



Statens roll på betalningsmarknaden

Sammanfattning

Kontantanvändningen har minskat snabbt i Sverige och det kan inte uteslutas att kontanter inom en inte alltför avlägsen framtid blir irrelevanta i Sverige, för att handeln i bred utsträckning slutat ta emot dem. Även om kontanterna inte helt kommer att försvinna skulle förhållandet att kontanter inte längre är allmänt accepterade i praktiken innebära ett kontantlöst samhälle. Riksbanken har uttryckt oro för denna utveckling i ett remissvar till Riksbanksutredningen.¹

Sverige är ett av de länder i världen där kontanterna är som mest marginaliserade, men det teknikkifte som digitaliseringen innebär påverkar alla länder. Digitala centralbankspengar är därför något som utreds av flertalet centralbanker i världen. Många har också påbörjat pilotstudier och tester för att lära sig mer om hur det skulle kunna fungera i praktiken.

Det svenska samhället har i 350 år förlitat sig på att Riksbanken i olika former har försett allmänheten med pengar i svenska kronor. Sedan början av 1800-talet har dessutom sedlar utgivna av Riksbanken varit lagligt betalningsmedel i Sverige.² Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen av betalningar ställer frågan om statens framtida roll på betalningsmarknaden på sin spets eftersom denna utveckling, om inget görs, med stor sannolikhet leder till att allmänheten inte längre kommer att ha tillgång till allmänt accepterade centralbankspengar. Den effekten kan i sin tur göra det svårare för Riksbanken att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende i Sverige, inte bara vid kris och krig utan även i fredstid.

En kommitté bör därför få i uppdrag att göra en översyn av begreppet lagligt betalningsmedel, statliga betalningsmedels roll i en digitaliserad ekonomi

¹I korthet anser Riksbanken att alla banker med betalkonton ska erbjuda kontanttjänster samt att det är mycket angeläget att klargöra begreppet lagligt betalningsmedel. Exempelvis behöver det stå klart vilka verksamheter, utöver offentlig sjukvård, som ska vara skyldiga att ta emot kontanter. För mer information se <https://www.riksbank.se/globalassets/media/remisser/riksbankens-remissvar/svenska/2018/yttrande-over-remiss-om-tryggad-tillgang-till-kontanter.pdf>.

² Se § 72 i 1809-års regeringsform.

samt statens respektive den privata sektorns roll och ansvar på betalningsmarknaden.

Kommittén bör ha en allsidig expertkompetens som innefattar bland annat juridik, ekonomi, statsvetenskap, historia och EU-frågor. Som exempel på allsidighet kan nämnas den så kallade EMU-utredningen på 1990-talet som gav vägledning inför Sveriges ställningstagande till ett euroinförande.

Utredningsuppdraget bör ha en bred konceptuell ansats. Vidare bör kommittén göra en genomgripande analys av olika tänkbara lösningar på problem och risker. Som en del av detta arbete bör kommittén både utreda behovet av nya regler för den privata sektorn och innebörden av att införa digitala centralbankspengar. Slutligen bör kommittén utgå från att betalningsmarknaden ska fungera väl även vid kris och krig.

Kommittén bör vidare bedöma och föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga för att Sverige även fortsättningsvis ska ha en stabil och effektiv betalningsmarknad. Kommittén bör överväga behov av eventuella lagändringar när det gäller bland annat begreppet lagligt betalningsmedel.

Då frågan är tidskritisk bör tiden för uppdraget inte vara alltför lång.

Rättelse den 18 juni 2019

I framställningen beslutad den 16 april 2019 står att sedlar och mynt utgivna av Riksbanken varit lagligt betalningsmedel i Sverige sedan 1850-talet (s. 1, 12 och 17). Sedlar utgivna av Riksbanken, eller dess företrädare, gavs emellertid grundlagsfäst ställning som lagligt betalningsmedel³ redan genom § 72 i 1809 års regeringsform.⁴ Vidare överfördes rätten att tillverka och ge ut mynt från regeringen till Sveriges riksbank först år 1986 (se prop. 1985/86:4). Med anledning härav har texten korrigerats på s. 1, 12 och 17.

³ Med begreppet lagligt betalningsmedel avsågs vid denna tid att sedlar utgivna av Riksbanken, eller dess föregångare Riksbankens Ständers Bank, kunde användas i "Kronans uppbörd", dvs. för skattebetalning eller i andra officiella sammanhang.

⁴ "Riksbankens ständers bank förblifver hädanefter, som den hittills varit, under riksbankens ständers egen garanti och vård, så att den ostörd må förvaltas af de fullmäktige, hvarje stånd dertill förordnar, efter de ordningar, stadgar och reglementen, hvilka redan gjorda äro eller vidare af riksbankens ständer göras kunna; ägande riksbankens ständer allena rätt att genom banken utgifva sedlar, som för mynt i riket må erkännas."

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Förslag till riksdagsbeslut	4
Betalningsmarknaden i en digital ekonomi – sammandrag	5
Bakgrund	5
Vad är pengar?.....	5
Olika typer av pengar.....	8
Pengar och statens roll på betalningsmarknaden.....	9
Centralbankspengar som lagligt betalningsmedel	10
Behovet av en utredning	12
Förslag till kommitténs uppdrag	12
Övriga frågor.....	13
Konsekvensbeskrivningar	13
Avgränsningar.....	14
Samråd/Uppdragets genomförande	14
Bilaga 1: Statens roll på betalningsmarknaden i den digitala eran.....	15
1. Pengar och statens roll på betalningsmarknaden – en historisk beskrivning.....	15
2. Problemformulering – Hur behåller man förtroendet för pengar, motståndskraften och konkurrensen på betalningsmarknaden i den digitala eran?.....	20
3. Den svenska betalningsmarknaden idag.....	24
4. Statens verktyg, inklusive en e-krona	27
5. Internationellt arbete om digitala centralbankspengar	33
Bilaga 2: Remissvar – Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 2	36

Förslag till riksdagsbeslut

Riksbanken föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som Riksbanken anför om behovet av en utredning av betalningsmarknaden i en kontantlös digital ekonomi och av statens respektive den privata sektorns roll på en sådan marknad.

Stockholm den 16 april 2019

På direktionens vägnar

STEFAN INGVES

/Emelie Nilsson

Stefan Ingves, Kerstin af Jochnick, Per Jansson, Cecilia Skingsley, Martin Flodén och Henry Ohlsson har deltagit i beslutet.

Föredragande har varit Gabriela Guibourg.

Betalningsmarknaden i en digital ekonomi – sammandrag

Bakgrund

Kontantanvändningen i Sverige fortsätter att minska och fler och fler näringsidkare slutar att ta emot kontanter. Riksbankskommittén har tagit fram ett antal förslag i syfte att säkra tillgången till kontanter i hela landet. Utvecklingen drivs dock i stor utsträckning av ett grundläggande tekniskifte och förändrade konsumtionsmönster och kommer sannolikt att fortgå. Det kan därför vara så att Sverige närmar sig ett kontantlöst samhälle. Det betyder inte att kontanterna kommer att försvinna. Kontantlöst definieras i stället som ett läge där kontanter används och accepteras i en så begränsad omfattning att de i princip har slutat att fungera som betalningsmedel. När detta händer urholkas även kontanternas funktion som värdebevarare.

Nedan följer en sammanfattning av de fördjupade analyser som finns i bilaga 1 och som rör för framställningen grundläggande förhållanden och frågeställningar.

Vad är pengar?

Ekonomiska aspekter

Pengar är förutsättningen för en fungerande samhällsekonomi och är därför en central del av ett lands infrastruktur. Pengar är i slutändan en social konvention som bygger på att alla i samhället är överens om att definiera något som just pengar. Vad som definieras som pengar har varierat över tiden och sett olika ut i olika regioner. Tekniken som används för att framställa pengar och materialet de består av har också förändrats genom tiderna. Framför allt syns en historisk trend av dematerialisering av pengar: från mynt av ädelmetall till papperspengar och nu till digitala pengar. Historiska förändringar av hur pengar har utformats visar att själva formen spelar en underordnad roll. Det centrala är i stället förtroendet för att det som har definierats som pengar accepteras som pengar. Förtroendet för pengar är inte givet och bygger på att pengar uppfyller tre viktiga funktioner. De ska fungera som en *räkneenhet* som gör det möjligt att uttrycka alla priser med ett standardiserat mått. De ska vara en bra *värdebevarare*, det vill säga pengarnas värde ska vara stabilt över tiden. Dessutom ska de accepteras av alla parter i utbyte mot varor eller tjänster, det vill säga pengar ska fungera väl som *betalningsmedel*.

Vidare är ett välfungerande penningssystem en kollektiv nytthet i likhet med ett lands försvar och rättsväsende. Staten har historiskt haft det övergripande ansvaret för att tillhandahålla detta. För att bevara förtroendet för pengar har stater runtom i världen delegerat vissa kärnuppgifter till

centralbankerna, som att ge ut pengar i ett standardformat, hålla pengarnas värde stabilt genom penningpolitiken och se till att betalningssystemet fungerar på ett säkert och effektivt sätt.

Rättsliga aspekter

Enligt vad som nämnts ovan brukar pengar definieras med hjälp av tre olika funktioner som måste finnas hos det som ska betraktas som pengar: *räkneenhet*, *värdebevarare* och *betalningsmedel*. Dessa funktioner har i vissa avseenden återspeglats i den svenska lagstiftningen för att skapa tyngd och trovärdighet åt pengabegreppet.

När det först gäller funktionen *räkneenhet* återfinns denna i 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) som anger att penningenheten i Sverige kallas krona och att kronan delas i etthundra öre. För att pengar ska kunna fungera som räkneenhet måste de samtidigt vara en värdemätare. Trots att pengars värde är grundförutsättningen för samhällsekonomin funktion är själva värdemätningen hos kronan dock inte direkt lagreglerad, till skillnad från fysiska storheter. Längd och vikt regleras genom det så kallade SI-systemet i EU-direktiv där det ytterst finns fysiska referenser. Tidsangivningen i Sverige regleras i förordningen (1979:988) om svensk normaltid, som refererar till den av Bureau International de l'Heure fastställda normaltiden Temps Universel Coordonné (UTC) som i sig kan sägas ha en astronomisk koppling. Till skillnad mot de nu nämnda storheterna saknar den svenska penningenheten en direkt rättslig koppling till något som kan definieras fysiskt. Sverige har från tid till annan haft metallmyntfot; så sent som på 1930-talet hade vi guldmyntfot. Kronan har också under en tid på 1930-talet varit kopplad till det brittiska pundet och efter andra världskriget till den amerikanska dollarn som i sin tur var kopplad till guld. Efter att dollarns koppling till guld bröts 1971 kopplades den svenska kronan till olika korgar av utländska valutor. Sedan 1992 saknar den svenska penningenheten koppling såväl till metall som utländsk valuta. Trots detta kan den fungera som räkneenhet. Även om kronan inte är kopplad till någon underliggande tillgång kan den genom Riksbankens penningpolitik sägas vara länkad till SCB:s konsumentprisindex med fast ränta, KPIF, som baseras på en korg av utvalda varor, så kallade representantvaror, som viktas i förhållande till deras värdemässiga andel av den totala privata inhemska konsumtionen. Det finns dock ingen författning som kopplar kronan till KPIF. Förhållandet mellan kronan och KPIF har skapats genom ett beslut av Riksbanken där banken uttolkat riksbankslagens bestämmelse att målet för Riksbankens verksamhet ska vara att upprätthålla ett fast penningvärde (1 kap. 2 § andra stycket riksbankslagen).

