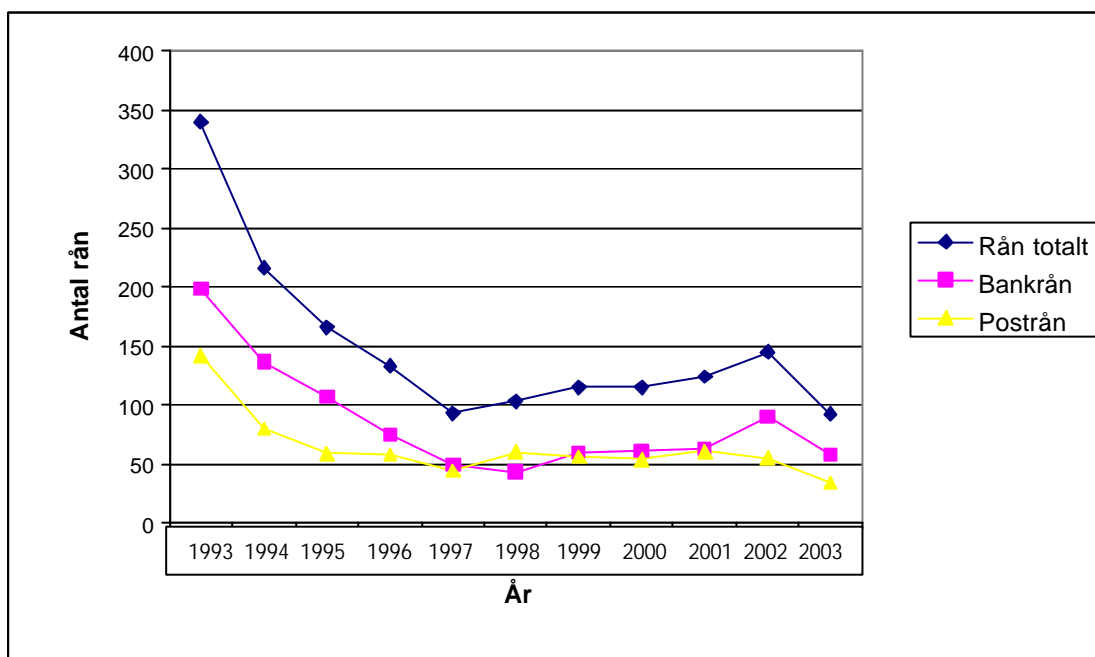
Utveckling av antalet värdetransportrån under den senaste 10-årsperioden (1994-2003) framgår av nedanstående diagram. Under 1998 och 1999 ökade antalet rån kraftigt och antalet har sedan legat kvar på en hög nivå. Det grövre våldet anses också ha ökat genom en ökad användning av skjutvapen.

Utveckling av antalet värdetransportrån i Sverige 1994 – 2003, källa BRÅ



- Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) har ingen annan förklaring till vad som är anledning till den kraftiga ökningen än att den beror på en generellt ökad kriminell aktivitet. Rikskriminalen har informerat om att det i Norge skedde fem värdetransportrån och ett försök under 2003. Antalet bank- och postrån var under samma tid 20. I Danmark hade man under 2002 totalt 43 värdetransportrån. I Finland hade man inget värdetransportrån under 2003.

Utveckling av antalet rån mot bank- eller postkontor i Sverige 1993-2003, källa BRÅ



Man kan notera en avsevärd minskning av antalet rån mot bank- och postkontor fram till 1997. Därefter har antalet rån legat på en relativt stabil lägre nivå. Värdetransportränen visar även på trendbrott 1997 men från 1998 och 1999 kan man avläsa en kraftig ökning som senare etablerats på en högre nivå.

Med tanke på den korta tid som gått sedan kontanthanteringsmodellen förändrades i början av 2003, är det inte möjligt att fastslå huruvida dessa förändringar påverkat utvecklingen av rån mot värdetransporter. En förklaring till utvecklingen (som stöds av Rikskriminalen) är att bankkontoren generellt och av andra skäl minskat på kontanthantering och att de därför inte längre är mål för kriminellas attacker. En bidragande orsak är säkert även cash out/in maskiner som innebär att det tar tid att ta ut större belopp. Bankerna har dessutom i stor utsträckning överlåtit den tunga kontanthantering (dagskasseuppräkningscentraler och ATM-laddningar) till kontantdetaljister. De mer skyddade uppräkningscentraler som nu finns kan inte attackeras på samma sätt som bankkontor eftersom de är stängda



- för allmänheten. Målet för rånare blir då transportererna, särskilt när de stannar för i- och urlastning i oskyddade miljöer.

