



Framställning om vissa utredningsbehov med anledning av Panaxias konkurs

Sammanfattning

I framställningen föreslås att en eller flera utredningar snarast påbörjas för att se över hur regelverket för kontantflödet i Sverige bör vara utformat. Syftet med utredningsarbetet bör vara att etablera ett sammanhängande och effektivt ramverk som bidrar till att säkerställa en välfungerande, säker och samhällsekonomisk hantering av kontanter. Ansatsen bör vara bred och utredningen bör bedrivas förutsättningslöst och bland annat omfatta analys av vilka företag som ska få hantera stora mängder kontanter, vilka tillstånd de ska ha och vilka regler som ska gälla för dessa företag. Det sistnämnda kan till exempel inkludera regler som syftar till stärkt motståndskraft mot konkurs och kundskyddsregler samt bestämmelser som säkerställer en ordnad avveckling.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Förslag till riksdagsbeslut.....	3
Vissa utredningsbehov med anledning av Panaxias konkurs.....	4
1 Kontanthantering i Sverige	4
2 Panaxia	5
3 Regelverket för företag som medverkar i kontanthantering bör utredas från ett helhetsperspektiv	5
4 Några identifierade utredningsområden.....	7

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen skyndsamt bör tillsätta en eller flera utredningar med uppdrag att se över regelverket för kontantflödet i Sverige.

Stockholm den 30 oktober 2012

På direktionens vägnar

STEFAN INGVES

/Kerstin Haglund

Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Karolina Ekholm, Per Jansson, Lars E.O. Svensson och Barbro Wickman-Parak har deltagit i beslutet.

Föredragande har varit Christina Wejshammar och Anna Wilbe.

Vissa utredningsbehov med anledning av Panaxias konkurs

Riksbankens förslag

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen skyndsamt bör tillsätta en eller flera utredningar med uppdrag att se över regelverket för kontantflödet i Sverige.

1 Kontantheringen i Sverige

Kontanter har en viktig funktion som betalningsmedel i Sverige. Av de betalningar som sker från hushåll till företag är uppskattningsvis 30 procent med kontanter, vilket motsvarar omkring 15 procent av det sammanlagda värdet av alla betalningar. Den hantering av kontanter som möjliggör att hushåll och företag har tillgång till och kan avhända sig kontanter omfattar således stora belopp. Under 2011 var det genomsnittliga värdet på kontanter i cirkulation 99 miljarder kronor. För att säkerställa såväl tillgång till och möjligheten att avhända sig kontanter är den hantering av kontanter som sker i samhället kritisk. Om flödet av kontanter inte fungerar kan såväl stora säkerhetsrisker som problem på betalningsmarknaden skapas. I ett krisläge, där alternativa sätt att betala kanske inte finns tillgängliga, blir detta extra viktigt.

Det är flera aktörer som hanterar kontanter i Sverige. Riksbanken har ensamrätt att ge ut sedlar och mynt i Sverige och svarar därför också för landets försörjning med kontanter. Detta försörjningsuppdrag utför Riksbanken med banker och bankägda bolag som motparter. Riksbanken lämnar ut nya sedlar och mynt till dessa motparter. När sedlarna och mynten är utslitna lämnar motparterna in dem hos Riksbanken för makulering. De fem största bankerna i Sverige har bildat ett gemensamt bolag, BDB, (BDB Bankernas Depå AB) för att dels hålla ett lager av kontanter, dels hantera uthämtning och inlämning hos Riksbanken. För de lager BDB håller uppbär bolaget räntekostnadsersättning från Riksbanken. BDB:s del i kontantheringen är vidare att lämna ut till och ta emot kontanter från olika kunder, främst banker och så kallade värdebolag¹. Via bankkontor och uttagsautomater försörjer bankerna sina kunder med kontanter. Även andra företag än banker tillhandahåller uttagstjänster. Vissa banker har också insättningsautomater. Värdebolagens del i kontantheringen är att, på uppdrag av bankerna, fylla på uttagsautomater och leverera kontanter till bankkontor. Värdebolagen har även avtal med en del av handeln om att försörja butiker med kontanter i form av växelkassor.