Så här långt har endast pengars funktion som räkneenhet behandlats. Funktionen *värdebevarare* kan sägas ha viss koppling till själva räkneenheten, men i frågan om värdebevarande har kvaliteten och värdebeständigheten hos det man vill beteckna som pengar betydelse. Pengar har ofta den rättsliga

karaktären av en *fordran* på en utgivare. Detta gäller i synnerhet tillgångar i form av inlåning i banker och andra kreditinstitut. Sådan inlåning betecknas ibland som privata bankpengar. Exakt på vilket sätt en bank ska betala en fordran på privata bankpengar är en fråga för sig. Vanligtvis nöjer sig fordringsägarna med att såsom betalning få en fordran på en annan bank, det vill säga andra privata bankpengar. Huvudregeln i svensk rätt torde vara att betalaren har rätt att betala med privata bankpengar (se Lindskog, Stefan, *Betalning* 2014, s. 411 f). I vilken mån dessa privata bankpengar kan anses värdebevarande beror delvis på hur väl Riksbanken lyckas med sin uppgift att bevara prisstabiliteten. Därutöver är det av väsentlig betydelse huruvida banken är solvent och kan betala sina skulder. Att inneha sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken anses inte vara förenligt med någon kreditrisk. Även om en riksbanksedel rent bokföringsmässigt skulle kunna betraktas som en fordran på Riksbanken finns det inte längre i lag angivet hur en sådan fordran skulle kunna betalas. Detsamma gäller Riksbankens tillhandahållande av elektroniska pengar vilket sker genom att Riksbanken skapar inlåningskonton för de företag, i huvudsak banker, som deltar i Riksbankens betalningssystem RIX. Riksbankens rätt att tillhandahålla betalningssystemet RIX regleras i 6 kap. 7§ riksbankslagen. Denna roll har i förarbetena motiverats med Riksbankens ansvar för ett stabilt betalningssystem (prop. 1997/98:164 s. 26). RIX används för betalningsavveckling av de fordringar som de privata bankerna har på varandra.

Vad slutligen gäller funktionen som *betalningsmedel* kan konstateras att saken endast blivit delvis reglerad i den svenska lagstiftningen. En central bestämmelse i sammanhanget är 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen som anger att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. I förarbetena anges att detta innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64). Bestämmelsen har dock av Högsta förvaltningsdomstolen bedömts kunna avtalas bort i civilrättsliga avtalsförhållanden och har därmed fått endast en begränsad betydelse vad avser kontanters funktion som betalningsmedel. I vissa offentlighetsrättsliga förhållanden, till exempel landstingens tillhandahållande av vårdtjänster, kan den betalande dock kräva att få betala med sedlar och mynt (se HFD 2015 ref. 49). För betalning av skattefordringar finns en bestämmelse i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som anger att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Skatter och avgifter får alltså inte betalas med sedlar och mynt utgivna av Riksbanken, utan inbetalningarna från de skattskyldiga ska i stället ske med privata bankpengar. Den slutliga avvecklingen av dessa betalningar sker dock i Riksbankens betalningssystem RIX. I övrigt tycks betalningar i Sverige regleras utan särskilt civilrättsligt lagstöd men med stöd av hävdvunna konventioner som trots avsaknad av rättslig reglering för närvarande tycks ha en stark ställning på betalningsmarknaden. Som nämnts ovan är en sådan konvention att en betalningsmottagare, enligt huvudregeln, måste acceptera privata bankpengar som betalning för en skuld om inte annat

avtalats särskilt. Inte desto mindre kan det finnas skäl att överväga en rättslig reglering av dessa konventioner och deras förhållande till Riksbankens roll som utgivare av centralbankspengar, när utgivningen sker genom sedlar och mynt såväl som i elektronisk form. Med hänsyn till Riksbankens funktion som likviditetsförsörjare såväl i kris som i normala tider måste denna verksamhet betraktas som ankaret i det svenska betalningssystemet.

Olika typer av pengar

Stater har sedan antiken haft en mycket viktig roll i utgivningen av pengar. Även idag har stater genom centralbanker en fundamental roll i det monetära systemet – genom att tillhandahålla kontanter till allmänheten och reserver till banksystemet – och i bevarandet av pengarnas funktion. Både kontanterna, som är tillgängliga för allmänheten, och bankreserverna, som är tillgängliga för banker, kallas därför gemensamt för centralbankspengar. Men det är inte de enda pengarna som finns i ekonomin. Banker har också genom historien kompletterat centralbankens roll genom tillhandahållande av privata pengar, främst betalningsmedel som består av insättningar på bankkonton. Man kan därför tala om en arbetsdelning i ekonomin mellan statliga centralbankspengar och privata bankpengar.

Det finns dock en viktig skillnad mellan centralbankspengar och privata bankpengar. Centralbankspengar ges ut av, och är en fordran på, centralbanken, det vill säga i slutändan på staten, medan privata bankpengar är en fordran på bankerna som är privata företag. Centralbanker kan alltid producera pengar och kan per definition inte gå i konkurs medan bankerna kan göra det och faktiskt gör det ibland.

Staten har dock verktyg för att göra privata bankpengar säkrare för allmänheten: bankregleringar som gör bankerna säkrare och insättningsgarantier som garanterar insättarnas pengar upp till ett visst maxbelopp (i Sverige och EU motsvarande 100 000 euro). Insättningsgarantin har införts för att bevara förtroendet för insättningarna. Efter finanskrisen 2007-2008 har regelverket för den finansiella sektorn skärpts, men historiskt har det visat sig mycket svårt att helt eliminera riskerna för finanskriser. Därför kan det inte uteslutas att det kan uppstå framtida finansiella kriser eller andra krissituationer. I ett kontantlöst samhälle skulle en sådan finanskris inträffa i en situation där det bara finns privata pengar. Ett sådant system har ännu inte prövats vare sig i Sverige eller i omvärlden. Det går inte att utesluta att en situation med bristande förtroende för banksektorn skulle kunna leda till bristande förtroende för hela penningssystemet. Detta skulle avsevärt kunna förvärra effekterna av en finanskris.

I ett kontantlöst samhälle har en begränsad grupp finansiella företag tillgång till riskfria centralbankspengar, däremot har inte allmänheten det. Därför är det i slutändan en politisk fråga huruvida staten ska erbjuda den säkerhet som tillgången till centralbankspengar utgör endast till en begränsad grupp av finansiella företag eller om även allmänheten ska ha det. Ett annat

sätt att formulera frågan är i vilken mån dagens ordning ska fortsätta att gälla även när tekniken förändras.

Pengar och statens roll på betalningsmarknaden

Den svenska staten har haft en central roll på betalningsmarknaden i mer än 350 år, bland annat genom att se till att allmänheten genom Riksbanken har fått tillgång till statliga pengar – kontanter. På 1800-talet fick även privata banker ge ut sedlar. Relationen mellan de privata sedlarna och sedlarna som gavs ut av centralbanken var inte självklar vare sig i Sverige eller i omvärlden. I en majoritet av länder beslöt man, vid olika tidpunkter, att ge centralbanken ensamrätt på att ge ut sedlar, så kallat sedelmonopol. Motiven för detta varierade beroende på den nationella och tidsmässiga kontexten.

I Sverige restes frågan om sedelmonopol för Riksbanken återkommande från 1840-talet och framåt. En viktig aspekt i det svenska fallet var frågan om vinsten från sedelskapandet. Skulle vinsten gå till samhället eller till bankernas ägare? En rad statliga utredningar skapades för att utreda frågan, innan ett slutligt beslut fattades 1897 att ge Riksbanken ensamrätt på att ge ut sedlar. Den mest omfattande, och den vars betänkande i praktiken låg till grund för det slutgiltiga beslutet, var 1881 års utredning.⁵ Utredningens tre huvudsakliga skäl för sedelmonopol var: 1) sedlarna bör vara helt riskfria, 2) sedelutgivningen måste ske utan kortsiktigt vinstintresse och 3) inkomsten från sedelutgivningen är nödvändig för att finansiera en centralbanks samhällsfunktion så att den inte behöver agera i vinstintresse.⁶

Sedan dess har kontanternas roll i ekonomin marginaliserats medan pengar i form av insättningar i de privata bankerna har vuxit i betydelse. Majoriteten av de pengar som används idag av allmänheten, genom exempelvis kortbetalningar, är som nämnts ovan därför privata bankpengar och inte statliga.

Den arbetsfördelning som vi har haft sedan centralbankerna skapades, som innebär en samexistens av centralbankspengar och privata bankpengar, har visat sig fungera väl historiskt. Eftersom kontanter i nuläget är den enda formen av statliga pengar som är tillgängliga för allmänheten, skulle ett kontantlöst samhälle innebära att denna samexistens upphör. Ett sätt att fortsatt ge allmänheten möjlighet att använda helt riskfria pengar i en digital framtid vore att låta Riksbanken ge ut en digital centralbankspeng, en e-krona. Med en e-krona skulle fördelningen mellan privata bankpengar och statliga pengar bli mer lik den i andra länder eller den som fanns i Sverige innan kontantanvändningen föll markant. Därmed skulle man kunna säga att e-kronor skulle vara en modern form av dematerialiserade statliga pengar. En

⁵ Brisman, S. (1931), ”Den stora reformperioden 1860–1904” i Sveriges Riksbank 1668–1924: Bankens tillkomst och verksamhet, band 4, P. A. Norstedt & Söner: Stockholm.s. 204

⁶ Se, *Bankkommitténs underdåniga förslag till förändrad organisation af bankanstalterna*, 1883, Stockholm: P.A. Norstedt & Söner. s. 235-237.

nära parallell är den dematerialisering av värdepapper som ägde rum under 1980-talet: man övergick då från värdepapper i form av fysiska dokument till ett system där äganderätten till värdepapper registrerades i digital form utan ett fysiskt underlag.⁷ Frågan om sedlars dematerialisering kan sägas vara förskjutet i tiden med cirka 30 år i förhållande till dematerialiseringen av värdepapper som redan ägt rum.

Vid sidan av rollen som den som ger ut ett statligt, lagligt betalningsmedel har staten också andra roller på betalningsmarknaden, både som leverantör av grundläggande infrastruktur för betalningar och som konsument av betalningar. På infrastrukturens sida tillhandahåller Riksbanken det centrala betalningssystemet RIX för avvecklingar av betalningar mellan finansiella institut i centralbankspengar. Staten har också stora in- och utbetalningar av skattemedel och socialförsäkringar och är på så sätt även en flitig användare av betalningssystemet.

Men även infrastrukturen för betalningar genomgår nu en snabb omvandling till följd av både digitaliseringen och internationaliseringen av marknaden. En påtaglig trend är att söka efter stordriftsfördelar genom skapandet av stora, gränsöverskridande plattformar. Europeiska centralbanken (ECB) har exempelvis skapat en gemensam europeisk plattform, TARGET Instant Payment Settlement (TIPS), för så kallade omedelbara betalningar. Det är möjligt att göra betalningar via TIPS också i andra valutor än euro, vilket gör att Sverige måste ta ställning till om det ska vara möjligt att betala med svenska kronor via TIPS eller inte.⁸ Trenden mot större internationella lösningar är å ena sidan positiv eftersom den, genom skalfördelar, sänker kostnaderna för betalningar samtidigt som den bidrar till finansiell integration över gränserna. Men samtidigt innebär dessa gränsöverskridande plattformar också att potentiellt systemviktiga delar av den finansiella infrastrukturen flyttas utanför Sveriges gränser. Det väcker frågor om en eventuell försvagning av Sveriges beredskap i händelse av krig eller andra kriser. Det krävs därför en avvägning mellan de potentiella fördelar som dessa förändringar innebär och de potentiellt negativa effekterna ur säkerhets- och beredskapssynpunkt. En e-krona som utformas för att ta hänsyn till beredskapsaspekten skulle därför kunna vara ett sätt att säkerställa att det även i framtiden finns en infrastruktur för betalningar inom landets gränser.

Centralbankspengar som lagligt betalningsmedel

Såväl i Sverige som i omvärlden har det ansetts vara viktigt att ge centralbankspengar ett särskilt legalt skydd som lagligt betalningsmedel. Även i Sverige är sedlar och mynt utgivna av Riksbanken lagliga betalningsmedel.

