



# Tal

DATUM: 2023-11-13  
TALARE: Vice riksbankschef Aino Bunge  
PLATS: Sveriges riksbank  
HANTERINGSKLASS: Ö P P E N

SVERIGES RIKSBANK  
SE-103 37 Stockholm  
(Brunkebergstorg 11)

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

## Statens ansvar för framtidens betalningar\*

Varmt välkomna till Riksbanken och detta seminarium om betalningar.

Mitt tal idag kommer att handla om hur vi i Sverige ska kunna betala i framtiden – och vad Riksbanken och staten behöver göra för att säkerställa det.

Jag tror att de flesta av er känner till historien. Kontanterna var det dominerande betalningsmedlet i hundratals år – tills de en dag inte var det längre. Idag betalar vi nästan aldrig med sedlar och mynt. I stället betalar vi genom att sätta igång en komplicerad digital process som flyttar pengar mellan olika konton.

Det här är naturligtvis en del av digitaliseringen av samhället. Den har förändrat våra liv på många sätt – det är klart att den också påverkar hur vi betalar. Frågan är om det spelar någon roll?

Digitalisering leder ofta till effektivitet, men skapar samtidigt utmaningar och problem. Det gäller också när betalningarna digitaliseras. Nu när kontanterna är mindre gångbara i Sverige har det blivit svårare för många att betala. Våra betalningar har också blivit mer sårbara för störningar.

Så vad kan då staten göra för att betalningarna ska fungera smidigt och smärtfritt – för att de ska vara säkra, effektiva och tillgängliga? Alla måste ju kunna betala och betalningarna måste fungera även i kris och krig.

Betalningsutredningen fick i uppgift att belysa just frågan om statens roll på betalningsmarknaden. Jag vill ta tillfället i akt att tacka Anna Kinberg Batra och hennes sekretariat för ett imponerande arbete. Slutbetänkandet, som publicerades i mars, kommer att kunna användas som referenslitteratur i många år framöver.<sup>1</sup>

---

\* Jag skulle vilja tacka Jens Arnoldson och Anders Mölgaard Pedersen för deras hjälp med att skriva det här talet samt Gabriela Guibourg, Lisa Gustafsson, Elin Eliasson, Marianne Sterner och Christina Wejshammar för värdefulla synpunkter.

<sup>1</sup> Se Betalningsutredningens slutbetänkande [Staten och betalningarna - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491313/publicationssida).

Riksbanken och många av er som är här idag har fått möjligheten att kommentera slutbetänkandet i ett remissvar. Vi ställer oss positiva till många av utredningens förslag. Men vi tycker att flera av dem är för försiktiga och varken löser dagens situation, där det snabbt har blivit svårt att betala med kontanter, eller digitaliserings utmaningar på längre sikt.

För digitaliseringen kommer att fortsätta. Det kommer att uppstå nya utmaningar som staten måste förhålla sig till. Vi kan försöka ta oss fram med halvljus och hoppas på det bästa. Men jag och mina kollegor i direktionen anser att det är bättre att slå på helljusen och skaffa sig en tydlig bild av vad som sker framåt. Att vara proaktiva och öppna för förändring.

Därför kommer Riksbanken att fortsätta följa, analysera och agera på den tekniska utvecklingen så att vi även i framtiden kan tillhandahålla en modern, effektiv och säker finansiell infrastruktur. I det arbetet ingår även arbetet med e-kronan, något jag återkommer till senare.

Men innan vi kliver in i framtiden vill jag backa några steg och reflektera över några viktiga frågor. Varför behöver staten överhuvudtaget engagera sig i betalningsfrågorna? Och vilka är de, enligt Riksbanken, största utmaningarna med digitaliseringen?

## Betalningar är statens ansvar

Betalningssystemet<sup>2</sup> är liksom vägnätet eller elförsörjningen en del av Sveriges grundläggande infrastruktur som staten har ansvar för. Alla som behöver betala måste kunna betala, även de som har svårt att använda digitala tjänster. Betalningarna måste också fungera även när de elektroniska kommunikationerna inte är tillgängliga.

Men även om staten har det övergripande ansvaret för betalningssystemet så har privata aktörer också ett stort ansvar och en central roll. Betalningssystemet är nämligen helt beroende av privat-offentligt samarbete.

Utgångspunkten för samarbetet är att staten erbjuder grundläggande infrastruktur och fastställer regler för att främja säkra, effektiva och tillgängliga betalningar. Den privata sektorn erbjuder betaltjänster till slutkunderna och står för utveckling och innovationskraft.

Men om marknadsutvecklingen leder till att säkerheten, effektiviteten och tillgängligheten äventyras, då är det statens ansvar att agera. Staten har här olika verktyg att använda. Ett är att reglera marknaden och kontrollera att reglerna följs. Ett annat är att genom samordning och dialog försöka påverka hur marknaden utvecklas. Ett tredje är att själv erbjuda tjänster på betalningsmarknaden.

Internationellt sett är det vanligt att staten delegerar ansvaret för betalningssystemet och delar av verktygslådan till centralbanken. Så fungerar det även i Sverige.

---

<sup>2</sup> Med *betalningssystemet* avses de aktörer, processer, system, regelverk osv. som möjliggör betalningar. Det kallas ibland för *betalningsekosystemet* eller *betalningsväsendet*.

Riksbanken har ett lagstadgat uppdrag att se till att allmänheten kan betala under såväl normala förhållanden som i krissituationer och vid höjd beredskap.

