

Ekonomiska kommentarer

Framtidens pengar och betalningar

Stefan Ingves¹

Stefan Ingves är Riksbankschef.

Pengarna och hur vi betalar förändras mycket påtagligt nu när ekonomin digitaliseras. Medan vi tidigare utväxlade kontanter, betalar vi nu i huvudsak genom att flytta medel mellan varandras bankkonton. Förändringarna har många fördelar, men innebär också nackdelar och risker.

Riksbanken har som uppgift att se till det går att betala på ett säkert och effektivt sätt och att kronan behåller sitt värde. För att det ska vara möjligt behöver kontanterna både skyddas och kompletteras med ett digitalt alternativ. Vi måste även skapa de förutsättningar som behövs för att digitala betalningar ska bli mer effektiva. Riksbanken är redan på god väg med detta arbete. Men vi behöver också hjälp av riksdag och regering.

Kontanterna har sina rötter i en annan tid

Dagens penningväsen och kontanter har sina rötter i 1800-talet, en tid då bokföring och utbyte av information var arbetskrävande, tog tid och var pappersbaserade. Det är lätt att förstå att kontanterna då var ett överlägset betalningsmedel. Med kontanter krävdes i princip ingen kommunikation och inget arbete. Dessutom fick mottagaren pengarna direkt.

Med tiden har ny teknik gjort det enklare och snabbare att betala med det vi brukar kalla *affärsbankpengar*, det vill säga våra insättningar på bankkonto. I början handlade det bland annat om checkar och pappersbaserade gireringar. Senare har det handlat om elektroniska betalningar, som till exempel kortbetalningar.

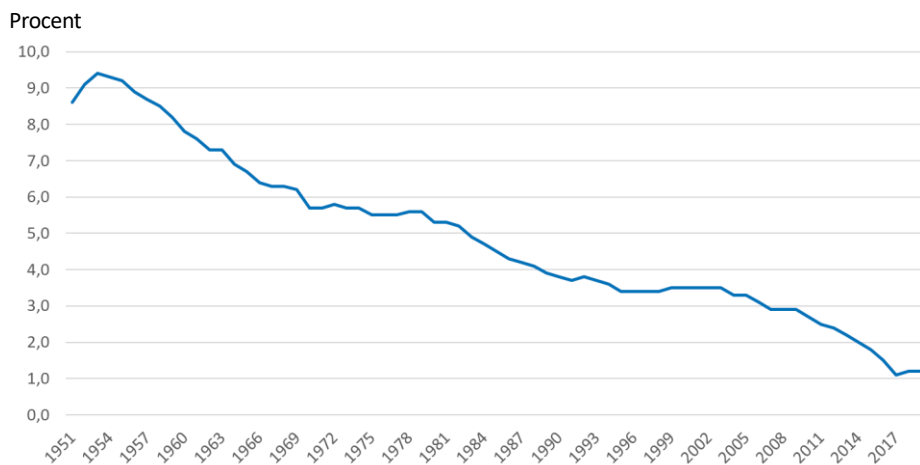
De senaste åren har internet och digital teknik gjort att bokföring och utbyte av information kan gå blixtnsabbt och i princip nästan inte kräver något arbete alls. Den nya tekniken utnyttjas till fullo av några betaltjänster. Ett exempel är betaltjänsten Swish där vi nu kan göra sekundsabba överföringar mellan bankkonton dygnet runt.

Den nya tekniken påverkar också vårt sätt att handla och betala på andra sätt. Vi handlar mer på distans, och många affärer och restauranger har slutat ta emot kontanter då dessa innebär merarbete jämfört med digitala alternativ. För oss konsumenter är digitala betalningar både tillgängliga och attraktiva.

Utvecklingen syns tydligt i statistiken. Från 1953 till 2019 har kontanternas andel av BNP sjunkit från nästan 10 till drygt 1 procent (Diagram 1). Sverige är troligen det land i världen som nu har lägst kontantanvändning (Diagram 2).