⁷ Se prop. 1987/88:108 om ett kontobaserat system för registrering av aktier m.m. och prop. 1988/89:152 om kontobaserat aktiesystem.

⁸ De nordiska bankerna utreder också skapandet av en ny nordisk betalinfrastruktur, kallad P27.

Juridiskt innebär detta att de ska kunna användas var som helst i landet. Genom avtalsfrihet är det dock enkelt att kringgå detta, till exempel genom att en butik sätter upp en skylt som säger att kontanter inte tas emot. Skyddet som ges av lagstiftningen om lagligt betalningsmedel i Sverige är förhållandevis svagt i ett internationellt perspektiv.⁹ I Norge och Danmark finns det till exempel konsumentlagstiftning som begränsar möjligheten att avtala bort kontantbetalning. Om kontanterna skulle marginaliseras som betalningsmedel skulle det med den nuvarande lagstiftningen innebära att Sverige inte skulle ha något lagligt betalningsmedel. Det kan därför finnas anledning att se över om lagstiftningen kan göras teknikneutral så att även elektroniska betalningsmedel utgivna av Riksbanken kan bli lagliga betalningsmedel.

⁹ Jfr dock 3 § första stycket lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden som innebär att avtalsvillkor som är oskäliga kan jämkas eller lämnas utan avseende.

Behovet av en utredning

Det svenska samhället har i 350 år förlitat sig på att Riksbanken har försett allmänheten med pengar i svenska kronor i olika former. Sedan början av 1800-talet har dessutom sedlar utgivna av Riksbanken varit lagligt betalningsmedel i Sverige.¹⁰ Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen av betalningar ställer dock frågan om statens framtida roll på betalningsmarknaden på sin spets.

I dagsläget har allmänheten endast tillgång till fysiska centralbankspengar och inte digitala sådana. Det kan göra det svårare för Riksbanken att i framtiden främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, inte bara vid kris och krig utan även i fredstid.

En kommitté bör därför få i uppdrag att göra en översyn av det statliga betalningsmedlets betydelse i en digitaliserad ekonomi och statens respektive den privata sektorns roll och ansvar på betalningsmarknaden.

Förslag till kommitténs uppdrag

Kommittén bör analysera och kartlägga innebörden av en digitaliserad betalningsmarknad. Kommittén bör därför

- utreda hur begreppet lagligt betalningsmedel förhåller sig till en digital ekonomi
- beskriva nuläge och möjlig framtid för betalningsmarknaden i Sverige och omvärlden
- kartlägga de problem och risker som det skulle innebära om staten inte längre har uppgiften att förse allmänheten med pengar
- analysera anonymitets- och integritetsfrågor kontra frågor om penningtvätt och annan brottslig verksamhet vid digitala betalningar
- analysera de problem som kan uppstå när kontanter inte längre är gångbara, bland annat riskerna för ekonomiskt utanförskap
- utreda konsekvenserna för betalningarna, framför allt för nationella betalningssystem och möjligheterna till offline-funktion, vid kris- och krigsförhållanden.

Kommittén bör vidare ta ställning till statens (inklusive Riksbankens) respektive den privata sektorns roller och ansvar på en digitaliserad betalningsmarknad. Kommittén bör därför

- undersöka allmänhetens behov av att ha tillgång till centralbankspengar för att kunna göra säkra och effektiva betalningar i en digital ekonomi
- lämna förslag på hur staten kan säkerställa att betalningsmarknaden förblir säker, robust, effektiv och inkluderande i synnerhet i krigs- och krissituationer

¹⁰ § 72 i 1809 års regeringsform.

- ge förslag på eventuella krav som bör ställas på banker och andra kreditinstitut om det bara finns tillgång till privata pengar och betalningar
- föreslå tänkbara alternativa lösningar på de problem och risker som framkommit och ange för- och nackdelar med dessa lösningar
- utreda konsekvenserna av olika statliga vägval för beredskap, allmänhetens digitala inkludering samt betalningssystemets stabilitet och effektivitet
- ta ställning till begreppet lagligt betalningsmedel och om/hur det kan anpassas till dagens digitala samhälle
- identifiera eventuella övriga behov av civilrättslig och annan lagstiftning som den digitaliserade betalningsmarknaden och ett införande av en e-krona kan tänkas föra med sig
- utreda konsekvenserna av att införa digitala centralbankspengar för allmänheten. I samband med detta bör kommittén ta ställning till om sådana pengar kan vara en lösning på de eventuella problem och risker som en kontantlös ekonomi för med sig.

Kommittén bör, vad avser digitala centralbankspengar

- analysera om dessa kan utformas på ett sätt som löser de problem som uppstår när kontanter inte längre fungerar i vid mening
- ta ställning till om digitala centralbankspengar, vid sidan av kontanter, kan och bör få en ställning som lagligt betalningsmedel eller om det finns behov av att stärka deras ställning på annat sätt
- kartlägga vilka konsekvenser digitala centralbankspengar får för banksystemet och övrig finansmarknad och för Riksbankens och andra myndigheters verksamhet
- utreda vilka frågor som uppkommer i fråga om digitala centralbankspengar i förhållande till EU:s institutioner (till exempel ECB), andra medlemsstater och relevant EU-lagstiftning
- analysera och vid behov lämna författningsförslag när det gäller Riksbankens mandat att tillhandahålla digitala centralbankspengar.

Övriga frågor

Kommittén bör vara oförhindrad att inom de ramar som angetts för uppdraget ta upp och belysa även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Kommittén bör kunna föreslå kompletterande eller ändrade bestämmelser i andra delar än de som ska utredas särskilt om kommittén finner att det krävs eller är lämpligt.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen bör särskilt avse förslagets konsekvenser för allmänheten och däribland äldre personer, personer med funktionsvariationer och personer i finansiellt eller digitalt utanförskap. Analysen bör även

innehålla konsekvenser för den finansiella sektorn, däribland kreditinstituten, och för det allmänna. Kommittén bör vidare bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta respektive om Sverige i framtiden väljer att införa euron. Kommittén bör tillämpa riktlinjerna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Avgränsningar

Det ingår inte i uppdraget att se över sådana delar som hanteras inom ramen för andra utredningar, exempelvis Riksbankskommitténs uppdrag rörande kontanthantering, såvida inte uppdraget i sig öppnar upp för nytt ställningstagande i någon för uppdraget relevant fråga, exempelvis frågan om begreppet lagligt betalningsmedel.

Samråd/Uppdragets genomförande

Kommittén bör hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Riksbanken och andra berörda myndigheter samt organisationer (såsom pågående beredskapsutredningar, Riksbankskommittén). Detsamma gäller relevant arbete som pågår på internationell nivå (Internationella valutafonden (IMF), Bank for International Settlements (BIS) och andra centralbanker). Kommittén bör även beakta relevant forskning och internationella erfarenheter när det gäller digitala centralbankspengar, så kallade CBDC.

Vidare bör kommittén under genomförande av uppdraget samråda med myndigheter och organisationer i och utanför Sverige som kan vara berörda av de olika sakfrågorna.

Utredningen bör även följa Riksbankens arbete med en e-kronapilot.

Bilaga 1: Statens roll på betalningsmarknaden i den digitala eran

Denna bilaga innehåller en fördjupning av avsnittet *Betalningsmarknaden i en kontantlös ekonomi* i framställningen. Bilagan är strukturerad enligt följande: Inledningsvis, i avsnitt 1, beskriver vi vad pengar är och vilka olika typer av pengar som finns samt hur pengar och statens roll på betalningsmarknaden har utvecklats historiskt. Därefter beskrivs i avsnitt 2 hur statens roll på betalningsmarknaden har marginaliserats i samband med den digitala utvecklingen och vilka risker detta medför. Avsnitt 3 redogör för hur den svenska betalningsmarknaden ser ut idag. Vidare beskrivs i avsnitt 4 vilka verktyg staten har för att kunna motverka en hög koncentration på betalningsmarknaden till följd av den digitala utvecklingen. Detta avsnitt innehåller även en fördjupning om hur de olika verktygen kan påverka Riksbankens balansräkning och vinstdelningar till staten samt hur en e-krona skulle kunna påverka penningpolitiken och den finansiella stabiliteten. Avslutningsvis sätts frågan om digitala centralbankspengar i ett internationellt perspektiv i avsnitt 5, som innehåller en beskrivning av andra centralbankers och IMF:s arbete inom området.

1. Pengar och statens roll på betalningsmarknaden – en historisk beskrivning

Pengar har en lång historia och har existerat i många olika former. Ny teknik har ofta inneburit nya former av pengar, från mer avancerad metallhanteringsteknik och tryckpressen till digitaliseringen. Men samhällsinstitutionerna, särskilt staten, har också varit viktig för att utforma pengarna. Den huvudsakliga utmaningen genom historien har varit att bevara tilltron till pengars värde samtidigt som tillräckligt mycket pengar skapas för samhällets behov.¹¹ I detta avsnitt beskrivs kort pengarnas historik och även hur statens roll på betalningsmarknaden har förändrats under 1900-talet.

Förtroende för pengar

De allra tidigaste formerna av pengar var så kallade varupengar, som till exempel yxor, halsjärn, standardiserade spannmålsvolymeter eller stycken av ädelmetall. Mynt präglades först i det som idag är östra Turkiet för cirka 2500 år sedan. Detta möjliggjordes genom successiva innovationer inom metallhanteringen. Men mynten visar också tydligt de tidiga staternas inflytande på pengarnas utveckling. Ett mynt är ju egentligen en

¹¹ För mer om detta se Söderberg, G. (2018) "Vad är pengar och vilken typ av pengar skulle en e-krona vara?". Penning- och valutapolitik nr 3. Sveriges Riksbank.

standardiserad mängd ädelmetall, som bearbetats till en form som gör det lättare att transportera, stapla och räkna dem – och som försetts med en symbol för den politiska makten som garanti för metallens äkthet.¹²

En konstant utmaning genom historien har varit att bevara förtroendet för pengar och deras värde. Det finns inga typer av pengar som är helt immuna mot hotet av värdetförändring. Varupengar är inte heller fria från värdefluktuationer, eftersom deras köpkraft också beror på hur vanligt förekommande de är.¹³ Centraleuropa hade exempelvis hyperinflation på 1600-talet trots att pengar huvudsakligen var i form av metallmynt.¹⁴ Inflation förknippas dock framförallt med papperspengar. Dessa möjliggjordes i större skala av ett ytterligare exempel på teknisk utveckling; tryckteknik. Tidiga papperssedlar i Kina ledde till hyperinflation och till att man lämnade sedlarna.¹⁵

Riksbanken ges sedelmonopol för att skapa förtroende för pengar

Riksbankens föregångare, Stockholms Banco, startades som en privat bank 1657 och började snart också att ge ut sedlar. Det fanns dock inga restriktioner på hur mycket sedlar som kunde ges ut. Resultatet blev en alldeles för stor penningutgivning, svår inflation och en finansiell kris. Banken lades ned och Riksbanken startades istället av staten 1668. I England började också guldsmederna under 1660-talet skapa sedlar som de gav ut som lån. Missnöjet med dessa tidiga bankirer, både hos staten och Londons köpmän, och deras monopol att ge ut lån och sedlar var ett av motiven bakom att skapa Storbritanniens centralbank Bank of England år 1694.¹⁶

Den här utvecklingen fortsatte under 1700- och 1800-talen. Privata banker i mer modern bemärkelse startades i allt fler länder. I Sverige skapades den första privata banken efter Stockholms Banco först på 1830-talet och började att ge ut privata sedlar. Också centralbanker startades i fler länder, ibland som landets första bank, ibland för att komplettera och stabilisera en redan etablerad banksektor.