Riksbanken erbjuder två helt nödvändiga tjänster. För det första försörjer vi Sverige med kontanter. Riksbanken har gett ut kontanter till allmänheten i hundratal år, och med den nya riksbankslagen, som började gälla den 1 januari i år, har vårt ansvar för kontanterna stärkts.

För det andra är vi bankernas bank. Vi erbjuder finansiella institut möjligheten att reglera sina skulder till varandra via konton hos Riksbanken – de senaste 30 åren genom betalningssystemet RIX. På så sätt eliminerar vi de stora kreditrisker som kan uppstå när finansiella institut har fordringar på varandra och stärker därför den finansiella stabiliteten.

## Digitaliseringen skapar nya utmaningar

Betalningssystemet och de omständigheter som Riksbanken verkar i har dock förändrats i grunden de senaste decennierna. Det har just med digitaliseringen att göra. Den har gjort världen mer internationellt integrerad och raderat många av det fysiska rummets begränsningar. Arbete, konsumtion och umgänge – stora delar av våra liv har digitaliserats.

Det är inte konstigt att efterfrågan på betalningslösningar utvecklas åt samma håll. Vi vill att betalningarna ska vara lika snabba, enkla och gränsöverskridande som resten av våra liv.

Och marknaden har i viss utsträckning svarat upp mot behoven. Idag kan nästan alla i Sverige göra omedelbara betalningar till varandra digitalt via Swish. Kort, id-handlingar och annat vi brukade ha i plånboken har för många flyttat in i mobiltelefonen. Samtidigt slutar vi använda kontanter.

På internet har inte bara näthandeln ökat. Vi är mitt i framväxten av vad som beskrivs som tredje generationens internet – eller Web3. Där väntas blockkedjeteknik få en allt viktigare roll och det skapas nya typer av pengar och tillgångar, som stablecoins, olika så kallade tokens och kryptotillgångar.<sup>3</sup>

För att möta utvecklingen diskuterar bankvärlden hur man skulle kunna ”tokenisera” bankinlåning och värdepapper. Det handlar om att göra dessa tillgångar användbara i denna nya miljö. Tokeniseringen skulle också kunna göra hanteringen av finansiella transaktioner smidigare och leda till framväxten av nya innovativa produkter.

För de flesta är digitaliseringen positiv. Det har blivit enklare och smidigare att betala. Samhällets kostnader för betalningar i förhållande till BNP har också minskat de senaste tio åren.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Stablecoins* är en typ av kryptotillgångar som är tänkta att hålla ett stabilt värde över tid, till exempel genom att deras värde är knutet till värdet på andra tillgångar. *Tokens* brukar vanligtvis avse en representation av andra tillgångar på en blockkedja, t.ex. valutor eller finansiella instrument.

<sup>4</sup> [Riksbanksstudie, Kostnader för betalningar i Sverige.](#)

När vi använder färre resurser i form av arbetskraft och tid till att betala kan dessa användas till annat. Produktiviteten ökar. Ekonomin växer.

Men att betalningarna har blivit effektivare betyder inte att de är så effektiva som de skulle kunna vara. Effektivitetsvinsterna har dessutom skett på viss bekostnad av våra andra mål – säkerhet och tillgänglighet. Digitaliseringen har skapat nya utmaningar – och direkta problem. Jag ska ägna en del av min tid åt att beskriva fem sådana.

## Risk för bristande konkurrens

Det första gäller förutsättningarna för konkurrens på betalningsmarknaden. Den som tillhandahåller betaltjänster kan dra nytta av det som kallas nätverkseffekter och stordriftsfördelar. Det betyder att en betaltjänst blir mer användbar ju fler som använder den. Och att ju mer en betaltjänst används desto lägre blir kostnaden för att producera varje betalning.

Det här kan leda till lägre kostnader för användarna, men också ”winner takes it all”-situationer, där det blir svårt eller i vissa fall omöjligt för nya aktörer att slå sig in på marknaden. Olika delar av betalningsmarknaden domineras ofta av ett fåtal stora aktörer, och ibland bara en. Det gör att innovationen riskerar att hämmas och kostnaderna kan i stället öka.

Betalningar innebär också nästan alltid att man flyttar bankpengar från ett betal-konto till ett annat. Det betyder att vissa betaltjänster traditionellt sett bara har kunnat erbjudas av banker. Så är det i viss grad fortfarande, även om man med EU:s betaltjänstdirektiv har försökt att öppna upp marknaden för andra aktörer.<sup>5</sup>

Dessutom har digitaliseringen gjort betalningsmarknaden mer global. Å ena sidan kan det öka konkurrensen när aktörer i olika länder kan konkurrera med varandra. Å andra sidan innebär det att globala företag med stora kundbaser och nätverk snabbt kan ta stora andelar av nya marknader och uppnå en dominerande ställning.

Ett exempel på ett sådant företag är PayPal, som tidigare i år lanserade en stablecoin som har potential att bli ett brett använt betalningssätt.<sup>6</sup> En liknande historia utspelade sig 2019 när Libra Association meddelade att de skulle lansera en stablecoin på Facebooks (numera Meta) plattformar.<sup>7</sup> Planen blev emellertid aldrig verklighet.

Initiativ som dessa kan göra vissa typer av betalningar effektivare, men på sikt kan de också skapa privata monopol. Det skulle i så fall inte bara vara ett konkurrensproblem. Om globala aktörer ger ut stablecoins kan de samla in stora summor

---

<sup>5</sup> EU:s betaltjänstdirektiv är genomfört i lagen (2010:751) om betaltjänster. EU-kommissionen presenterade i juni 2023 förslag till uppdateringar av regelverket. Se t.ex. Regeringskansliets [faktapromemoria](#) om ändringar i regelverket för betaltjänster.