Pengarna och sätten vi betalar på förändras. För inte så väldigt länge sedan dominerade kontanterna. Nu har vi pengarna på konto och betalar genom att flytta medel mellan varandras konton. Utvecklingen har många fördelar. Men om vi inte anpassar våra pengar och lagstiftningen innebär utvecklingen även risker och potentiella förluster. Dessutom är lagstiftningen och kanske också delar av vårt tankesätt kring pengar och betalningar anpassade till en tid då allt var på papper. I denna kommentar ser jag närmare på vad Riksbanken gör, och hur jag själv tänker kring vad som behöver göras, för att vi även i framtiden ska kunna ha ett robust, inkluderande och effektivt betalningssystem.

¹ Kommentaren är baserad på ett inlägg på konferensen "Future of Money: Which road" som arrangerades av the Risk Center at ETH Zurich (Eidgenössische Technische Hochschule Zürich) den 3 september 2020. Inlägget och kommentaren har arbetats fram tillsammans med Carl Andreas Claussen.

Diagram 1. Kontantmängd som andel av BNP 1951 – 2019

Källa: Riksbanken

Kontanterna behövs fortfarande

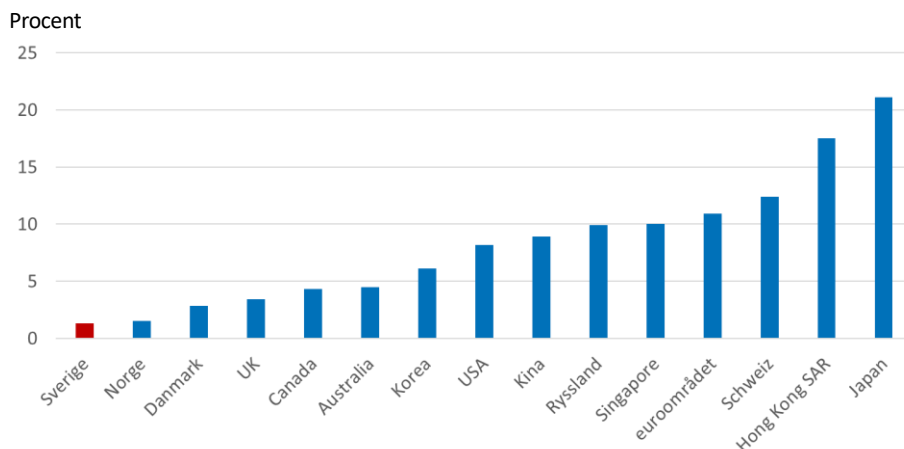
Men även om kontanterna har rötterna i en annan tid fyller de viktiga funktioner än i dag. Till exempel bidrar de till att vi har ett enhetligt penningssystem. I och med att varje insatt krona i en svensk bank kan växlas om till en krona i form av kontanter blir en krona i en bank lika mycket värd som en krona i en annan bank. Dessutom är kontanterna sinnebilden av en svensk krona. Kontanterna erbjuder ett säkert alternativ till bankpengar och kan användas även om det inte finns el eller fungerande digital infrastruktur. Det senare kan vara viktigt i vissa geografiska områden och i kris och krig. Slutligen gör kontanterna det möjligt att betala för de som av olika anledningar har svårt att använda digitala lösningar.

Om kontanterna fortsätter att minska i samma takt som tidigare kommer Sverige i praktiken att vara ett kontantlöst samhälle inom ett decennium eller två. De funktioner jag nyss beskrev skulle då gå förlorade. Det skulle dessutom innebära att vi bryter med en lång tradition där staten eller Riksbanken har tillhandahållit betalningsmedel som allmänheten kan använda. Det är viktigt att detta inte bara sker av sig självt, att det bara händer utan att vi har tänkt igenom konsekvenserna.