Relationen mellan de privata sedlarna och sedlarna som gavs ut av centralbanker var inte självklar. I samtliga länder beslöt man, vid olika tidpunkter, att ge centralbanken ensamrätt på att ge ut sedlar. Motiven för detta skilde sig beroende på den nationella och tidsmässiga kontexten. I vissa fall, exempelvis Storbritannien, handlade det om att motverka privatbankernas inflationsdrivande effekter. Systemet med privata sedlar i Sverige, som började 1831, var dock unikt framförallt genom att de privata bankernas sedlar var inlösbare mot Riksbankssedlar. På det sättet var Riksbanken, och ytterst

¹² Davies, G. (1994), *A History of Money*, University of Wales Press: Cardiff.

¹³ Exempelvis hade så kallade kauri-snäckor, som användes som pengar i stora delar av Afrika, framåt 1920-talet kraftigt minskat i värde på grund av ökad import av snäckor. Se Davies (1994), s. 37.

¹⁴ Se Schnabel, I. och H. S. Shin (2018), "Money and trust: lessons from the 1620s for money in the digital age", Working Paper no. 698, Bank for International Settlements.

¹⁵ Se von Glahn, R. 1996, *Fountains of Fortune: Money and Monetary Policy in China, 1000-1700*, Berkeley: University of California Press.

¹⁶ Se Davies, G. (1994).

svenska staten, garanten för förtroendet för de privata sedlarna genom att den privata sedlarna inte fick ges ut utan täckning i riksbankssedlar. Detta var troligen den grundläggande orsaken till att det svenska systemet var förhållandevis stabilt jämfört med andra länders utgivning av privata sedlar. Frågan om sedelmonopol för Riksbanken restes dock återkommande från 1840-talet och framåt. Den drivande faktorn i det svenska fallet var frågan om vinsten från sedelskapandet. Skulle vinsten gå till samhället eller till bankernas ägare? En rad statliga utredningar skapades för att utreda frågan, innan ett slutligt beslut fattades 1897 att ge Riksbanken ensamrätt på att ge ut sedlar. Den mest omfattande och den vars betänkande i praktiken låg till grund för det slutgiltiga beslutet var 1881-års utredning.¹⁷ Utredningens tre huvudsakliga skäl för sedelmonopol var: 1) sedlarna bör vara helt riskfria; 2) sedelutgivningen måste ske utan kortsiktigt vinstintresse; och 3) inkomsten från sedelutgivningen är nödvändig för att finansiera en centralbanks samhällsfunktion så att den inte behöver agera i vinstintresse.¹⁸

Bakgrunden till den nuvarande situationen, med fallande kontant användning, ligger historiskt i två trender. Det första är att insättningar i större skala blev vanligare efter den så kallade ”insättningsrevolutionen” som skedde gradvis under andra hälften av 1800-talet.¹⁹ Det andra är den tekniska utvecklingen, som möjliggjorde allt effektivare sätt att använda insättningarna till att göra betalningar i och med att de fysiska papperscheckarna ersattes av kort och mobiltelefoner.²⁰ Innebörden av det statliga monopolet på att ge ut sedlar har därför gradvis urholkats.

Kort historisk bakgrund till lagligt betalningsmedel

Begreppet lagligt betalningsmedel innebär att ett betalningsmedel ges en särskild ställning gentemot andra potentiella former av betalningsmedel. Den särställningen består framförallt i att var och en är skyldig att ta emot betalningsmedlet som betalning. Redan i regeringsformen från 1809 lades det fast att bara Riksbanken fick ge ut sedlar som måste accepteras var som helst i landet (§ 72).²¹ I modern tid flyttades skrivelsen över till riksbankslagen. I den riksbankslag som trädde i kraft 1989 står det därför att ”Sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel.”²² Lagen beskriver dock inte närmare innebörden av lagligt betalningsmedel. Däremot finns det en definition i förarbetena till lagen som säger: ”Att sedlar och mynt är lagliga

¹⁷ Brisman (1931), s. 204.

¹⁸ Se, *Bankkomiténs underdåniga förslag till förändrad organisation af bankanstalterna*, 1883, Stockholm: P.A. Norstedt & Söner. s. 235-237.

¹⁹ Se Lilja, K. (2010), ”The deposit market revolution in Sweden”, kap. 2 i *The Swedish Financial Revolution*, red. av Ögren, Anders, Palgrave: Basingstoke.

²⁰ För mer information om banksektorns digitalisering se Bätiz-Lazo, B. och D. Wood ”A Historical Appraisal of Information Technology in Commercial Banking”, *Electronic Markets* 12:3.

²¹ Med begreppet lagligt betalningsmedel avsågs vid denna tid att sedlar utgivna av Riksbanken, eller dess föregångare Riksens Ständers Bank, kunde användas i ”Kronans uppbörd”.

²² 5 kap. 1 § riksbankslagen.

betalningsmedel innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning.”²³

I praktiken är dock den lagstadgade skyldigheten att ta emot kontanter av väldigt liten betydelse. Anledningen är den rådande avtalsfriheten, vilket innebär att två parter är fria att träffa ett avtal enligt de termer som de anser rimliga (se även avsnitt 5). Det borde övervägas huruvida det lagstadgade skyddet som centralbankspengar har som lagligt betalningsmedel behöver stärkas och göras teknikneutralt. Ett minimikrav kunde vara att åtminstone statliga myndigheter ska acceptera någon form av centralbankspengar.

Statens roll på betalningsmarknaden under 1900-talet

Staten har traditionellt varit aktiv på betalningsmarknadens utbudssida genom bland annat Postgirot, Posten och Svensk Kassaservice. Den rollen har nu omformats genom de uppdrag som Post- och Telestyrelsen (PTS) och länsstyrelserna har fått. Riksbanken har också minskat sin operativa inblandning i kontantdistributionen. Sammantaget framträder en bild av att staten aldrig under de senaste hundra åren har haft en så liten inblandning på betalningsmarknadens utbudssida som nu. Nedan beskrivs denna utveckling i korthet.

Postgirot

Postgirot grundades i mitten av 1920-talet efter en utredning kring behovet av ett postchecksystem (Statens Offentliga Utredningar, 1922). Utredningen identifierade fördelarna med kontobaserade betalningar och syftet med ett postgirosystem var att förenkla betalningar, effektivisera statens betalningar och minska kontantanvändandet. På den tiden hade inte alla hushåll tillgång till bankkonto och det fanns inte heller bankkontor i alla delar av landet. Postgirot växte successivt och blev med tiden det dominerande betalningssystemet för giro- och autogirobetalningar. Mot slutet av 1990-talet försvagades Postgirots dominerande ställning successivt.

År 1998, när Postgirots marknadsandel redan hade börjat minska, hade 430 000 företag och 1 miljon hushåll konton i Postgirot. Antalet betalningar var 400 miljoner och det totala omsatta värdet var 5 000 miljarder kronor. Sveriges befolkning var då 8,85 miljoner, BNP var 1 873 miljarder och det totala värdet på betalningar i ekonomin var 7 899 miljarder.²⁴ Postgirot hade alltså omsättningsmässigt en marknadsandel på cirka två tredjedelar av betalningsmarknaden samt en stor del av privat- och företagskunderna. Postgirot själva angav en marknadsandel på drygt 46 procent av betalningsmarknaden.

År 2001 såldes Postgirot till Nordea, en privat affärsbank, och bytte namn till Plusgirot 2005. Plusgirot vänder sig idag bara till företagskunder.

²³ Prop. 1986/1987: 143 om ny riksbankslag och ändrat huvudmannskap för riksgäldskontoret, s. 60.

²⁴ Committee on Payments and Market Infrastructure (2001).

Svensk Kassaservice, PTS och länsstyrelserna

Fram till 2001 använde staten Posten AB och dess nätverk av postkontor och lantbrevbärare för att tillhandahålla betaltjänster. År 2001 bildades Svensk Kassaservice AB som ett dotterbolag till Posten med uppdrag att erbjuda manuella betaltjänster i ett riktäckande kontorsnät. Svensk Kassaservice fick årliga anslagsmedel men verksamheten gick aldrig med vinst. Mot bakgrund av den ökande användningen av digitala betaltjänster beslutade riksdagen 2007 att lagen om grundläggande kassaservice skulle upphöra att gälla i slutet av 2008 och därmed avvecklade också Svensk Kassaservice sin verksamhet.

PTS och länsstyrelserna har ett gemensamt ansvar att trygga tillgång till grundläggande betaltjänster på de orter och i den landsbygd där marknaden inte tillgodoser behovet. Efter det att Svensk Kassaservice lades ner fick PTS i uppdrag att under 2008 upphandla grundläggande betaltjänster i de områden där marknaden inte bedömdes tillgodose behovet. Dessa tjänster tillhandahölls till och med 31 augusti 2012. PTS hade gjort bedömningen att det i fortsättningen inte var genom nationell upphandling som staten bäst säkerställde det politiska målet om grundläggande betaltjänster. I stället borde det statliga ansvaret regionaliseras så att länen, utifrån sin kunskap om regionala behov och förutsättningar för service, tryggade tillgången till tjänsterna genom regionala stöd- och utvecklingsinsatser.

Länsstyrelserna hade redan sedan tidigare ett uppdrag att bevaka att det finns grundläggande betaltjänster som motsvarar samhällets behov. Sedan 2013 har de också ett uppdrag att arbeta för att regionala stöd- och utvecklingsinsatser vid behov genomförs för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och i den landsbygd där samhällets behov inte tillgodoses av marknaden. Länsstyrelsen i Dalarna har ett samordningsansvar för länsstyrelsernas bevakningsuppdrag och också ett särskilt uppdrag att tillsammans med PTS, Tillväxtverket och Tillväxtanalys stödja länsstyrelserna med att utforma och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser.

Riksbanken

Riksbanken hade fram till mitten av 1980-talet regionala kontor i nästan varje län där man lämnade ut och tog emot sedlar och mynt. Kontoren erbjöd även vissa kommersiella tjänster såsom uppräknings av dagskassor. Riksbanken påbörjade ett rationaliseringsarbete och antalet regionkontor minskade successivt. I slutet av 90-talet beslöt Riksbanken att överföra den operativa verksamheten till ett bolag, PSAB (Pengar i Sverige AB) och 2002 skapades även ett värdetransportbolag (Pengar i Sverige Värdetransport AB). Denna verksamhet omstrukturerades snart och den myndighetsrelaterade kontanthantering lades i ett nytt bolag, SKAB (Svensk Kontantförsörjning AB), som senare återinfördes i Riksbanken. Den icke-myndighetsrelaterade verksamheten kom att läggas ned. Riksbanken beslutade då om den kontanthanteringsmodell som gäller idag. Mellan 2006 och 2013 hade

Riksbanken två kontor (Tumba och Mölndal) vilka ersattes med ett enda nybyggt kontor i början av 2014 (Broby). Riksbanken sålde också sedeltryckeriet Tumba Bruk och Myntverket 2001.

2. Problemformulering – Hur behåller man förtroendet för pengar, motståndskraften och konkurrensen på betalningsmarknaden i den digitala eran?

Den snabba digitaliseringen av samhället har medfört ett starkt omvandlingstryck på betalningsmarknaden. Senare tids tekniska innovationer och förändrade konsumtionsmönster har bland annat medfört att kontanterna marginaliseras som betalningsmedel. Även om digitaliseringstrenden i grunden är positiv uppstår problem som behöver utredas. Ett problem är att svenska allmänheten får allt svårare att få tillgång till centralbankspengar, något som kan vara en viktig ingrediens för förtroendet för penningssystemet i sin helhet. Vidare kan motståndskraften och konkurrensen på betalningsmarknaden bli lidande av att en mycket koncentrerad marknad helt privatiseras. Slutligen kan vissa grupper i samhället få sämre tillgång till centrala betalningsfunktioner. Nedan utvecklas argumenten närmare.