<sup>6</sup> [PayPal Stablecoin | US Dollar Cryptocurrency | PayPal US](#)

<sup>7</sup> Se t.ex. [Vad är Libra? \(riksbank.se\)](#).

bankinlåning från allmänheten. I längden kan det leda till att den nationella valutans marginaliseras och att penningpolitiken förlorar sin effektivitet. Det kan också uppstå risker i det finansiella systemet, både nationellt och globalt.<sup>8</sup>

## Betalningssystemet är beroende av el- och kommunikationsnät

Det andra området där vi ser utmaningar berör betalningssystemets motståndskraft mot störningar. Digitala betalningar kräver el och telekommunikation. Vi har därför blivit mer sårbara för störningar i den digitala infrastrukturen.

I en situation där vi inte kan betala digitalt kan kontanter fungera som backup-lösning. Men det gäller bara om vi redan har dem tillgängliga och näringsidkare accepterar dem. Att ta ut kontanter från uttagsautomater kräver också att elen och telekommunikationerna fungerar.

De senaste åren har det blivit allt svårare att se kontanterna som en reservlösning för digitala betalningar. Det finns flera orsaker till det. För det första har stora delar av infrastrukturen kring kontanterna försämrats. För det andra har allmänheten inte längre så mycket kontanter i plånboken. Och för det tredje har många näringsidkare slutat ta emot kontanter.

Kort kan visserligen i viss utsträckning användas ”offline”, det vill säga utan telekommunikation. Men om det fungerar beror bland annat på vilket kort man har och vad butiken har för betalterminal.<sup>9</sup> De flesta kunder vet inte om eller till vilka belopp deras kort kan användas offline och det är dessutom oklart vem som ska stå för riskerna vid en sådan betalning.

Slutligen är det viktigt att komma ihåg att det finns fler saker utöver själva betalningen som måste fungera för att vi ska kunna handla. Digitaliseringen har påverkat så mycket annat i butikerna. Det finns exempel på när störningar i kassasystemen hindrat butiker från att ta betalt. Trots att kunden hade kontanter och butiken hade varor gick det inte att handla.

## Inkluderingen är bristfällig

Det tredje området, som jag verkligen vill betona, är bristerna i inkluderingen på betalningsmarknaden.

För många i Sverige har digitaliseringen och svårigheterna att betala med kontanter verkligen skapat problem. Det kan vara personer som har svårt att använda digital teknik och därför befinner sig i vad som brukar kallas för ett digitalt utanförskap. Andra får inte tillgång till de finansiella tjänster som behövs för att kunna göra digitala betalningar. De kan sägas leva i ett finansiellt utanförskap. Dessutom finns det personer som inte vill betala digitalt. Vissa för att de av principiella skäl inte vill använda privata betaltjänster. Andra för att de, av helt legitima orsaker, inte vill lämna digitala spår när de betalar.

---

<sup>8</sup> Se t.ex. [Investigating the impact of global stablecoins \(bis.org\)](https://bis.org).

<sup>9</sup> Se t.ex. [Rapport från det svenska betalningsrådet \(riksbank.se\)](https://riksbank.se) (2018) och Betalningsutredningens kartläggning i [Staten och betalningarna - Regeringen.se](https://regeringen.se).

De här problemen är allvarliga. Förra året gjorde 15 av 21 länsstyrelser bedömningen att tillgången till grundläggande betaltjänster inte är tillfredställande för privatpersoner i allmänhet.<sup>10</sup> Dessutom rapporterade Finansinspektionen att allt fler konsumenter upplever att banker nekar dem att öppna betalkonto eller att de får sitt betalkonto uppsagt.<sup>11</sup>

Betalningsutredningens kartläggning visar också att det finns problem. Enligt deras beräkningar saknar ungefär en miljon vuxna i Sverige mobil- eller internetbank, vilket ställer dem utanför stora delar av den digitala betalningsmarknaden.

Idag är det inte bara svårt att betala om man har svårt att hantera digitala verktyg, det är också dyrt. Att få hjälp att betala en räkning på ett kontor i en bank där du är kund kan kosta så mycket som 150 kronor.<sup>12</sup>

Vi kan inte acceptera att det är så många som har svårt att betala och att det är så dyrt att få hjälp med att göra betalningar. I Sverige måste alla kunna betala till rimliga kostnader.

## Vissa betalningar har inte utvecklats i takt med digitaliseringen

Det fjärde området handlar om betalningar som inte har följt med i digitaliseringens raska tempo.

Jag tänker bland annat på gränsöverskridande betalningar, som länge har varit för långsamma, dyra och komplicerade – särskilt till och från länder utanför Europa. Idag kan det fortfarande ta flera dagar för en sådan betalning att komma fram, och kostnaden för betalningen är ofta flera procent av det belopp man skickar.<sup>13</sup>

Gränsöverskridande betalningar är förvisso mer komplexa än inhemska betalningar. De kräver till exempel valutaväxling och kontroller i både avsändar- och mottagarlandet för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Det betyder emellertid inte att de behöver vara så dyra och långsamma som de ofta är.

Att gränsöverskridande betalningar fungerar är viktigt för ett exportberoende land som Sverige. En alltmer globaliserad arbetsmarknad förutsätter dessutom att man kan skicka pengar länder emellan så friktionsfritt som möjligt. Behovet illustreras också av det rekordhög antalet människor på flykt i världen.