Jag tror inte att Riksbanken kan göra så mycket för att bryta utvecklingen mot minskad kontantanvändning. Men vi ska göra det vi kan. Bland annat arbetar Riksbanken nu med att förbättra kontantdistributionen i linje med Riksbanksutredningens förslag och riksdagens önskan.²

Jag tror dock att ett starkare lagligt skydd av kontanterna skulle kunna dämpa kontantminskningen. Om det fastställs i lag att man i Sverige måste ta emot kontanter skulle nog fler av oss välja att ha kontanter i plånboken. Det är emellertid inte upp till Riksbanken att lagtekniskt stärka kontanternas ställning. Det är en uppgift för regering och riksdag. Det var bland annat därför Riksbanken i april 2019 föreslog för riksdagen att en kommitté med bred expertkompetens skulle få i uppdrag att göra en översyn av begreppet lagligt betalningsmedel. I juni 2019 skickade riksdagen förslaget vidare till regeringen, men tyvärr har någon expertgrupp ännu inte utnämnts.

² SOU 2018: 42 Tryggad tillgång till kontanter, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201842/> och SOU 2019:46 En ny riksbankslag, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/11/sou-201946/>.

Diagram 2. Kontanter som andel av BNP i ett urval länder. 2018

Källa: BIS och ECB

e-kronan är evolution, ingen revolution

För att bemöta kontantminskningen undersöker Riksbanken om det är möjligt och önskvärt att ge ut ett digitalt komplement till kontanterna, en så kallad e-krona. Precis som kontanterna skulle e-kronan vara utgiven av Riksbanken och tillgänglig för allmänheten. Den skulle fungera ihop med existerande betalningssystem och kunna bytas ett till ett mot kontanter eller bankpengar. I och med att e-kronan vore digital skulle den vara bättre anpassad till vårt digitala samhälle än vad kontanterna är, och den skulle kunna användas i situationer där det i dag inte är möjligt att betala med kontanter.

E-kronan skulle kunna säkerställa att vi behåller flera av kontanternas funktioner i en framtid där kontanter inte längre används. Till exempel skulle e-kronan kunna säkerställa att vi har ett enhetligt penningssystem. Dessutom skulle e-kronan på samma sätt som kontanterna vara ett statligt alternativ till affärsbankpengar. Beroende på hur den utformas skulle e-kronan kunna fungera när det är störningar i elförsörjningen, den digitala infrastrukturen eller i bankernas betalningssystem. Vi skulle också kunna ta fram varianter som gör det lättare att betala för de som har svårt att använda dagens digitala lösningar.

En e-krona skulle på detta sätt kunna bidra till att stärka den svenska kronan som betalmedel i Sverige. Detta blir speciellt viktigt om nya betaltjänster baserade på andra valutor, till exempel Libra, börjar konkurrera med svenska kronor som betalmedel i Sverige. Om vi skulle hamna i en situation där den svenska kronan inte längre ses som det viktigaste valutaalternativet för att göra betalningar i Sverige skulle vi i förlängningen kunna förlora möjligheten att bedriva en egen penningpolitik och att försörja bankerna med likviditet i krissituationer. Det skulle försämra våra möjligheter att se till att det går att betala på ett säkert och effektivt sätt och att kronan behåller sitt värde.

E-kronor – kontanter anpassade till nutiden

Ibland får jag höra att en e-krona kommer att förändra betalmarknaden i grunden. Jag ser det inte så. I stället ser jag e-kronan som en fortsättning på den ordning vi är vana vid, där Riksbanken erbjuder säkra statliga pengar som ett komplement till privata. Fram tills nu har det skett med en teknik som var effektiv när kommunikation och bokföring tog tid. Med en e-krona kommer det att ske med modern digital teknik anpassad till nutiden.

Här kan det vara bra med en liten historisk tillbakablick. Under 1800-talet var det vanligt att bankerna gav lån i form av sedlar som banken själv tryckte upp (Diagram 3). Dessa banksedlar cirkulerade som betalmedel parallellt med Riksbankens sedlar. Efter att Riksbanken fick sedelmonopol kring år 1900 har de pengar som bankerna skapar i stället utbetalats i form av moderna affärsbankpengar, det vill säga insättningar på konton. Dessa bankpengar har fortsatt att cirkulera parallellt med Riksbankens pengar och med tiden har de tagit en stadig större andel av betalningsmarknaden. Om kontanterna försvinner och inte kompletteras med en e-krona kommer det *bara* att vara bankernas pengar som finns kvar. Som vi ser det skulle det innebära en markant förändring jämfört med det system som har tjänat oss väl i flera hundra år.