Bilaga 3 - Utländska kontanthanteringsmodeller

Den traditionella modellen för kontanthantering innebär att centralbanken har flera kontor runt om i ett land där kontanthantering bedrivs. Detta är en vanlig modell även idag bl a inom euroområdet. Under 1980- och 1990-talen påbörjades dock en utveckling av kontanthanteringsmodellerna i ett antal länder. Utvecklingen har bedrivits på olika sätt i olika länder, men orsakerna till förändringarna har ofta varit en önskan att öka effektiviteten och/eller ökat fokus på centralbankens kärnverksamheter. Åtgärder som införts av effektivitetsskäl har ofta hängt samman med att minska kostnaderna för sedel- och myntcirkulationen i samhället. Vid renodling av kärnverksamheten har centralbankerna i många fall försökt minska sitt engagemang i den praktiska kontanthanteringen samtidigt som privata aktörer på kontantmarknaden har fått större ansvar för kontanthanteringen. Centralbankernas tolkning av sitt ansvar som utgivare av lagliga betalningsmedel har ofta utgjort förutsättningen för i vilken omfattning man valt att verka operativt på kontantmarknaden. Trots att centralbankernas förändringar i sina kontanthanteringssystem skiljer sig åt kan vissa gemensamma trender i deras val av åtgärder skönjas:

- genom avgifter öka incitamenten för kommersiella aktörer (finansiella institut och värdetransportörer) att ta emot, bearbeta och återcirkulera sedlar,
- genom regler motverka frekvent insättning och uttag av sedlar,
- minska antalet centralbankskontor/depåer för kontanthantering i samhället, samt
- effektivisera sedelhanteringen (automatisera processer och skapa grossistverksamhet i sedelhanteringen) för att uppnå skalfördelar.

Flera centralbanker har valt att decentralisera kontanthanteringen genom olika system av "ombud" eller "notes held in trust/order". Huvudsyftet med modellerna är att "fondera" överskott på sedelinnehav hos affärsbankernas depåer. I vissa av dessa modeller är sedlarna kvar i centralbankens balansräkning vilket innebär vissa risker för centralbanken. Modellerna innebär administrativa kostnader för centralbanken för upprättande av regelverk och uppföljning samt för övervakning och kontroll av depåer och kontantlager. Det finns också länder där depåförvaltarna äger kontantbehållningarna och centralbankerna behöver därmed ej stå för risken förknippad med depåerna.

Nedan följer några exempel på länder som genomfört förändringar i kontanthanteringsstrukturen.

1 *Storbritannien och Kanada*

Kontanthanteringsmodellerna i Storbritannien och Kanada kan grovt liknas vid varandra. I båda länderna har centralbankerna låtit kommersiella banker hålla delar av centralbankernas kontantlager vid depåer runt om i landet. Verksamheten vid depåerna drivs och bekostas av kommersiella banker. Vid dessa depåer sker utlämning och mottagning av kontanter samt därmed sammanhängande valuterings och kontroll. Ränta från centralbankerna erhålls för de kontanter som finns på depåerna. I Kanada finns regler som innebär att om en insättare av kontanter tar ut samma valörer/värden inom tre affärsdagar påförs denne tre dagars straffränta oavsett när uttaget har skett under karensperioden. Avgiften syftar till ett minskat antal kontantinsättningar och -uttag bland affärsbankerna. I både Storbritannien och Kanada svarar centralbankerna fortfarande för makulering och sammanhängande äkthets- och kvalitetskontroll av sedlarna vid centralbankernas kontor. Enligt de senaste uppgifterna Riksbanken erhållit från centralbanken i Kanada utreds hur strukturen kan effektiviseras ytterligare. Även i Storbritannien sker en kontinuerlig utveckling av modellen.

2 *Danmark*

Även i Danmark bedriver kommersiella banker en stor del av kontanthandlingen vid 18 sedeldepåer och 7 myntdepåer för att främja lokala utjämnningar av kontantöverskott och kontantunderskott. I Danmark ger centralbanken ett räntefritt lån till kontantdepåerna som motsvarar den mängd kontanter som förvaras på depån. Danmarks Nationalbank kräver säkerheter motsvarande värdena i depåerna för att bankerna skall få dessa lån. Vid depåerna sker utlämning och mottagning av kontanter samt kontroll av sedlarna. Makulering av uttjänta sedlar samt därtill sammanhängande kontroll utförs vid centralbankens enda kontor. Centralbanken transporterar nya kontanter till depåerna och hämtar uttjänta. De kommersiella bankernas tillgång till likviditet utan ränta har utgjort ett incitament för dem att upprätta depåer. Den danska centralbanken ger ingen ersättning till bankerna för den verksamhet som bedrivs i depåerna. Avgifter får dock tas ut från kunderna, enligt principer som centralbanken har fastlagt.