Ett annat exempel är omedelbara betalningar. I drygt tio års tid har vi kunnat använda Swish för att göra vissa typer av omedelbara banköverföringar. Men däremot har inga nya tjänster för omedelbara betalningar sett dagens ljus.

---

<sup>10</sup> [Bevakning av grundläggande betaltjänster 2022 | Länsstyrelsen Dalarna \(lansstyrelsen.se\)](#). De grundläggande betaltjänsterna definierades som betalningsförmedling, uttag av kontanter, och hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

<sup>11</sup> [Konsumentskyddsrapport 2022 \(fi.se\)](#).

<sup>12</sup> Se t.ex. [Girobetalning i kassa och med brevgiro | Konsumenternas](#), oktober 2023.

<sup>13</sup> Se t.ex. kapitlet Gränsöverskridande betalningar i fokus i [Penning- och valutapolitik 2, 2022 \(riksbank.se\)](#).

Här finns det ett gap mellan utbud och efterfrågan. En nyligen publicerad studie från Riksbanken visar att handlare efterfrågar fler lösningar för omedelbara betalningar än Swish. De vill helst att pengarna ska finnas på bankkontot direkt efter att kunden tryckt på betala.<sup>14</sup>

Detta är inte en fråga enbart för Sverige. I oktober förra året presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till ny reglering som ska förbättra tillgången till omedelbara betalningar i euro. Kommissionens förslag var ett resultat av att marknadsaktörerna hade varit senfärdiga med att införa omedelbara betalningar.<sup>15</sup>

Det är viktigt att Sverige inte hamnar på efterkälken i utvecklingen som nu accelererar i omvärlden.

## Tilliten till pengar kan äventyras

Det femte och sista området är kanske lite mer abstrakt. Det handlar om problem som kan uppstå på lång sikt om privata pengar tar över helt och statliga pengar blir irrelevanta i Sverige. Vad skulle det kunna innebära för tilliten till det monetära systemet – det vill säga våra pengar?

Kontanterna är de enda statliga pengar som allmänheten har tillgång till och som kan användas för betalningar. Möjligheten att alltid kunna växla privata pengar, som bankinlåning, till kontanter har historiskt sett varit viktig för tilliten till pengar och det vi kallar konvertibiliteten mellan svenska kronor – det vill säga att pengar på olika bankkonton är lika mycket värda som motsvarande summa i kontanter.

Visserligen finns det institutionella arrangemang som bidrar till denna konvertibilitet. Att bankerna betalar till varandra med pengar på konton hos Riksbanken – så kallade centralbankspengar – bidrar till att inlåning i Bank A är lika mycket värd som motsvarande summa i Bank B. Dessutom skyddas de pengar vi satt in på banken av regelverk och den statliga insättningsgarantin.

Vissa menar att dessa arrangemang är tillräckliga. Men det är en fråga som det inte får finnas någon tvekan kring. Allmänheten tar ofta ut mer kontanter i samband med kriser.<sup>16</sup> Att var och en kan ta ut sina pengar i form av statliga helt riskfria pengar om de så vill kan vara viktigt för förtroendet för hela systemet.

Och även om vi litar på systemet idag är det inte säkert att vi kommer att göra det imorgon. I framtiden kan det finnas nya typer av privata pengar och regleringen kan ha svårt att följa med i utvecklingen. Om statliga pengar är lättillgängliga och användbara i det digitala samhället blir det svårare för nya oreglerade aktörer att locka kunder. På det sättet kan statliga pengar minska risken för att mindre tillförlitliga pengar ska dyka upp på marknaden och dessutom skydda integriteten i det finansiella systemet.

---

<sup>14</sup> [Riksbankens handlarstudie inom ramen för e-kronaprojektet](#).

<sup>15</sup> Förslaget innebär att kreditinstitut som erbjuder sina kunder konto-till-kontobetalningar i euro också ska erbjuda omedelbara betalningar i euro och att avgiften för en sådan inte får överstiga avgiften för en traditionell betalning. Förslaget beskrivs i Regeringskansliets [faktapromemoria](#) om förordning om omedelbara betalningar i euro.

<sup>16</sup> Se t.ex. [Cash demand in times of crises \(econstor.eu\)](#) och [Betalningsrapport 2022](#).

## På kort sikt är ny reglering nödvändig

För att få rätsida på de utmaningar och problem som jag precis har beskrivit behöver staten agera. Där är Riksbanken och Betalningsutredningen överens. Riksbanken tror dock att staten måste agera både tydligare och kraftfullare om det ska leda till verklig förändring.

Men jag ska börja där vi är eniga. Utredningen föreslår framför allt ny och ändrad reglering och vi står bakom flera av förslagen. Jag ska ta upp några som vi ser som viktiga komponenter om vi vill säkerställa att betalningssystemet fungerar väl.<sup>17</sup>

För det första måste vi så snabbt som möjligt få bukt med inkluderingsproblemen. Alla måste kunna betala. Här behövs en kombination av åtgärder. Att, som Betalningsutredningen föreslår, se till att fler konsumenter kan få tillgång till ett betalningskonto är centralt. Det är en förutsättning för att överhuvudtaget kunna göra betalningar i dagens Sverige och i slutändan fungera i samhället.