Bild 1. 100-kronorsedel utgiven av Stockholms enskilda bank.



Källa: Riksbanken

Pilotprojekt pågår

Riksbanken har inte fattat något formellt beslut vare sig om att ge ut eller inte ge ut en e-krona. Ett beslut om att ge ut en e-krona behöver lagstöd och politisk förankring. Enligt EUs direktiv om elektroniska pengar ska medlemsstaterna erkänna centralbanker rätten att ge ut elektroniska pengar som allmänheten kan använda.³ Det direktivet bör reflekteras i svensk lag.⁴ Vi har därför föreslagit att expertkommittén som jag tidigare nämnde även ska undersöka om Riksbanken borde ha rätt att ge ut en e-krona.

För att redan nu testa hur en e-krona skulle kunna se ut och fungera driver Riksbanken ett pilotprojekt med Accenture där vi tillsammans bygger en teknisk plattform för e-kronan. Målet är att i en isolerad testmiljö skapa en digital krona som är enkel och användarvänlig och samtidigt uppfyller stränga krav på säkerhet och prestanda.

Sverige är inte ensamt om att fundera på att ge ut en digital centralbanksvaluta. Det tekniskifte som digitaliseringen innebär påverkar alla länder, men i olika takt. Digitala centralbankspengar är därför något som utreds av många centralbanker i världen. Under de senaste veckorna har flera centralbanker, bland annat ECB och centralbanken i Japan, publicerat rapporter som bland annat beskriver deras CBDC arbete.⁵ Arbetet har inledningsvis

³ Direktivet om elektroniska pengar (2009/110/EG): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0110&from=sv>

⁴ Se även ECBs yttrande över Riksbankskommitténs förslag, särskilt avsnitt 9.2.4 och 9.2.5: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AB0013&from=EN>

⁵ <https://www.ecb.europa.eu/euro/html/digitaleuro.en.html> och https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2020/rel201009e.htm/

varit teoretiskt, men många har också påbörjat pilotstudier och tester för att lära sig mer om hur det skulle kunna fungera i praktiken.

Riksbanken deltar i det internationella arbetet kring digitala centralbanksvalutor på flera håll. Bland annat har vi tillsammans med flera ledande centralbanker nyligen gett ut en rapport som sammanfattar vår gemensamma syn på hur en digital centralbanksvaluta kan vara ett verktyg som bidrar till att centralbankerna bättre kan uppfylla sina mandat.⁶

Flera åtgärder behövs

I dagsläget är det bara Swish som erbjuder sekundschnabba konto-till-kontobetalingar mellan olika banker, men bara för en begränsad typ och mängd av betalningar. Alla andra betalningslösningar innebär att det tar mellan tre timmar och tre dagar att flytta pengar mellan olika banker. Om en av bankerna finns utomlands kan det ta ännu längre tid.

I en värld där vi kan skicka information jorden runt i realtid kan det tyckas märkligt att det ska ta så lång tid och vara så pass krångligt att flytta digitala pengar. Det kan dessutom generera onödiga extrakostnader och risker, speciellt för mottagaren. Min uppfattning är att betalningar både inom Sverige och mellan länder ska kunna ske lika snabbt som vi utbyter information i dagens digitala samhälle. Betalningar ska kunna genomföras omedelbart dygnet runt och avvecklas i Riksbankspengar. Swishbetalningarna avvecklas inte i Riksbankspengar.

Nya tjänster gör betalningar snabbare och säkrare

Riksbanken arbetar nu med att utveckla en ny tjänst, RIX-INST, som till år 2022 ska kunna komplettera betalningssystemet RIX. Denna tjänst öppnar för kontobetalingar i realtid för i princip alla våra dagliga betalningar och innebär att bankerna kan erbjuda nya tjänster där individer och företag kan överföra pengar mellan varandra inom sekunder när som helst på dygnet. Tjänsten kommer att använda eurosystemets betalningsplattform TIPS.