Digitaliseringen medför att kontanternas funktion som betalningsmedel minskar i betydelse

Ett tekniskifte från pappersbaserade till digitala tjänster pågår över hela världen. Sverige, i likhet med övriga nordiska länder, ligger idag i framkant av den digitala utvecklingen.²⁵ Omvandlingen gäller många delar av samhället och omfattar även betalningar. Ur det perspektivet är det kanske inte så konstigt att Sverige också ligger i framkant när det gäller att utnyttja innovationer på betalningsmarknaden. Men denna utveckling innebär samtidigt att användningen av kontanter har minskat snabbt. Utvecklingen leder till att Sverige behöver planera för ett kontantlöst samhälle. Det betyder inte att kontanter kommer att försvinna. Kontantlöst definieras istället som ett läge där kontanter används och accepteras i en så begränsad omfattning att de i princip har slutat att fungera som betalningsmedel. När detta händer urholkas även kontanternas funktion som värdebevarare.

Det har pågått en livlig debatt om varför kontanterna är på väg bort. Frågan analyserades också inom ramen för Riksbankskommitténs utredning som utmynnade i ett lagförslag om att reglera bankernas utbud av kontantjänster.²⁶ Detta medför sannolikt att bankerna inte kan minska utbudet av kontantjänster för snabbt. Det är svårt att reda ut hur stor roll utbudet av, respektive efterfrågan på, kontanter spelar för minskningen av kontantanvändningen. Den snabba framväxten av nya digitala betaltjänster som iZettle, Paypal och

²⁵ Se t.ex. EU:s index för digital ekonomi och digitalt samhälle (DESI). 2017 låg Sverige på tredje plats efter Danmark och Finland.

²⁶ Tryggad tillgång till kontanter, SOU 2018:42

Swish har varit en starkt bidragande orsak.²⁷ Men det finns statistik som tyder på att trenden mot en allt mer digitaliserad betalningsmarknad också i hög grad kommer från efterfrågesidan.²⁸ Förändringarna i efterfrågan orsakas i sin tur av förändringar i konsumtionsvanor till följd av ökad e-handel och demografiska faktorer, där yngre generationer i allt högre grad väljer bort kontanter.²⁹

I ljuset av detta är det svårt att tro att utvecklingen mot ett kontantlöst samhälle går att vända. Digitaliseringen är dessutom en strukturomvandling som medför effektivitetsvinster, vilket i grunden är positivt. Men det skapar också problem som behöver analyseras och hanteras på ett bra sätt.

Statens roll på betalningsmarknaden marginaliseras

Som beskrivits i avsnitt 1 har den svenska staten alltid haft en central roll på betalningsmarknaden, bland annat genom att se till att allmänheten genom Riksbanken har fått tillgång till statliga pengar – kontanter – i mer än 350 år. Vidare har staten gett Riksbanken ett lagstadgat ansvar att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Att Riksbanken har en sådan viktig roll i betalsystemet är inte unikt för Sverige, centralbanker runtom i världen har alltid haft en sådan roll.

Anledningen till detta är att förtroendet för pengar är en förutsättning för att hela det monetära systemet ska fungera väl. I själva verket var det, som nämndes tidigare, denna centrala funktion, att skapa och bibehålla förtroendet för pengar, som en gång i tiden gav upphov till framväxten av centralbanker (se avsnitt 1 för en mer detaljerad beskrivning).³⁰

Pengar är förutsättningen för en fungerande samhällsekonomi och är därför en central del av ett lands infrastruktur. Ändå är det svårt att definiera exakt vad pengar är. Det beror på att pengar i slutändan är en social konvention som bygger på att alla i samhället är överens om att definiera något som just pengar. Vad som definieras som pengar har historiskt varierat över tiden och sett olika ut i olika geografiska regioner. Tekniken som används för att framställa pengar och materialet de består av har också förändrats genom tiderna – metall, papper eller digitala enheter. Den stora variationen på hur pengar har utformats visar att själva formen spelar en underordnad roll. Det centrala är istället förtroendet för det som har definierats som pengar kan accepteras som just pengar.

Vidare är ett välfungerande penningssystem en kollektiv nytthet i likhet med ett lands försvar och rättsväsende. Staten har historiskt haft det övergripande ansvaret för att tillhandahålla detta. För att bevara förtroendet för pengar har stater runtom i världen delegerat vissa kärnuppgifter till statliga

²⁷ Se till exempel Arvidsson N., ”Framväxten av mobila, elektroniska betalningstjänster i Sverige – en studie av förändring inom betalsystemet”, Uppdragsforskningsrapport 2016:14, Konkurrensverket.

²⁸ Se till exempel Erlandsson F. och G. Guibourg, ”Tiderna förändras och så också betalningsvanorna”, Ekonomisk kommentar nr 6. 2018, Sveriges riksbank.

²⁹ Ibid.

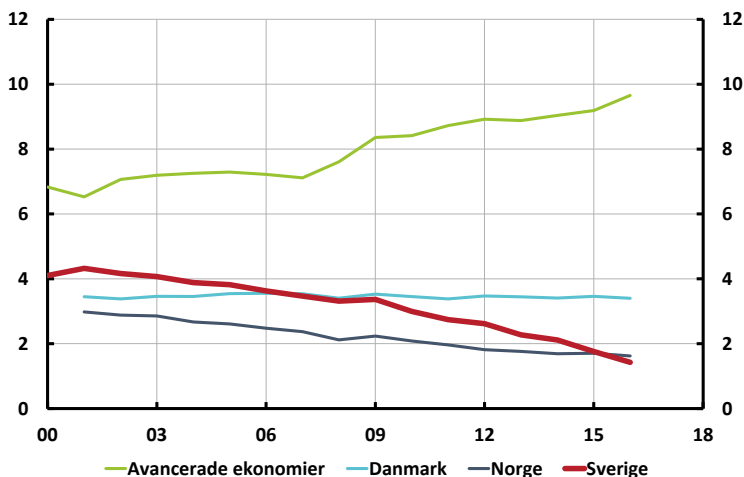
³⁰ Se också Söderberg, G. (2018).

centralbanker som att ge ut pengar i ett standardformat – tillhandahålla numerären-, hålla pengarnas värde stabilt genom penningpolitiken samt se till att betalningssystemet fungerar på ett säkert och effektivt sätt.

Statens eller centralbankens pengar är dels kontanter som allmänheten har tillgång till och dels bankernas reserver på centralbankskonton, med hjälp av vilka bankerna betalar sinsemellan. Kontanter har nu länge funnits parallellt med privata bankpengar, de pengar och betaltjänster som bankerna tillhandhåller via allmänhetens inlåningskonton. I dagsläget är merparten av pengarna i omlopp privata bankpengar.

Det finns en viktig skillnad mellan centralbankspengar och privata bankpengar. Centralbankspengar ges ut av, och är en fordran på, centralbanken, det vill säga i slutändan på staten, medan privata bankpengar är en fordran på bankerna som är privata företag. Centralbanker kan alltid producera pengar och kan per definition inte gå i konkurs medan bankerna kan göra det och faktiskt gör det ibland.³¹ Det är därför allmänheten ofta föredrar kontanter när förtroendet för banksystemet är ifrågasatt. Detta skedde senast efter den globala finanskrisen där efterfrågan för kontanter ökade runtom i världen (dock inte i Sverige), se diagram 1.

Diagram 1. Kontanter i omlopp som andel av BNP i olika regioner



Källa: Bech m.fl, 2018. "Payments are a-changing' but cash still rules", BIS Quarterly Review, mars 2018.

Det har funnits perioder i historien då antingen enbart centralbankspengar eller enbart privata bankpengar har funnits tillgängliga. Men dessa system har inte visat sig vara tillräckligt robusta över tiden. Det finns därför många som menar att allmänhetens tillgång till centralbankspengar, samexistensen mellan centralbankspengar och privata bankpengar samt konvertibilitet ett-till-ett

³¹ Centralbanker kan fungera även med negativt eget kapital.

mellan de båda formerna av pengar är centrala förutsättningar för ett säkert och effektivt betalningssystem.³²

Men det finns också de som inte anser att ett kontantlöst samhälle skulle utgöra ett problem för förtroendet för penningssystemet. Staten har trots allt andra verktyg för att göra privata bankpengar säkra för allmänheten: bankregleringar som gör bankerna säkrare och insättningsgarantier som har kommit till för att se till att allmänheten ska känna att deras inlåning är säker. Men hur bra regelverken och tillsynen än är har det hittills visat sig vara omöjligt att helt eliminera riskerna för återkommande finanskriser. På samma sätt är det inte helt satt utom tvivel att allmänheten, i en krissituation, inte skulle uppfatta privata bankpengar som täcks av insättningsgarantin som lika säkra som centralbankspengar. Ett system med enbart privata bankpengar med stöd av insättningsgarantin har ännu inte prövats varken i Sverige eller i omvärlden. Till syvende och sist är det en politisk fråga huruvida staten vill erbjuda den säkerhet som tillgången till centralbankspengar utgör till en begränsad grupp av finansiella företag eller till allmänheten i stort.

Digital exkludering

Även om den ökade digitaliseringstrenden i stort är positiv är den svår att hantera för särskilda grupper. Enligt PTS befinner sig minst en halv miljon svenskar i ett så kallat digitalt utanförskap. Eftersom den här gruppen inte har tillgång till, eller kan använda, den teknik som krävs för att utföra digitala betalningar bedöms den inte ha tillgång till grundläggande betaltjänster i tillräcklig utsträckning.³³ Betalningar är en del i detta, men problemen för de som står utanför det digitala samhället är förstås mycket större än så och här behöver både staten och den privata sektorn ta ett ansvar. Hur man löser detta problem i ett alltmer digitaliserat samhälle är en stor utmaning där flera parter behöver samarbeta. Tekniska lösningar som är enkla och användarvänliga även för sårbara grupper behöver tas fram.

Motståndskraften och konkurrensen på betalningsmarknaden försämras

Även om många nya aktörer har vuxit fram under senare tid är betalningsmarknaden fortfarande starkt koncentrerad och dominerad av de stora bankerna. Bankernas dominans beror på att centrala delar av betalningssystemen och betaltjänster – Bankgiro, Bankomat och Swish m.fl. – är samägda.³⁴ När det gäller kortbetalningar domineras marknaden helt av två amerikanska bolag. Den starka koncentrationen är inte unik för den svenska marknaden utan snarare en konsekvens av betalningsmarknadens speciella

32 BIS (2003), "The role of central bank money in payment systems," Committee on Payment and Settlement Systems, August. <https://www.bis.org>.

33 Post- och telestyrelsen (2017). Grundläggande betaltjänster i en digitaliserad framtid, rapport nr. 20.

34 Se till exempel Stefan Åkerblom, "Betaltjänstmarknad i Sverige", Konkurrensverkets rapportserie 2017:7.

egenskaper. Skalfördelar i kombination med nätverkseffekter skapar en kombination som leder till att oftast ett enda system kan tjäna en hel marknad. Därför beskrivs ofta betalningsmarknaden som ett så kallat naturligt monopol (se avsnitt 4 för en mer djupgående beskrivning av betalningsmarknaden).

Detta ger upphov till viktiga frågor som rör motståndskraften och konkurrensen på marknaden. Å ena sidan är det effektivt att utnyttja skalfördelar och nätverkseffekter genom att ha enstaka system som tjänar hela marknaden. Men å andra sidan leder det till sårbarheter när det gäller motståndskraft mot störningar och krisberedskap av en mycket central del av landets infrastruktur. Inte minst när delar av infrastrukturen finns utanför landets gränser. Beredskapsaspekten reser frågor om behovet av alternativa system. Detta är en funktion som kontanter historiskt alltid har haft: när banksystemen inte har varit tillgängliga på grund av störningar har man kunna betala med kontanter. Men nuförtiden är kontanter marginaliserade som betalningsmedel och kan inte längre fylla den funktionen. Vidare är kontantuttagen i hög grad beroende av tillgång till el och fungerande banksystem.