Utredningen föreslår också att staten ska få större möjligheter att finansiera insatser som kan bidra till att alla kan betala. Det står Riksbanken bakom. Vi anser också att banker som erbjuder betalkonton ska erbjuda betaltjänster till rimliga priser som är anpassade till personer som har svårt att använda digitala tjänster. Dessutom kan offentliga aktörer behöva hjälpa privatpersoner med betalningar, exempelvis på servicekontor eller medborgarkontor.

För det andra måste vi se till att betalningssystemet inte är så sårbart för störningar i den digitala infrastrukturen.

Det innebär att det måste finnas tillgång till reservkraft och redundans i telekommunikationer. Till exempel ser butiker ofta till att kunna koppla upp sina system till både fibernät och mobilnät. På så sätt kan deras kassor och betalterminaler vara online under störningar i något av kommunikationsnäten.<sup>18</sup> Men även i ett läge då telekommunikationen är helt utslagen måste vi kunna betala. Därför måste betalningar också fungera offline.

Idag betalar de allra flesta med kort i fysiska butiker, och som jag nämnde tidigare kan de flesta kort till viss del fungera offline. Utredningen har föreslagit att staten ska gå in som garant för en del av kreditrisken som uppstår när en kortbetalning görs. Riksbanken står bakom förslaget och ser det som en bra utgångspunkt för fortsatt arbete.

Dessutom är det ju inte bara betalningen som behöver fungera i ett offlineläge. Det är minst lika viktigt att se till att butikerna faktiskt kan sälja sina varor även om kassasystemet är ur funktion.

För att detta ska bli möjligt föreslår utredningen att Skatteverket ska få befogenhet att besluta om undantag från kassaregisterlagen i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det underlättar inte minst för handlare som vill kunna ta emot kontanta betalningar. Det anser vi också vara ett steg i rätt riktning.

---

<sup>17</sup> För en mer grundlig genomgång se Riksbankens [remissvar på betänkandet Staten och betalningarna \(SOU 2023:16\)](#) (riksbank.se).

<sup>18</sup> [Riksbankens handlarstudie inom ramen för e-kronaprojektet](#).



Riksbankens och Betalningsutredningens bedömningar går dock isär i en central fråga om statens roll på betalningsmarknaden. Nämligen behovet av att stärka kontanternas ställning.

## Åtgärderna för att skydda kontanterna är inte tillräckliga

Vi behöver fortfarande kunna använda kontanter i Sverige. Många av de problem som jag har beskrivit idag har uppstått för att kontanterna har marginaliserats utan att tillräckligt bra alternativ har funnits på plats. Det gäller inte minst problemen med inkludering och betalningssystemets beroende av digital infrastruktur.

Samtidigt menar Betalningsutredningen att talet om kontanternas "död" är överdrivet. Utredningen anser att statistiken talar emot att Sverige är på väg att bli ett i princip kontantlöst samhälle. Riksbanken anser snarare att utvecklingen mot ett kontantlöst samhälle är tydlig. Det finns mycket statistik som stödjer vår analys. För att ge er några exempel:

- Mängden kontanter i cirkulation i förhållande till BNP är ungefär 1 procent. Det är en liten andel internationellt sett. I euroområdet är motsvarande andel ungefär 12 procent.<sup>19</sup>
- Förra året betalade endast 8 procent av konsumenterna sitt senaste köp med kontanter. För bara tolv år sedan gjorde nästan 40 procent det.<sup>20</sup>
- De senaste fem åren har tre fjärdedelar av alla bankkontor med kontanthantering stängt och idag har ingen av storbankerna manuell kontanthantering på sina kontor.<sup>21</sup>

Mycket lite talar för att användningen av kontanter skulle vända uppåt. Riksbanken arbetar inte heller för att försöka vända utvecklingen. Såvida vi inte är beredda att göra stora återinvesteringar i utrustning, lokaler och infrastruktur är det för sent för det.

Däremot kan staten genom reglering säkerställa att marginaliseringen av kontanterna inte fortsätter, åtminstone tills vi kan garantera inkludering och motståndskraft mot störningar på andra sätt än genom kontanterna.

Att på ett sådant sätt styra utvecklingen är inte en ny tanke. För fyra år sedan beslutade riksdagen att bibehålla delar av infrastrukturen kring kontanter på en bestämd nivå. De större bankerna är nu skyldiga att tillhandahålla platser för uttag av kontanter och insättning av butikernas dagskassor med viss geografisk spridning. Dessutom har Riksbanken i den nya riksbankslagen fått ett tydligare uppdrag som bland annat innebär att vi öppnat nya sedeldepåer runt om i landet.<sup>22</sup>

Men att kontanter finns tillgängliga och att dagskassor kan sättas in på konto är föga värt om kontanterna inte kan användas för att betala. För att kontanter med säkerhet ska kunna användas i framtiden, under normala förhållanden och i kris-

---

<sup>19</sup> Enligt data från Macrobond, oktober 2023.

<sup>20</sup> [Betalningsvanor | Sveriges Riksbank](#).

<sup>21</sup> Enligt uppgifter från Tillväxtverket Pupos Serviceanalys, oktober 2023.

<sup>22</sup> Bankernas skyldighet att tillhandahålla kontantjänster regleras i 9 kap. lag (2010:751) om betaltjänster. Riksbankens uppdrag regleras i lag (2022:1568) om Sveriges riksbank.

och krigssituationer, behöver riksdagen reglera var och hur de ska kunna användas.