Riksbanken undersöker också hur vi kan underlätta gränsöverskridande betalningar och göra dem snabbare, billigare och mer transparenta. Betalningar mellan Sverige och euroområdet är redan ganska effektiva. Betalningar till andra länder är däremot kostsamma och kan vara mycket långsamma. Till en viss del beror det på att centralbankerna inte i tillräckligt stor grad har anpassat sina avvecklingssystem till internationella betalningar.

Som en del av arbetet med att underlätta gränsöverskridande betalningar undersöker ECB och Riksbanken nu möjligheten att utveckla TIPS-plattformen så att det blir möjligt att avveckla betalningar i realtid mellan europeiska valutor, som den svenska kronan och euron. Initiativet sker mot bakgrund av ökad europeisk integration och det pågående arbetet internationellt för att komma tillrätta med bristen på snabba, effektiva och tillgängliga gränsöverskridande betalningar. Undersökningen kommer att innefatta en dialog med marknadsdeltagare. Riksbanken har också tillsammans med andra centralbanker kartlagt vilka områden av internationella betalningar som kan effektiviseras och lade fram en färdplan för G20 i somras.⁷

⁶ <https://www.riksbank.se/sv/press-och-publicerat/nyheter-och-pressmeddelanden/nyheter/2020/riksbanken-sex-andra-centralbanker-och-bis-i-samarbete-om-principer-for-digitala-centralbankspengar/>

⁷ Financial Stability Board (2020), "Enhancing Cross-border Payments – Stage 1 assessment report to the G20," <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/PO90420-2.pdf>

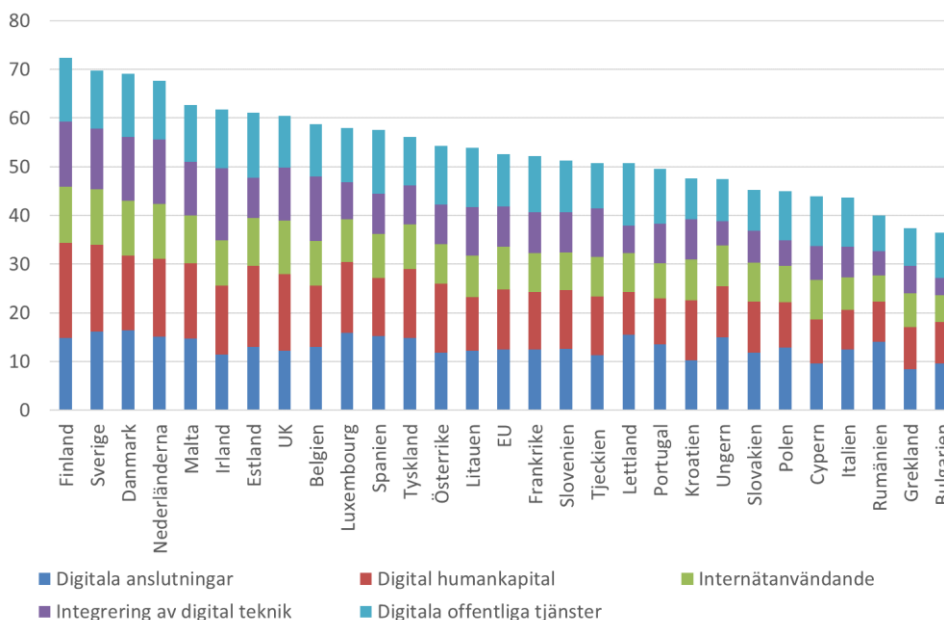
Committee on Payments and Market Infrastructures (2020), "Enhancing cross-border payments: building blocks of a global roadmap- Stage 2 report to the G20," <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>.