Eftersom kontanter historiskt sett varit ett alternativt betalningssätt, om än i allt minskande grad på senare tid, har de kunnat fungera som konkurrens till bankernas betaltjänster. Det kan ha bidragit till att begränsa bankernas möjligheter att utnyttja sin dominerande ställning för att ta ut övervinster från framförallt handeln. Nyligen har ny europeiskt lagstiftning³⁵ kommit till för att främja konkurrensen på marknaden samtidigt som nya aktörer från framförallt FinTech-sektorn börjat ta marknadsandelar. Men de bakomliggande systemen som hanterar betalningarna och som aktörerna på marknaden behöver ha tillträde till är fortfarande samägda av ett fåtal banker.

3. Den svenska betalningsmarknaden idag

Betalningsmarknaden genomgår en snabb förändring. Kortbetalningar och användningen av Swish ökar över tid och likaså användningen av internet och mobiltelefoner. Samtidigt växer nya innovativa betaltjänster fram som t.ex. iZettle och Trustly. Trots denna utveckling är den svenska betalningsmarknaden fortsatt koncentrerad till ett fåtal tekniska infrastrukturer och de stora bankerna. Detta avsnitt ger en kort överblick över den svenska betalningsmarknaden; utvecklingstrender och drivkrafter.

En betalning är en överföring av ett monetärt värde från en part till en annan, ofta som kompensation för en vara eller tjänst, och en betaltjänst är en produkt eller tjänst som möjliggör en sådan överföring. För att en modern ekonomi ska fungera väl behövs det ändamålsenliga och kostnadseffektiva betaltjänster. De viktigaste betaltjänsterna på den svenska marknaden är bank-

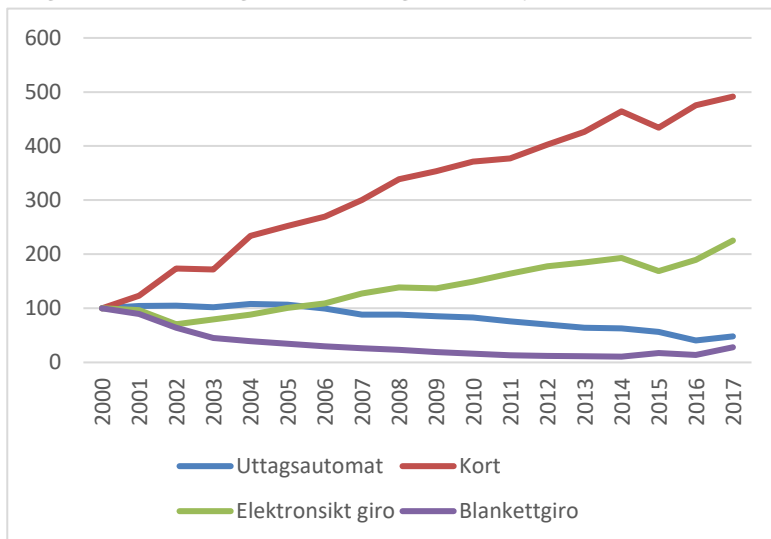
³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (PSD2).

och kreditkort, gireringar, autogiro och omedelbara betalningar (Swish). Dessa betaltjänster är kontobaserade, det vill säga att pengar överförs mellan konton som vanligtvis finns hos bankerna. Kontanter är inte en betaltjänst utan ett *betalningsmedel* där det monetära värdet sitter i sedeln eller myntet och överföringen sker i samband med överlämnandet av betalningsmedlet.

Betalningsmarknaden förändras snabbt. Nedan beskriver vi kort de viktigaste trenderna och hur de interagerar med varandra. Det viktigaste trendparet är kanske en långsiktig ökning av framförallt kortbetalningar och Swish i kombination med en vikande kontantanvändning, speciellt i ljuset av att kort och Swish är substitut till kontanter vid betalningar på inköpsstället och mellan privatpersoner. Numera finns också så kallade kontaktlösa kort, där man vid mindre inköp (under 200-250 kronor) bara håller kortet mot kortterminalen utan att behöva slå in en kod. Detta snabbar upp kortbetalningen och kommer ytterligare att konkurrera med kontanter som i allmänhet används för betalningar av lägre belopp.

Det andra trendparet är en långsiktig ökning av internet- och kanske framförallt mobilbanksanvändningen och en långsiktig minskning av blankettgiro, då de är nära substitut till varandra. Den här trenden är delvis en konsekvens av demografiska förändringar (det är främst äldre som använder blankettgiro) och ökad tillgång till smartphones, surfplattor och datorer som kan användas för att tillgå internet- och mobilbanken. E-faktura är också en tjänst som kan antas ha bidragit till en minskning av blankettgiro genom att göra det mycket smidigare att betala via internet- eller mobilbank.

Ovanstående trender visas i diagram 2 för de vanligaste betaltjänsterna i termer av antal betalningar och förmedlat värde med år 2000 som basår. I diagrammet kan man se att i stora drag har kontantuttag ur automat halverats i absoluta tal, medan blankettgiro mer än halverats, elektroniskt giro nästan fördubblats och kortanvändningen ökat mångfalt sedan år 2000. Swish finns inte med eftersom den snabba utvecklingen gör det svårt att illustrera i samma diagram som de andra tjänsterna. Idag har ca 70 procent av svenska konsumenter tillgång till Swish. Värdemässigt passerade Swish kontantuttagen 2017. På frågan vilket betalmedel de använde vid sin senaste betalning har andelen som svarade kontanter minskat från cirka 39 procent 2010 till cirka 13 procent 2018.

Diagram 2. Utvecklingen av de vanligaste betaltjänsterna 2000 – 2017

Källa: Riksbanken

Anm. Transaktionsvärde. Index basår = 2000.

Ytterligare en trend är att innovativa nya betaltjänstleverantörer som inte är banker börjar etablera sig på betalningsmarknaden. De främsta exemplen är Klarna och iZettle med det finns en rad andra också, t.ex. Trustly. De här aktörerna konkurrerar med bankerna på betalningsmarknaden men de samarbetar också ofta med bankerna. Det är, exempelvis, inte ovanligt att småföretagare får tillgång till iZettles tjänster genom sin ordinarie bank. Vissa aktörer, såsom Klarna, väljer däremot att bli bank när verksamheten blir stor nog.

Det finns med andra ord en fungerande konkurrens i pris och nya tjänster på den svenska betalningsmarknaden. Inte desto mindre är den fortfarande mycket koncentrerad och domineras av de stora bankerna. Koncentrationen i den tekniska infrastrukturen som möjliggör betalningarna är ännu högre, t.ex. Bankgirot, VISA och MasterCards tekniska system. Innovativa betaltjänster, som exempelvis Apple Pay eller Samsung Pay, är vanligtvis endast ett nytt sätt att initiera en betalning genom den befintliga infrastrukturen och minskar alltså inte den grundläggande dominansen.

Det är inte bara den svenska betalningsmarknaden som har en hög koncentration bland banker och teknisk infrastruktur, utan det är den vanliga situationen i de flesta länder. Det finns en anledning till det; betalningsmarknaden har tre karaktäristiska egenskaper som leder till koncentration: (a) stordriftsfördelar, (b) samordningsfördelar och (c) nätverkseffekter.

Stordrifts- och samordningsfördelar uppstår när det finns höga fasta kostnader och medan kostnaden för att producera ytterligare en enhet av en vara eller tjänst är låg. För elektroniska betaltjänster beror det bland annat på

att man gjort investeringar i centrala IT-system. Nätverkseffekter uppstår när värdet av att ha tillgång till en tjänst eller vara ökar med antalet andra aktörer som har tillgång till samma tjänst eller vara. Telefonen är det vanligaste exemplet eftersom värdet av att äga en telefon ökar ju fler personer man kan nå via den. Samma resonemang gäller också för kontanter och elektroniska betaltjänster. En speciell version av nätverkseffekter uppstår på så kallade tvåsidiga marknader som består av två distinkta kategorier av aktörer och där värdet av att vara ansluten till en tjänst beror på hur många i den andra gruppen som använder tjänsten. Exempel: om många konsumenter har kort är det attraktivt för handlare att kunna ta emot kortbetalningar, och vice versa. Dessa krafter leder tillsammans till en koncentrerad marknad. Inom ekonomi brukar man beteckna sådana marknader som *naturliga monopol*.

4. Statens verktyg, inklusive en e-krona

Det finns en hög koncentration på betalningsmarknaden som orsakas av betalningsmarknadens grundläggande egenskaper: stordriftsfördelar, samordningsfördelar och nätverkseffekter. På sådana marknader finns det två huvudsakliga alternativ; antingen kan staten själv äga och driva verksamheter eller reglera och övervaka dem. Historiskt sett har både Sverige och andra länder valt en kombination av båda ansatserna – staten driver en del av verksamheten och övervakar och reglerar den del som drivs av den privata sektorn. I detta avsnitt beskrivs även möjliga konsekvenser för Riksbankens balansräkning och vinstdelningar till staten av de olika verktygen. Avslutningsvis beskrivs hur penningpolitiken och finansiell stabilitet skulle kunna påverkas av att införa en e-krona.

Möjliga verktyg för att motverka en hög koncentration på betalningsmarknaden

Den koncentration som marknader med drag av naturligt monopol (som beskrivits i avsnitt 3) riskerar att medföra kan leda till konkurrensproblem och skapa så kallade knutpunkter vars funktioner är kritiska för hela marknadens funktion. Privata aktörer förväntas agera utifrån ett vinstmotiv, vilket gör att de inte nödvändigtvis tar hänsyn till alla konsekvenser som deras beslut har för konsumenter och andra aktörer. För att säkerställa en sund konkurrens och ett robust betalningssystem samt allas tillgång till grundläggande betaltjänster kan staten använda olika verktyg. I korthet kan staten reglera eller driva/äga verksamheter.

Staten har länge haft en aktiv roll på betalningsmarknadens utbudssida

Kontanterna är ett exempel på statens roll som direkt deltagare på marknaden. Tidigare hade staten också en aktiv roll genom Postgirot, Posten, Svensk Kassaservice och tidvis också Riksbankens uppräknings- och växelkassetjänster (se avsnitt 3 för en fördjupad beskrivning). Ett indirekt

deltagande finns också genom upphandling av betaltjänster där marknaden inte förmår tillhandahålla dem (länsstyrelserna, PTS samt Riksgäldskontoret). Staten har också haft ett indirekt deltagande genom att ha ägarandelar i vissa banker.

Utanför betalningsmarknaden har staten också tagit på sig en aktiv roll för att främja konkurrensen, SBAB på bolånemarknaden är ett exempel. Staten har också ett ägande på mediamarknaden, via SVT och Sveriges Radio, där staten tillhandahåller nyheter och underhållning för att säkerställa att alla har tillgång till viktig information från en oberoende källa. En statlig involvering på betalningsmarknaden kan också göras i syfte att öka robustheten. Postgirot var på sin tid ett fristående betalningssystem som kunde användas som ett alternativ vid störningar i det privatägda Bankgirot. Ett statligt utbud kan också bidra till att säkerställa allas tillgång till grundläggande betaltjänster, något som var ett av argumenten bakom bildandet av Svensk Kassaservice.

E-kronan skulle innebära att staten bibehåller den roll som aktiv deltagare på betalningsmarknaden som staten haft via kontanterna i flera hundra år. Detta eftersom den skulle fungera ungefär som kontanter.

Regleringar är ett alternativ, eller komplement, till ett direkt statligt deltagande på marknaden

För att få erbjuda betaltjänster till allmänheten eller tillhandahålla clearing- och avvecklingstjänster krävs tillstånd från Finansinspektionen (FI). Dessa tillstånd bygger på olika lagar (betaltjänstlagen, lagen om bank- och finansrörelse, lagen om värdepappersmarknaden osv.) som anger vilka krav dessa institut måste leva upp till, till exempel i termer av kapital för att säkerställa en grundläggande robusthet. Andra lagrum reglerar utbudet av tjänster. Exempelvis är banker skyldiga att tillhandahålla transaktionskonton med grundläggande betaltjänster till EU-medborgare. Ytterligare andra författningar reglerar prissättning på vissa tjänster (EU:s förordning om gränsöverskridande betalningar i euro och EU:s förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner). Informationskrav och konsumentskydd specificeras också via reglering. Det finns dessutom en mer generell lagstiftning kring konkurrensskydd som inte är direkt knuten till betaltjänster och betalningsmarknaden. Robusthet i den underliggande infrastrukturen regleras, till exempel genom krav på redundans i vissa funktioner. Staten har också skapat ett antal myndigheter med specifika uppdrag för att säkerställa att regleringarna efterlevs.