3 *Norge*

Den norska kontanthandlingsmodellen kan delvis liknas vid den gamla PSAB-modellen. I Norge har centralbanken tillsammans med ett antal kommersiella banker bildat ett bolag, NOKAS, som utför kontanthandlingstjänster både på uppdrag av centralbanken och de kommersiella bankerna. NOKAS håller centralbankens kontantlager vid ett antal depåer runt om i landet där utlämning och mottagning samt valuterings sker.

- NOKAS utför också äkthets- och kvalitetskontroll samt makulering. Förändringar i den norska modellen har inneburit att NOKAS i större utsträckning blir en "grossist" på marknaden, bland annat genom att det ställs krav på minsta volym av sedlar som kan lämnas in till bolaget. Centralbanken ersätter NOKAS för de uppgifter de utför för centralbankens räkning (lagerhållning, utlämning och mottagning av sedlar och mynt, bokföring, äkthets- och kvalitetskontroll i samband med makulering samt makulering) och i övrigt finansierar NOKAS sin verksamhet genom avgifter mot marknaden.

4 *Finland*

I Finland bedrivs kontanthantering till stor del genom bolaget *Automatia* och värdetransportbolag. Centralbanken har fem kontor i landet där bland annat kontroll och makulering av sedlar sker. För att undvika onödiga transporter orsakade av att banker vill erhålla räntekompensation från centralbanken för sina överskott av kontanter har det nyligen beslutats att 6 depåer skall öppnas i vissa särskilda områden där värdetransportörer skall få hålla kontanter och erhålla räntekompensation från centralbanken. Det kommer att finnas en begränsning vad gäller värdet på kontanterna som får förvaras i depån och därmed en begränsning för hur stor ersättning som kan utgå från centralbanken.

5 *Nya Zeeland och Australien*

Nya Zeeland införde i början 2000-talet en modell för kontanthantering som innebär att antalet kontor där centralbankens kontantlager förvaras reducerades till ett. Verksamheten vid denna depå, makulering och kontroll av sedlar, drivs av centralbanken, men vad gäller kontanthantering i övrigt i samhället ligger ansvaret fullt ut på de privata aktörerna på marknaden. Alla sedlar utanför centralbankskontoret ingår i den utelöpande sedelmängden men vid införandet av denna modell gavs de kommersiella bankerna en kompensation från centralbanken varje månad som skulle motsvara den räntekostnad bankerna fick genom att de ej fick avsättning för sina kontantöverskott. Detta var dock endast en temporär lösning och numera får bankerna endast kompensation under de tillfällen då efterfrågan på kontanter är som störst (påsk och jul). Centralbankskontoret har begränsat öppethållande och tar emot uttjänta sedlar och överskott för banksystemet som helhet.

Kontantförsörjningsmodellen i Australien baseras sedan 2001 på cirka 80 kontantcentraler med kontantlager som ägs av de kommersiella bankerna. Tidigare var centralbanken ägare till kontanterna i lagren. Verksamheten vid centralerna drivs av värdetransportörer. Centralbanken betalar enligt överenskommelse en räntekompensation till bankerna upp till en given maxgräns för den ränta som bankerna förlorar i och med att de själva äger



- kontantlagren. Denna överenskommelse gäller tom utgången av 2006 och därefter är det oklart om och hur en eventuell kompensation skall utgå. Centralbanken ersätter inte verksamheten vid centralerna på annat sätt. Centralbanken har ett eget kontor dit stora sedelöverskott (t ex efter säsongsmässiga toppar) och uttjänta sedlar förs.

Både i Australien och Nya Zeeland har utvecklingen av kontanthanteringsstrukturerna skett i samband med införandet av platsedlar. Centralbankerna bedömer att dessa sedlar håller fyra gånger längre än andra sedlar samt är svårare att förfälska, vilket innebär att centralbanken inte behöver behandla sedlarna (kontroll och makulering) i samma omfattning som tidigare.