Internationellt samarbete med bland annat BIS

Riksbanken är naturligtvis också involverad i internationell samordning och nätverkande i olika frågor relaterade till digitalisering, pengar och betalningar. Här vill jag speciellt nämna att Bank for International Settlements (BIS) nu har beslutat att inrätta ett innovationscenter i Stockholm i samarbete med centralbankerna i Danmark, Island, Norge och Sverige. Nordic Innovation Center kommer att arbeta för att fördjupa analysen av tekniska finansiella innovationer som är relevanta för centralbanker. BIS beslut att placera centret i Stockholm är ett erkännande av den skaparkraft och tekniska nyfikenhet som råder i de nordiska samhällena (Diagram 4), och dessutom ett viktigt erkännande av framåtandan hos och det goda samarbetet mellan våra centralbanker.

Diagram 3. Digital economy and society index

Indexvärde (0 till 100) och fördelning på underindex



Källa: Europeiska kommissionen

Statlig e-legitimation behövs

Digitala betalningstjänster är beroende av att betalaren kan identifiera sig på ett säkert och effektivt sätt. Många personer i Sverige har e-legitimation redan i dag, och det är i huvudsak fråga om BankID som är bankernas lösning för e-legitimation.

Jag har vissa betänkligheter mot att en privat aktör ensam får en så dominerande ställning på marknaden för e-legitimationer. En sådan är att bankerna som regel utfärdar BankID endast till sina kunder. De har inte någon skyldighet att utfärda en e-legitimation till alla som vill ha en sådan. Det finns därför personer som inte kan få BankID. Med en statligt utfärdad e-legitimation kan fler få tillgång till e-legitimation. En annan betänklighet har att göra med att utfärdaren kan bestämma var legitimationen kan användas. Till exempel kan denna välja att stänga ute konkurrerande aktörer. Att endast privata aktörer utfärdar e-legitimation medför dessutom att staten inte kontrollerar villkoren för dessa och att det är en privat aktör som avgör om vi är den vi utger oss för att vara. I den tidigare pappersbaserade verkligheten var vi

eniga om att det var staten som avgjorde detta och gav ut identitetshandlingar. Så bör det vara också i en digitaliserad verklighet.

Jag stöder därför förslaget från den statliga utredningen om svenska identitetshandlingar från 2019 om att antalet giltiga ID-handlingar minskas till förmån för ett nationellt statligt id-kort med e-legitimation.⁸ Ett sådant ID skulle förenkla för nya digitala betalningslösningar och främja konkurrensen på betalningsmarknaden. Det skulle även kunna reducera antalet betalningsbedrägerier och bidra till att förtroendet för det finansiella systemet stärks.

Min vision

Låt mig sammanfatta och avsluta med några punkter som summerar det jag menar behövs för att Riksbanken ska kunna se till att det går att betala på ett säkert och effektivt sätt och att kronan behåller sitt värde och är ett attraktivt betalmedel. Man skulle kunna kalla det en vision för framtidens pengar och betalningar. Jag tror att en liknande vision kan fungera i de flesta länder och mina synpunkter har många likheter med de synpunkter som nu uttrycks internationellt, bland annat av ECBs president.⁹

- Det ska finnas tillräckligt med kontanter om de elektroniska systemen slutar fungera.
- Det ska finnas ett nationellt statligt id-kort med e-legitimation.
- Det ska finnas digitala statliga pengar som lagligt betalningsmedel, en e-krona, utgiven av Riksbanken.
- Det ska gå att göra omedelbara betalningar i svenska kronor, med statliga pengar, dygnet runt.
- Det ska gå att göra omedelbara betalningar mellan valutor över gränserna dygnet runt.

⁸ SOU: 2019:14. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/03/sou-201914/>. Se även Riksbankens remissvar: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/remisser/riksbankens-remissvar/svenska/2019/remissvar-om-betankandet-ett-sakert-statligt-id-kort-med-e-legitimation.pdf>

⁹ Christine Lagarde (2020), "Payments in a digital world," tal vid Deutsche Bundesbanks online conference on banking and payments in the digital world, 10 september.