I Bryssel har man kommit till en liknande slutsats. I somras presenterade Europeiska kommissionen ett lagförslag som tydliggör att det med vissa undantag är obligatoriskt att ta emot eurokontanter för betalningar i euroländer.<sup>23</sup> Även våra skandinaviska grannar har långtgående skydd för möjligheten att betala kontant.<sup>24</sup>

I Sverige är rättspraxisen att vissa offentligrättsliga avgifter ska kunna betalas kontant, exempelvis avgifter för pass och sjukvård. Betalningsutredningen föreslår att allmänheten därutöver ska kunna betala skatt och receptbelagda läkemedel med kontanter i Sverige.

Med ett så begränsat användningsområde riskerar kontanterna att marginaliseras ytterligare. Nätverkseffekter fungerar på det sättet – när ett betalningsinstrument inte accepteras av tillräckligt många slutar konsumenterna att använda det och näringsidkarna att ta emot det.

Riksbanken anser därför att riksdagen behöver gå längre. I vart fall bör butiker som säljer samhällsviktiga varor, som mat, drivmedel och läkemedel som huvudregel vara skyldiga att ta emot kontanter.

Att slå fast sådana krav redan nu skulle sannolikt inte innebära några större ingrepp i dessa näringsidkares verksamhet eftersom en stor majoritet av dem fortfarande accepterar kontanter. Det skulle vara ett sätt att förhindra ytterligare marginalisering av kontanterna.

Vidare anser Riksbanken att konsumenternas möjligheter att sätta in kontanter på bankkonto också bör ingå i bankernas skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster. Idag är den möjligheten mycket begränsad och riskerar att försämrats ytterligare.

Betalningsutredningen föreslår en ny översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster senast år 2025. Det finns inga skäl att avvakta till dess. Utvecklingen är tydlig. Riksbanken har därför i sitt remissvar lämnat förslag på den reglering vi anser nödvändig för att skydda kontanterna.

## Vi behöver blicka framåt och använda andra verktyg

Det är alltså nödvändigt att reglera betalningsmarknaden och det är nödvändigt att löpande anpassa denna reglering. Om det är vi säkert alla eniga. Men regleringar har också sina begränsningar.

Först och främst tar de inte hand om de underliggande orsakerna till digitaliseringens utmaningar. Genom regleringar agerar vi reaktivt snarare än proaktivt. Vi riskerar dessutom att styra innovationerna på betalningsmarknaden i fel riktning eller bromsa dem helt.

---

<sup>23</sup> EU-kommissionens förslag beskrivs bl.a. i Regeringskansliets [faktapromemoria](#) om EU:s lagstiftningspaket om digital euro.

<sup>24</sup> Se t.ex. Betalningsutredningens kartläggning i [Staten och betalningarna - Regeringen.se](#).

Reglering står inte heller i samklang med att digitaliseringen är en pågående process. Utvecklingen kan accelerera ytterligare, till exempel om trenden mot tokenisering av finansiella instrument får fotfäste. Vad vi kan vara säkra på är i alla fall att nya utmaningar kommer att uppenbara sig med tiden.

Det talar för att staten också måste använda sina andra verktyg – det vill säga påverka utvecklingen genom samordning och dialog samt själv erbjuda tjänster. Det talar också för att staten behöver vara framåtblickande. Inte minst för att långsiktiga initiativ tar tid att förbereda.

När det gäller samordning och dialog så har moderniseringen av bankernas betalningsinfrastruktur, i synnerhet Bankgirot, varit i Riksbankens fokus. Här är det viktigt att bankerna tar sitt ansvar och säkerställer att infrastrukturen fungerar väl både på kort och på lång sikt. Det är också viktigt att de inte drar ned på tempot i detta arbete.

Också Riksbanken måste hålla tempot och ha långsiktiga perspektiv. Jag berättade inledningsvis om de infrastrukturtjänster som Riksbanken erbjuder, bland annat RIX-systemet. Här är det viktigt att vi höjer blicken, bedömer de framtida behoven och anpassar våra system när det behövs.

Några exempel är på sin plats.

Jag har tidigare nämnt att omedelbara betalningar väntas bli allt viktigare. För att stödja utvecklingen lanserade Riksbanken förra året ett nytt system för omedelbara betalningar – RIX-INST. I dagsläget är det bara Swish som erbjuder omedelbara betalningar i Sverige. Med RIX-INST har vi lagt en grund som gör att fler lösningar kan utvecklas.

RIX-INST använder samma plattform som TIPS, det europeiska systemet för avveckling av omedelbara betalningar i euro. Tillsammans med ECB och Banca d'Italia arbetar vi också på en lösning för omedelbara betalningar mellan olika valutor anslutna till TIPS. Här planerar vi en pilotstudie tillsammans med intresserade banker.

Denna lösning är initialt tänkt för betalningar mellan svenska kronor och euro. Men flera centralbanker i icke-euroländer har beslutat eller överväger att ansluta sina valutor till TIPS-plattformen och har uttryckt intresse för den lösning vi arbetar med.<sup>25</sup> Vi ser därför framför oss att betalningar mellan flera olika valutor kommer att kunna genomföras omedelbart i TIPS framöver.

Båda dessa initiativ – RIX-INST och den valutaöverskridande lösningen i TIPS – bygger på den arbetsfördelning jag nämnde tidigare. Riksbanken står för den grundläggande infrastrukturen och privat sektor erbjuder betaltjänster till privatpersoner och företag.