Bilaga 4 – Sammanfattning av förslagen om ny struktur för kontanthantering

1 *Principiella utgångspunkter*

Utgångspunkter för utredningens förslag när det gäller strukturen på kontantmarknaden är att Riksbanken endast bör ansvara för och bekosta sådan kontanthanteringsverksamhet där det är tveksamt att det går att uppnå effektivitet utan statlig inblandning. Utredningens slutsats är därför att Riksbanken skall ansvara för och bekosta:

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

I syfte att främja effektiviteten skall de aktörer som skall bära kostnaderna för den icke riksbanksnära verksamheten också kunna påverka dessa. De som driver en verksamhet skall stå för kostnaderna men även erhålla det överskott som verksamheten kan ge. Utredningen anser att de åtgärder som vidtogs i februari 2003; minskning av antalet kontor från 13 till 4 där valuterings kan ske, förändrad avgiftssättning samt krav på att sedlar som lämnas till SKABs kontor skall vara sorterade och äkthetskontrollerade bidragit till en effektivisering i kontanthantering. Längre och därmed kostsammare transporter inklusive ökade försäkringskostnader, enbart i syfte att uppnå valuterings har dock haft en negativ inverkan på effektiviteten.

2 *Bildandet av depåer*

Utredningen konstaterar att i många länder där centralbanker har minskat antalet kontor har detta kombinerats med etablering av privata depåer där kontanter kan förvaras och uppbära räntekompensation. Detta är en väg som också Sverige föreslås följa. Utredningen föreslår därför att privata depåer skall få etableras och att Riksbanken skall betala räntekompensation för behållningar som ligger i en depå. Följande föreslås gälla:

Etablering, ägande, lokalisering mm

- Kontanter i depå kan endast ägas av banker, som har RIX-konto
- Bank tecknar avtal med Riksbanken om att kunna lägga in kontanter i depå och samtidigt erhålla räntekompensation på behållningen som ligger i depån

- Riksbanken bör inte ha några synpunkter på vem som är ägare av en depå, eller vem som administrerar depån, eftersom det är banker och inte Riksbanken som är ägare av behållningarna i depån
- Grundtanken är att marknaden skall få avgöra antal och lokalisering av depåer

Räntekompensation

- Riksbanken betalar räntekompensation endast för standardförpackade, uppräknade, kvalitets sorterade och äkthetskontrollerade sedlar och myntpallar som lagts in i en depå
- Bank som lägger in kontanter i depå ansvarar för att Riksbanken dagligen, vid en senast fastställd tidpunkt, informeras om den nettoförändring som ägt rum under dagen av det värde som banken har i depån samt det faktiska värdet
- En straffavgift kommer att tas ut om felaktig information har lämnats till Riksbanken
- Riksbanken bör, åtminstone initialt, inte lägga någon begränsning på värdet som kan ligga i depån
- Kontanter för vilka räntekompensation erhålls skall vara avskilda från andra kontanter som förvaras i samma valv

Kontroll

- Riksbanken skall kontrollera att värden i depå överensstämmer med den information som Riksbanken erhållit
- Kontroll skall bland annat ske genom oannonserade besök av depån
- Bank garanterar att Riksbanken har oinskränkta möjligheter att besöka och kontrollera värdena i depån

Avgift för avtal om depå med räntekompensation

- Bankerna skall betala en årlig avgift per depå till Riksbanken för att täcka Riksbankens kostnader för kontroll av depån
- Avgiften bör fördelas mellan bankerna, som använder depån, på ett sätt som motsvarar deras storlek på kontantmarkanden
- Den årliga avgiften får inkludera avgifter för täckande av eventuella andra kostnader än den för kontroll som Riksbanken kan åsamkas med anledning av depån
- Avgiften skall ses över årligen och om Riksbankens faktiska kostnader för kontrollen av depåerna över- eller understiger med 10% av den uttagna avgiften skall avgiften justeras så att den ungefärligen motsvarar den faktiska kostnaden
- Riksbanken skall kunna ta ut en extra avgift på samtliga depåer om antalet depåer når en nivå som, enligt Riksbankens analys, har klara negativa effekter för främjandet av en kostnadseffektiv kontanthantering ur ett samhällsekonomiskt perspektiv



■ Hämtning och inlämning av kontanter vid Riksbankens kontor

- Riksbanken levererar nya kontanter till sina kontor
- Ingen avgift tas ut när bank hämtar kontanter eller inlämnar sedlar vid Riksbankens kontor

Övrigt

- Tillstånd att erhålla räntekompensation för behållning i depå kan återkallas med omedelbar verkan om, vid upprepade tillfällen, Riksbanken erhåller inkorrekt information om behållningar i depån eller om bank eller depå på annat sätt missköter verksamheten vid i depå
- En depå skall vara beredd att inför ett sedelutbyte, på Riksbankens uppdrag, förvara plomberade nya sedlar