Vad gäller kontanter och dess funktion i samhället har staten antagit, eller är på väg att anta, ett antal regleringar. För det första har kontanter en speciell legal status – lagligt betalningsmedel – som stadgar allas skyldighet att ta emot kontanter. Bestämmelse är dock i praktiken inte bindande utan kan avtalas bort och det är därför som vissa butiker och verksamheter har valt att inte längre ta

emot kontanter.³⁶ I takt med att handeln i ökande utsträckning kan förväntas sluta ta emot kontanter kommer kontanternas funktion som ett allmänt accepterat betalningsmedel att gå förlorad. Riksbankskommittén föreslår i ett delbetänkande,³⁷ att vissa banker ska vara skyldiga att tillhandahålla kontanttjänster i form av uttagsmöjligheter och insättning av dagskassor. Det är alltså möjligt att reglera skyldigheten att ta emot kontanter och att tillhandahålla kontanttjänster men det är inte möjligt att reglera att konsumenter måste betala kontant i vissa situationer eller på vissa ställen. Reglering kan därför inte ensamt säkerställa närvaron av statliga pengar på betalningsmarknaden eftersom det är troligt att konsumenterna kommer att fortsätta övergå till digitala betaltjänster och butiker kan upphöra att ta emot kontanter. Kontantmarknaden är en tvåsidig marknad (se avsnitt 3) och när den ena delen av marknaden, i det här fallet konsumenterna, slutar att använda tjänsten slutar även den andra delen – handeln och bankerna – att acceptera respektive att leverera tjänsten.

På samma sätt är inte alltid en statlig involvering på marknads sida tillräckligt för att uppnå önskad effekt. Exempelvis valde riksdagen att avskaffa lagstödet för Svensk Kassaservice och man sålde Postgirot.³⁸ En direkt involvering kan också ge upphov till subventioner och snedvidren konkurrens och till att det uppstår jävssituationer i det fall staten ska reglera en verksamhet som den själv bedriver.

Regleringar kan, liksom statligt ägande, också ge upphov till snedvridningar. Staten har exempelvis infört insättningsgaranti för att skapa förtroende för bankinlåning och skydda konsumenterna. Denna typ av skydd kan dock ge incitament för konsumenter och/eller banker att ta större risker än vad de annars skulle ha gjort. En konsument har exempelvis inte lika starka incitament att granska sin banks finansiella ställning när man vet att pengarna är skyddade av staten. Av det skälet minskar också bankernas incitament till att hantera sina risker i tillräcklig utsträckning.

Möjliga konsekvenser för Riksbankens balansräkning och vinstdelningar till staten av de olika verktygen

De möjliga verktygen som staten har för att uppnå en effektiv och säker betalningsmarknad har olika konsekvenser för statsfinanserna. En ökad reglering och övervakning av betalningsmarknaden kan innebära en viss ökning av kostnaderna för detta. En e-krona skulle, i likhet med kontanter, innebära ökade seigniorageintäkter för Riksbanken som sedan skulle föras vidare via vinstutdelningen till staten. I detta avsnitt redogörs för hur statens

³⁶ Principen om avtalsfrihet gäller även inom euroområdet. Europeiska kommissionen har emellertid utfärdat en rekommendation år 2010 för att klargöra omfattningen av eurons ställning som lagligt betalningsmedel. I den anges att acceptans av betalning i eurosedlar och euromynt bör vara regel vid detaljisttransaktioner och att det endast bör vara möjligt att neka att ta emot kontanter av speciella skäl exempelvis om detaljhandlaren inte har växel.

³⁷ SOU 2018:42 om Tryggad tillgång till kontanter.

³⁸ Postgirot var dock under flera decennier en väl fungerande verksamhet som troligtvis haft en nyckelroll i skapandet av dagens effektiva betalningsmarknad.

intäkter påverkas av de olika alternativen för att motverka koncentrationen på betalningsmarknaden.

Ökad reglering och övervakning

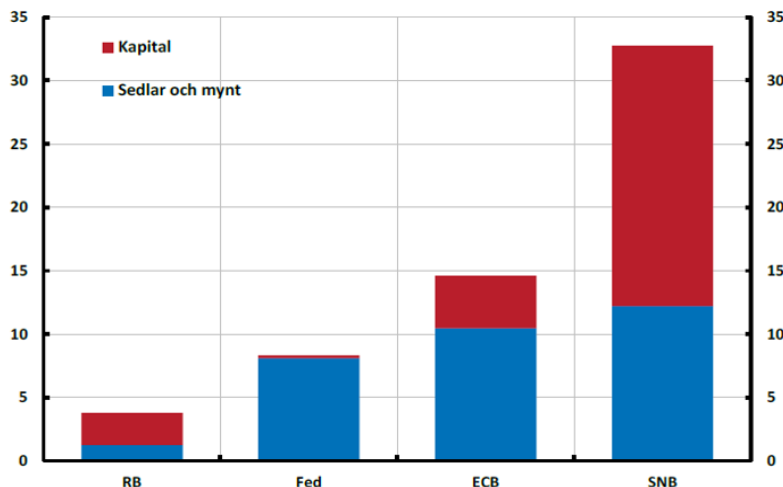
Generellt sett är det svårt att uppnå kostnadseffektivitet och innovation på en marknad med naturliga monopol. På betalningsmarknaden krävs det stora investeringar i infrastruktur i grossistledet och sedan är kostnaden för att ansluta ytterligare en användare mycket låg, det föreligger alltså så kallade stordriftsfördelar. Det innebär att om priset skulle återspegla marginalkostnaden, dvs. kostnaden för att producera ytterligare en enhet, så skulle ett företag som agerar på den marknaden gå med förlust, det skulle helt enkelt inte löna sig att göra den stora investeringen som krävs inledningsvis. Om företaget å andra sidan fick sätta priset själv som ensam aktör skulle det uppstå övervinster och dessutom skulle det bli för liten kvantitet, som i alla monopolsituationer.

Om marknaden ska drivas av ett privat företag är teoretiskt sett den bästa lösningen att staten ser till att monopolföretaget begränsas till att ta ut ett pris som motsvarar genomsnittskostnaden. Det kan dock vara svårt att veta vad den exakta genomsnittskostnaden egentligen är, speciellt då det saknas motiv i form av konkurrens för att effektivisera produktionen. Så länge kontanter finns som ett alternativ begränsar det monopolsituationen på betalningsmarknaden. Om kontanterna försvinner och inte ersätts av något elektroniskt statligt alternativ är det möjligt att en ökad reglering och övervakning av betalningssystemet skulle kräva ökade arbetsinsatser för att se till att prissättningen på marknaden blir korrekt och att företagen tar sitt ansvar vad gäller krisberedskap mm.

E-kronan

Att ge ut pengar genererar intäkter. För kontanter gäller att Riksbanken kan ge ut sedlar och mynt till en mycket låg kostnad. Riksbanken betalar inte ut någon ränta på kontanterna, men intäkterna kan användas för att finansiera investeringar i obligationer och andra räntebärande tillgångar. I normala tider, när räntorna är positiva, innebär det att kontanter genererar en vinst för Riksbanken som brukar kallas seigniorage. När kontantanvändningen minskat i Sverige har också seigniorageintäkterna fallit. I diagram 3 kan man se att centralbankerna i eurozonen, USA och Schweiz har utestående kontanter på sin balansräkning till en summa motsvarande runt 10 procent av BNP, medan det för Riksbankens del rör sig om cirka 1 procent av BNP.

Diagram 3. Eget kapital och kontanter på olika centralbankers balansräkningar (2018)



Anm. Procent av BNP/

Källor: Respektive centralbanker och nationella statistikällor.

När Riksbanken går med vinst betalas överskottet ut till staten. Seignioraget blir därmed som ett slags skatt på kontanter.³⁹ I Sverige har Riksbankens ordinarie vinstutdelningar till staten i genomsnitt legat kring 5 miljarder kronor per år sedan 1988.⁴⁰ Beloppet har alltså varit ungefär detsamma medan BNP vuxit, vilket visar på att vinstutdelningarna kontinuerligt minskat över tid som andel av BNP. En icke-räntebärande e-krona skulle fylla samma funktion som kontanter på Riksbankens balansräkning. Seigniorageintäkterna skulle alltså öka med mängden e-kronor som cirkulerar i ekonomin (och bli högre vid ett högre ränteläge i ekonomin).

Även att ge ut räntebärande pengar genererar normalt sett en vinst. Om pengarna hålls på privata bankkonto istället för i kontanter får man normalt sett ränta från banken. Den räntan är dock lägre än de räntor man får betala för att låna pengar från banken. Bankerna tjänar alltså pengar på ränteskillnaden mellan ut- och inlåningsräntor. På samma sätt skulle även en räntebärande e-krona generera ränteintäkter till Riksbanken, och i förlängningen staten. Räntan på e-kronan, som skulle motsvara kontanter på Riksbankens

³⁹ Teoretiskt sett skulle det kunna vara välfärdsförbättrande att i större grad använda sig av den typen av skatt istället för t.ex. arbetsinkomstskatter som ger negativa incitament för arbetsutbudet, se exempelvis Fischer, Stanley. "Seigniorage and Fixed Exchange Rates: An Optimal Inflation Tax Analysis." *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, edited by Rudiger Dornbusch and Maurice Obstfeld. Chicago: University of Chicago Press, (1983), pp. 41-58.

⁴⁰ Se "Måste Riksbanken gå med vinst? Utmaningar för Riksbankens finansiering". Tal Swedish House of Finance (SHoF), Stockholm. Kerstin af Jochnick. Januari 2015.

balansräkning, skulle ligga lägre än räntorna på andra tillgångar som Riksbanken skulle kunna investera pengarna i.

Möjliga konsekvenser för penningpolitiken och finansiell stabilitet av att införa en e-krona

Hur stora konsekvenser e-kronan skulle kunna få för penningpolitiken och den finansiella stabiliteten beror på hur stor efterfrågan på e-kronor blir. Efterfrågan beror i sin tur på hur e-kronan utformas. En e-krona med liten efterfrågan bedöms ha marginell påverkan på penningpolitiken och den finansiella stabiliteten, medan en mer attraktiv e-krona skulle få något större effekter. Nedan beskrivs detta lite mer detaljerat.

För **penningpolitiken** skulle den största konsekvensen av att införa en e-krona vara att reporäntan inte längre skulle kunna sänkas under noll om en räntefri e-krona infördes utan begränsningar. Med en räntebärande e-krona skulle reporäntans nedre gräns inte påverkas. Övriga konsekvenser för penningpolitiken skulle bli mycket begränsade oavsett om e-kronan har ränta eller inte.

Introduktionen av en e-krona kan innebära vissa förändringar för **det finansiella systemet**, både i normala tider och i tider av ekonomisk och finansiell oro. Hur stor påverkan blir beror på i vilken omfattning e-kronor används som betalningsmedel och för sparande. Bankerna fyller en viktig funktion i samhället genom att de låter hushåll och företag spara och låna pengar. De använder bland annat kortfristig inlåning, på till exempel lönekonton, för att finansiera sin långsiktiga utlåning till hushåll och företag. Detta betraktas som positivt för samhället i stort eftersom det bidrar till en effektiv användning av kapital. Introduktionen av en e-krona skulle kunna innebära att bankernas inlåning minskar eftersom bankkunderna kan välja att flytta delar av sin bankinlåning till e-kronor på samma sätt som bankkunder redan idag kan flytta sina pengar mellan bankinlåning och kontanter. Om e-kronan skulle ta över en viss andel av inlåningen kan bankerna kompensera för det genom att använda sig av marknadsfinansiering. Detta kan leda till högre finansieringskostnader för banksystemet.⁴¹ Detta skulle i sin tur antingen kunna minska bankernas lönsamhet eller resultera i att de höjer sina utlåningsräntor något för att behålla sin inlåning.