I detta sammanhang är vi beroende av varandra. Riksbanken konsulterar de privata aktörerna när vi överväger större ändringar i vårt betalningssystem. Samti-

---

<sup>25</sup> Det gäller bl.a. Danmarks Nationalbanken, se [New payment systems are coming \(nationalbanken.dk\)](https://www.nationalbanken.dk/en/press-releases/new-payment-systems-are-coming) och Norges Bank, se [Norges Bank intends to enter into formal discussions with the ECB on participation in the Eurosystem's TIPS service \(norges-bank.no\)](https://www.norges-bank.no/en/press-releases/norges-bank-intends-to-enter-into-formal-discussions-with-the-ecb-on-participation-in-the-eurosystem-s-tips-service).

digt förväntar vi oss att marknadsaktörerna, i enlighet med sin storlek och betydelse, bidrar i arbetet med att utveckla infrastrukturen och att de i sammanhanget har ett helhetsperspektiv.

Om vi blickar längre fram är det troligt att utvecklingen av ny teknik leder till förändringar i Riksbankens betalningssystem. Många centralbanker undersöker exempelvis om de kan använda sig av blockkedjeteknik för att utveckla stora betalningar och värdepapperstransaktioner.<sup>26</sup> I dagsläget har Riksbanken inga sådana planer, men vi följer utvecklingen med intresse.

Jag vill också nämna att vi planerar att se över villkoren för tillgång till betalningsinfrastrukturen. Här har europeisk reglering medfört vissa begränsningar som är på väg att lösas upp.<sup>27</sup> Att infrastrukturen för bland annat omedelbara betalningar blir mer tillgänglig är av stor betydelse för många nya betaltjänstleverantörer.

Sammanfattningsvis kan vi inte enbart förlita oss på reglering om vi ska lösa de utmaningar som digitaliseringen ger upphov till. Vi måste också använda andra verktyg som staten och Riksbanken har till sitt förfogande. För Riksbanken handlar det bland annat om att anpassa våra infrastrukturtjänster. Och i detta arbete är det särskilt viktigt att vi är framåtblickande.

## En e-krona som en del av en långsiktig lösning

Det för mig till det sista jag ska tala om idag, nämligen Riksbankens arbete med en e-krona. Behovet av en e-krona analyserades av Betalningsutredningen. Den kom till slutsatsen att en e-krona inte behövs i Sverige idag, men att Riksbanken bör fortsätta utreda behovet och återkomma till riksdagen med en bedömning av om det finns tillräckliga skäl att införa en e-krona.

Vad skulle då e-kronor vara för något? Jo, svenska, digitala kronor utgivna av Riksbanken, så kallade centralbankspengar. De skulle alltså vara statliga pengar, precis som kontanter. Skillnaden är just att de skulle vara digitala och därför kunna användas för fler typer av betalningar än kontanter.

För ordningens skull vill jag också säga att e-kronorna inte skulle ersätta kontanterna. Det är en inte helt ovanlig missuppfattning. E-kronan skulle *komplettera* kontanterna. Vi kommer att ge ut sedlar och mynt så länge de används och behövs.

## Varför en e-krona?

Vilka fördelar skulle då finnas med en e-krona? Finns det nackdelar och risker vi måste ta hänsyn till?

Det är frågor som vi har lagt mycket tid på att analysera, själva och tillsammans med andra centralbanker. Och jag ska ge er slutsatsen först: Riksbanken ser en e-

---

<sup>26</sup> Se t.ex. [New Technologies for Wholesale settlement - Contact Group \(NTW-CG\) \(europa.eu\)](#).

<sup>27</sup> Möjligheten att delta i clearing- och avvecklingssystem styrs av EU:s s.k. finalitydirektiv. Genom ändringar i regelverket för betaltjänster förslås en ändring i finalitydirektivet som innebär att betalningsinstitut ska kunna vara direkta deltagare i sådana system. Detta beskrivs bl.a. i Regeringskansliets [faktapromemoria](#) om ändringar i regelverket för betaltjänster.

krona som en möjlig komponent när vi långsiktigt försöker hantera digitaliserings utmaningar. Men med det sagt finns det fortfarande frågor som måste utredas innan vi kan komma med en rekommendation till riksdagen om att ge ut e-kronor.

Jag ska förklara lite närmare varför vi är positiva till en e-krona.

Först och främst skulle en e-krona säkerställa att allmänheten fortsatt kan välja mellan statliga och privata pengar när de betalar, något som varit möjligt i århundraden. Och, som jag har berättat tidigare, så spelar möjligheten att kunna växla mellan statliga och privata pengar en viktig roll för tilliten till pengar. Dessutom kan lättillgängliga, attraktiva och digitala statliga pengar minska risken för att nya, mindre pålitliga, former av privata pengar växer fram i Sverige.

En e-krona kan också öka konkurrensen på betalningsmarknaden. Det beror på att distributionen av e-kronor, liksom kontantdistributionen idag, skulle bygga på privat-offentligt samarbete. Riksbanken skulle stå för den tekniska plattformen medan privata aktörer skulle utveckla e-kronatjänster och sköta kontakten med slutanvändarna. Riksbanken skulle inte ha någon insyn i hur slutanvändarna betalar.

En viktig aspekt är att det inte bara skulle vara banker som får distribuera e-kronor. Andra betaltjänstleverantörer skulle få samma möjlighet. Det skulle göra det möjligt för dem att erbjuda betaltjänster som de inte kan erbjuda idag och därmed främja konkurrens och innovation på betalningsmarknaden.

En e-krona skulle dessutom göra betalningssystemet mer robust. Det bygger på två antaganden. Det första är att en e-krona liksom kontanterna skulle vara ett betalsätt som kompletterar andra och kan fungera när andra betalsätt inte gör det. Då behöver e-kronans infrastruktur till viss del vara separerad från övrig betalningsinfrastruktur.