¹ Med värdebolag avses i denna framställning företag som hanterar stora mängder kontanter åt kunder bland annat i form av transportverksamhet, uppräkningsverksamhet och depåverksamhet. Sådana företag kan, men behöver inte, ha auktorisation som bevakningsföretag.

Delar av handeln använder även värdebolagen för att bli av med eventuellt överskott på kontanter (dagskassor). Andra delar av handeln blir av med sitt överskott genom att lämna in dagskassorna i serviceboxar eller till ett bankkontor. Värdebolagen sorterar och räknar de kontanter de får in från sina kunder. De kontanter som är utslitna sorteras då ut och kommer, via BDB, tillbaka till Riksbanken för makulering.

2 Panaxia

I Sverige har framförallt tre stora företag varit aktiva som värdebolag. Ett av dessa var Panaxia. Samtliga bolag i Panaxia-koncernen försattes i konkurs den 5 september 2012. Redan innan konkursutbrotten hade Ekobrottsmyndigheten inlett förundersökning mot två höga chefer och delägare i Panaxia, vilket bland annat ledde till att Länsstyrelsen i Stockholms län återkallade sitt godkännande av dessa personers anställning i bolaget. Efter konkursen har Ekobrottsmyndigheten inlett ytterligare en förundersökning med anledning av att konkursförvaltaren rapporterat att kundernas dagskassor använts för att finansiera annan verksamhet.

Vid konkursutbrottet hanterade Panaxia cirka 20 procent av uttagsautomaterna i Sverige och hade ungefär en lika stor andel av marknaden för värdetransporter. Konkursen har inte resulterat i någon generell kontantbrist i Sverige och kontanthantering har i stort fungerat bra även om vissa uttagsautomater varit tomma och vissa handlare haft problem. De flesta av Panaxias tidigare kunder har bytt eller är på god väg att byta leverantör.

Panaxia konkurs har på ett tydligt sätt visat de risker som kan uppstå när en kontanthanteringsaktör faller bort. Det har under avvecklingen av Panaxia visat sig att det är en tidskrävande och komplicerad process för ett värdebolags kunder att byta leverantör. Värdebolagen behöver dels göra en riskanalys för varje ny kund, dels installera viss säkerhetsteknik hos kunden för att efterleva de krav som nuvarande reglering ställer. Hade Panaxia haft en större marknadsandel eller om andra värdebolag på marknaden inte haft kapacitet att ta över Panaxias kunder så snabbt hade problemen sannolikt blivit större. Situationen har också förbättrats av att konkursförvaltaren kunnat driva verksamheten vidare under en längre period än en månad.

3 Regelverket för företag som medverkar i kontanthantering bör utredas från ett helhetsperspektiv

Att kontanthantering fungerar väl är av stor betydelse för tillgången till och möjligheten att avhända sig kontanter i Sverige. Kontanter har en viktig funktion som betalningsmedel i Sverige och om flödet av kontanter inte fungerar kan det skapas säkerhetsrisker och hushåll och företag kan få problem

att genomföra betalningar. Det finns behov av att ställa särskilda krav på de företag som medverkar i hanteringen av kontanter.

Mot bakgrund av Panaxias konkurs finns det anledning att ifrågasätta om befintligt regelverk för kontanthantering är tillräckligt. Efter en genomgång av det befintliga regelverket som gäller för företag som medverkar i kontantflödet i Sverige har Riksbanken funnit indikationer på att några områden kan behöva förstärkas. Riksbanken anser därför att det bör göras en grundlig översyn av regelverket för aktörer som på ett eller annat sätt ägnar sig åt kontanthantering. Översynen bör inte begränsas till problem som uppstått på grund av Panaxias konkurs utan syftet bör vara att skapa ett sammanhängande regelverk som kan bidra till att säkerställa en välfungerande, säker och samhällsekonomisk hantering av kontanter som åtnjuter förtroende hos aktörer och allmänhet i Sverige.

Utredningen bör innehålla en grundlig kartläggning av kontantflödets alla moment, vilka företag som medverkar i varje moment, vilka risker som finns och hur dessa företag och risker är reglerade genom lagstiftning och tillsyn eller civilrättsliga avtal.