Här bör man dock komma ihåg att kontantanvändningen har sjunkit till en låg nivå i Sverige i ett internationellt perspektiv. Eftersom e-kronan skulle konkurrera om bankinlåning på samma sätt som kontanter innebär det att en viss övergång till e-kronor från bankinlåning skulle göra fördelningen mellan privata bankpengar och statliga pengar mer lik situationen i andra länder eller situationen i Sverige för några decennier sedan när kontantanvändningen var högre. Det är därför rimligt att tro att banksystemet skulle bli någorlunda

⁴¹ Marknadsfinansieringen har historiskt sett varit dyrare än inlåning.

opåverkat av en e-krona i normala tider även om finansieringen blir lite dyrare som diskuterats ovan.

I tider av finansiell oro kan efterfrågan på e-kronor öka kraftigt, eftersom den då skulle kunna uppfattas som mer attraktiv än andra alternativ. Även om det kan finnas ekonomiska skäl att ge allmänheten tillgång till säkra centralbankspengar i en sådan situation, så kan en plötslig flykt till e-kronor leda till ökade problem för bankerna. Situationer med ett utflöde av inlåning från en eller flera banker kan uppstå redan idag. I dagens system försöker bankernas finansiärer lämna en bank som upplevs som riskfylld genom att flytta sina tillgångar till en säkrare bank eller förvärva säkra tillgångar som statspapper. Samma sak kan hända med allmänhetens inlåning, som i stort sett endast är kortfristig och lätt kan flyttas. Ett stort utflöde av bankinlåning brukar kallas för en uttagsanstormning, eller på engelska en ”bank run”. Uttrycket beskriver ursprungligen en situation då bankernas kunder skyndade sig till en bank, som ansågs vara osäker för att ta ut sina pengar i form av kontanter. I dagsläget kan man enkelt flytta sina pengar digitalt, till exempel till en annan bank. Oavsett vart kunderna flyr kommer dock sannolikt den bank de flyr ifrån att ha svårt att marknadsfinansiera sig, exempelvis på interbankmarknaden, och kommer troligtvis att vända sig till centralbanken med en förfrågan om att låna pengar för att kunna hantera utflödet.

En uttagsanstormning i hela banksektorn är mindre sannolik än en som drabbar ett antal enskilda banker, men det kan hända. Om allmänheten skulle vilja byta ut sin inlåning i banken mot kontanter kan Riksbanken agera genom att låna ut nya reserver till bankerna och sedan låta bankerna byta reserverna mot kontanter. Detsamma skulle gälla med en e-krona. Allmänheten kan också välja att flytta sin inlåning till andra riskfria placeringar som erbjuds av staten, som skattekonton hos Skatteverket. Det är dock möjligt att e-kronor skulle framstå som mer attraktiva än de statliga alternativ som finns idag eftersom de skulle vara lätt tillgängliga och ha en betalningsfunktion. Ett snabbt utflöde av bankernas inlåning till e-kronor skulle vara problematiskt, precis på samma sätt som stora utflöden till kontanter har varit historiskt. Detta är något som stater alltid har försökt undvika bland annat genom att införa en insättningsgaranti. Det är därför viktigt att en eventuell e-krona designas på ett sådant sätt att risken för den här typen av flykt minimeras. Ett sätt att undvika stora flöden till e-kronan kan vara att låta den ha ränta, som kan sättas på en icke-attraktiv nivå, eller att införa möjligheter till begränsningar i antal eller värde per dygn som kan konverteras till e-kronor.

5. Internationellt arbete om digitala centralbankspengar

Flertalet centralbanker utreder om centralbankspengar bör ges ut i digital form. Arbetet var inledningsvis enbart teoretiskt, men idag har cirka hälften av centralbankerna påbörjat experiment och tester för att lära sig mer om hur det skulle kunna fungera i praktiken. Utgångspunkten för arbetet skiljer sig åt mellan olika länder. I avancerade ekonomier anges potentiella

effektivitetsvinster av ny teknik samt minskad kontantanvändning och därmed behovet av att modernisera centralbankspengar till dagens teknik som motiv. I utvecklingsländer lyfts ofta ökad finansiell inkludering fram som huvudsakligt motiv. I detta avsnitt redogörs för andra centralbankers och IMF:s arbete med digitala centralbankspengar.

Riksbanken är inte ensam om att analysera möjligheten att ge ut digitala centralbankspengar (som på engelska kallas ”central bank digital currency”, CBDC). 70 procent av världens centralbanker bedriver forskning inom området enligt en nyligen genomförd undersökning av BIS.⁴² Arbetet har inledningsvis varit teoretiskt och centralbankerna har valt att dela sina studier i syfte att utveckla en gemensam förståelse för ämnet. Kanada och Storbritannien har exempelvis publicerat en rad forskningsartiklar inom området. För att lära sig mer har cirka hälften av centralbankerna nu tagit steget att börja experimentera och utveckla tekniska lösningar för en CBDC. Vad som är viktigt att komma ihåg är att syftet med de pågående experimenten och pilottesterna främst är undersökande och att arbetet inte nödvändigtvis innebär att det finns planer på att ge ut en digital centralbankspeng i närtid. Uruguay har exempelvis nyligen genomfört pilottester av en digital peso (se fördjupningsrutan nedan) och länder i östra Karibien och Bahamas har annonserat att de kommer att påbörja pilottester under 2019. Andra centralbanker som t.ex. ECB, Bank of Japan och South African Reserve Bank har fokuserat på att återskapa betalningssystem för stora betalningar mellan banker som bygger på blockkedjeteknik (jmf Riksbankens RIX-system där banker gör betalningar mellan varandra). Centralbanker har även skapat gemensamma projekt som syftat till att effektivisera gränsöverskridande betalningar med hjälp av blockkedjeteknik.

Uruguays e-pesopilot⁴³

Uruguay har genomfört pilottester av en digital peso, en e-peso, som var tillgänglig för hushåll och företag genom digitala plånböcker i mobiltelefonen. Pilottesterna var del av ett statligt program som initierades 2011 vars målsättning var att öka den finansiella inkluderingen i landet. November 2017 utgjorde startskottet för piloten som syftade till att ge ut, distribuera och testa en e-peso. Unika digitala sedlar gavs ut i flera valörer och distribuerades via en teknisk plattform som fungerade som ett register för ägande av de digitala sedlarna. Totalt gavs 20 miljoner e-pesos ut varav 7 miljoner distribuerades via en betaltjänstleverantör som höll motsvarande värde i centralbanksreserver. Individer och företag kunde hålla e-pesos i digitala plånböcker motsvarande ett värde av 30 000 e-pesos (cirka 1000 USD) respektive 200 000 e-pesos. Betalningar skedde omedelbart person-till-person

⁴² Barontini C. och H. Holden, 2019, “Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency”, BIS Paper No. 101, januari 2019. <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap101.pdf>.

⁴³ Bilder som visades vid konferensen "Economics of Payments IX" som arrangerades av BIS och CPMI i Basel, Schweiz, 15-16 november 2018.

via mobiltelefoner antingen genom en app eller genom att skicka ett sms. Blockkedjetechnik användes inte för pilottesterna och det krävdes inte heller att användaren hade en smartphone. Pilottesterna avslutades i april 2018 vartefter alla e-pesos annullerades. Det legala mandatet för Uruguays centralbank ansågs vara tillräckligt för att kunna ge ut digitala pesos som ett komplement till sedlar och mynt. Projektet bedöms ha varit framgångsrikt och befinner sig nu i en utvärderingsfas. Innan beslut fattas om ytterligare tester eller en eventuell utgivning behöver frågor om mer specifik utformning av en e-pesos, centralbankens roll och konsekvenser analyseras i mer detalj.

Motiven för att utreda möjligheten att ge ut digitala centralbankspengar skiljer sig åt mellan olika länder, men de främsta motiven kan sammanfattas i form av minskad kontantanvändning och ökad finansiell inkludering. För Sveriges del har den minskande kontantanvändningen varit utgångspunkten för Riksbankens arbete med e-kronan. Norge står inför en liknande situation och bedriver också analys inom området. För mindre utvecklade länder som t.ex. Uruguay, Sydafrika och Bahamas lyfts finansiell inkludering upp som det främsta argumentet för en CBDC. Stora delar av befolkningen i dessa länder har i dagsläget inte tillgång till bankkonton och en digital centralbankspeng skulle kunna vara ett sätt att ge dem tillgång till det finansiella systemet. Dessutom är kontantanvändningen kostsam för hushåll eftersom de ofta behöver resa långa sträckor för att ta ut kontanter från uttagsautomater.

IMF är ytterligare en internationell aktör som intresserat sig för digitala centralbankspengar. I en nyligen publicerad rapport beskriver den digitala centralbankspengar som ett potentiellt naturligt nästa steg i utvecklingen.⁴⁴ Historiskt sett har pengars form alltid anpassats utifrån användarnas behov och mot bakgrund av den ökade digitaliseringen överväger centralbanker möjligheten att ge ut digitala centralbankspengar. Enligt IMF är det dock för tidigt att dra slutsatser gällande vilka nettofördelar en digital centralbankspeng kan ge upphov till. Centralbanker uppmuntras därför att ta hänsyn till landspecifika omständigheter och noggrant överväga riskerna och fördelarna med alternativa lösningar. Dessutom behövs mer analys om tekniska möjligheter och operationella kostnader.

⁴⁴ Mancini-Griffoli, T. m.fl., 2018, "Casting light on central bank digital currency", IMF Staff Discussion Note, november 2018. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/11/13/Casting-Light-on-Central-Bank-Digital-Currencies-46233>.

Bilaga 2: Remissvar – Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 2

Riksbankens andra e-kronarapport publicerades i oktober 2018⁴⁵ med en inbjudan att insända synpunkter till Riksbanken. Sista datum för att svara på konsultationen var den 1 februari 2019. Totalt inkom 20 svar från olika myndigheter och organisationer⁴⁶:

1. Arbetsförmedlingen
2. Bankgirot
3. Centrala studiestödsnämnden
4. Finansinspektionen
5. Finansförbundet
6. Konkurrensverket
7. Konsumentverket
8. Länsstyrelsen i Dalarna
9. Migrationsverket
10. Pensionsmyndigheten
11. Post- och telestyrelsen
12. Riksgäldskontoret
13. Skatteverket
14. Sparbankernas Riksförbund
15. Svenska Bankföreningen
16. Sveriges Kommuner och Landsting
17. Swedish Financial Technology Association
18. Svensk Handel
19. Svenskt Näringsliv
20. Sveriges Konsumenter

I huvudsak finns en allmän förståelse för att Riksbanken undersöker möjligheterna att introducera en e-krona nu när kontanterna marginaliseras som betalningsmedel. Ett flertal av svaren pekar dock på att det kan finnas andra verktyg att uppnå Riksbankens mål med en e-krona.

De aktörer som är beroende av bankernas betaltjänster tenderar att uppskatta den konkurrens en e-krona skulle kunna medföra och myndigheter som Skatteverket och Försäkringskassan ser en möjlighet att effektivisera sina in- och utbetalningar. Många remissinstanser påpekar även att e-kronan kan vara intressant eftersom den kan stärka Sveriges beredskap och robusthet vid kriser eller störningar i samhället. Flertalet remissinstanser framhöll dessutom att det behövs en statlig utredning om e-kronan, något som Riksbanken själv efterlyst.

⁴⁵ <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2018/riksbankens-e-kronaprojekt-rapport-2.pdf>.

⁴⁶ Se: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2019/remissvar-riksbankens-e-kronaprojekt-rapport-2.pdf>.