Utredningen bör föreslå vilken auktorisation som ska krävas av företag som bedriver kontanthantering i olika former. Här bör det också ingå en analys av om det finns anledning att ställa särskilda krav på till exempel kapitalbuffertar eller särskilda buffertar för att hantera affärsrisker. Sådana krav kan bidra till att ge företag som bedriver kontanthantering extra motståndskraft mot konkurs och en möjlighet att driva verksamheten vidare under en viss tid även om en konkurs inträffar.

Vidare bör det noga utredas vilka risker som uppstår i olika former av kontanthantering och hur dessa risker ska hanteras och begränsas. Utredningen bör identifiera vilka handhavanderegler som ska gälla för sådana verksamheter bland annat med syfte att skapa skydd för kunders tillgångar både under verksamhets drift och efter en konkurs.

Efter genomgången av regelverket för företag som medverkar i kontanthantering har Riksbanken även noterat att det saknas ett samlat huvudmannaskap för regleringen för dessa företag. Det finns därmed en risk att viktiga frågor inte uppmärksammas. I samband med att det utreds vilka regler som ska gälla för dessa företag bör man därför även titta på huvudmannskapet för regleringen och vilken myndighet som är bäst lämpad att utöva en samlad tillsyn.

Det har under avvecklingen av Panaxia visat sig att avveckling av ett värdebolag måste kunna göras under ordnade former för att ge dess kunder tid att byta leverantör och därmed undvika störningar i kontantflödet och säkerhetsrisker i samhället. Det behöver därför också utredas om det finns behov av särskilda regler för avveckling av företag som medverkar i kontanthantering för att säkerställa att avvecklingen sker på ett för betalningsmarknaden säkert och effektivt sätt.

Slutligen behöver nyttan och kostnaden av att införa eventuella ytterligare regleringar beaktas av utredningen. I detta sammanhang är det särskilt viktigt

att beakta att marknaden för de företag som hanterar kontanter idag är liten och endast består av ett fåtal företag. Mer konkurrens på detta område är önskvärt såväl i syfte att minska riskerna som ur effektivitetssynpunkt vilket bör beaktas av utredningen.

4 Några identifierade utredningsområden

Enligt vad som nämnts ovan bör den av Riksbanken förordade utredningen bedrivas förutsättningslöst, särskilt mot bakgrund av att det ännu är för tidigt att dra några säkra slutsatser av Panaxias konkurs. Redan idag går det dock att peka på vissa områden i nuvarande regelverk som skulle behöva ses över. Riksbanken vill i det avseendet särskilt framhålla följande.

Idag hanteras stora delar av kontantflödet av så kallade värdebolag som lyder under reglerna för bevakningsföretag, det vill säga regler som i stor utsträckning fokuserar på vad som kan betecknas traditionell bevakningsverksamhet. I den registerkontroll som Länsstyrelsen utför inför godkännande av föreståndare, styrelse och personal i värdebolag ingår inte kontroll av personens ekonomiska förhållanden. Det kan också konstateras att uppräkningsverksamhet inte kräver något tillstånd och inte står under någon form av tillsyn. Utredningen bör överväga om andra krav på auktorisation och personkontroll ska införas för företag som bedriver kontanthantering.

Det saknas specifika regler som rör hantering av stora mängder kontanter och de finansiella risker som skapas i sådan verksamhet. Det finns till exempel inte något lagstadgat krav att värdebolag ska hålla kundernas medel separerade från sina egna. Man kan också konstatera att det i dagens regelverk inte finns några regler som tar hänsyn till värdebolagens kritiska funktion i kontanthantering som till exempel krav på kapitalstyrka eller liknande regler som syftar till att stärka företagets finansiella motståndskraft mot konkurs. Länsstyrelsen utövar idag inte heller någon ekonomisk tillsyn över värdebolag.

En konkursförvaltare har enligt gällande regler begränsade möjligheter att driva verksamheten i ett värdebolag i konkurs vidare längre än under en månad på grund av den statliga lönegarantin och Länsstyrelsens säkerhetskrav på verksamheten. Det har visat sig att denna tidsperiod kan vara för kort för att säkerställa att kontanthantering i Sverige kan fortgå utan avbrott, åtminstone om det företag som går i konkurs har en stor andel av kontanthanteringsmarknaden.