Det andra antagandet är att e-kronan skulle fungera offline. Det är en designprincip som vi har testat i arbetet med e-kronan. Om det i slutänden blir så beror på vilken teknisk lösning man väljer för e-kronan.

Och slutligen: jag har flera gånger idag tagit upp problemen med digital och finansiell exkludering. Om nuvarande åtgärder och förslag inte är tillräckliga för att förbättra inkluderingen måste staten se till att alla kan betala.

Vad kan då staten göra? En möjlighet är naturligtvis att skärpa kraven på betaltjänstleverantörerna. En annan är att ta en mer aktiv roll och själv levererar betaltjänster till de som annars exkluderas. I båda fallen skulle betaltjänsterna som behövs kunna baseras på e-kronor.

## Vilka är baksidorna?

Vilka är då de möjliga nackdelarna med att ge ut digitala kontanter? Vilka risker finns med att lansera en e-krona i Sverige?

För det första är det alltid en utmaning att lansera ett nytt betalningsinstrument. Vi måste se till att det finns incitament för banker och andra betaltjänstleverantörer att erbjuda e-kronatjänster och för butiker att ta emot e-kronor. Det är dock

inte uteslutet att det kan bli nödvändigt att reglera vilka som måste erbjuda och ta emot e-kronor för att skapa nätverkseffekter.

Ett annat problem är att e-kronan skulle kunna påverka bankernas affärsmodell.

För det första skulle bankernas finansieringskostnader öka om allmänheten "tar ut" sin bankinlåning i e-kronor. Om många skulle göra det skulle det kunna rubba stabiliteten i det finansiella systemet.

Sådana risker tar vi på mycket stort allvar och jag vill vara tydlig med att vi har sätt att hantera dem. En möjlighet är att införa en maxgräns för hur mycket e-kronor man får ha på sitt konto. Det för dock i sin tur med sig andra nackdelar. Frågan diskuteras på många centralbanker och behöver analyseras närmare.

För det andra kan en e-krona innebära att kunderna i mindre utsträckning använder bankernas betaltjänster. Bankerna behöver då se till att deras tjänster blir mer attraktiva. Den typen av dynamiska effekter är jag dock ganska positiv till, och det är säkert bankernas kunder också.

## Digitala centralbankspengar sprider sig

Sverige var ett av de första länderna som började utforska digitala centralbankspengar, mycket beroende på att betalningarna digitaliserades tidigt här. Men idag är vi långt ifrån ensamma. Enligt en enkät från Bank for International Settlements (BIS) driver omkring 93 procent av centralbankerna världen över projekt om digitala centralbankspengar.<sup>28</sup>

Det finns också en handfull länder som redan har börjat ge ut digitala centralbankspengar.<sup>29</sup> Andra har pilotstudier som är så pass stora att de påminner om reell lansering. Men bland de länder vi normalt jämför oss med, är det ännu inget som har beslutat att införa digitala centralbankspengar.

Andra länders arbete på området har relevans även för Sverige. Vi kan lära oss av varandras erfarenheter. Därutöver har digitala centralbankspengars potentiella internationella roll varit i fokus. Idén är att vi genom att koppla ihop olika länders digitala centralbankspengar kan få gränsöverskridande betalningar att fungera bättre.

Riksbanken har varit mycket engagerad i arbetet med att utreda den möjligheten. Vi har bland annat nyligen genomfört ett projekt med Norges Bank, Bank of Israel och BIS om precis detta ämne.<sup>30</sup>

När det kommer till gränsöverskridande betalningar är euroområdet viktigast för Sverige. En betydande del av vår internationella handel är med euroländer, och andra överföringar till och från euroländer är också vanliga. Vårt arbete med en valutaöverskridande lösning i TIPS, som jag nämnde tidigare, kan ses i detta sammanhang.

---

<sup>28</sup> [Making headway - Results of the 2022 BIS survey on central bank digital currencies and crypto.](#)

<sup>29</sup> Se t.ex. [Rise of the central bank digital currencies: drivers, approaches and technologies \(bis.org\).](#)

<sup>30</sup> [Project Icebreaker concludes experiment for a new architecture for cross-border retail CBDCs \(bis.org\).](#)

I just euroområdet har man kommit långt i arbetet med digitala centralbanks-pengar – eller digital euro som ECB kallar det. Vissa av er har kanske noterat att ECB för några veckor sedan beslutade att inleda nästa fas av sitt digital euro-projekt som de kallar förberedelsefasen.<sup>31</sup> Efter mitt tal kommer Ulrich Bindseil, chef för ECB:s avdelning för marknadsinfrastruktur och betalningar, att berätta mer om det.

Dessutom har Europeiska kommissionen tidigare i år lagt fram förslag på hur de legala ramverken för en digital euro kan se ut - dess status som lagligt betalningsmedel, hur den ska kunna användas, bestämmelser om dataskydd och så vidare. I slutändan blir det upp till ECB att besluta om att ge ut en digital euro eller inte.

Vi anser därför att det finns flera goda anledningar att ha nära kontakt med ECB i det fortsatta arbetet med en e-krona. Dels vill vi lära oss av deras arbete. Dels vill vi säkerställa att en e-krona kan fungera ihop med en digital euro.<sup>32</sup>

Så vad betyder det här för det fortsatta arbetet med e-kronan?

## Arbetet med e-kronor måste fortsätta

Sverige har länge legat i framkant i arbetet med e-kronan. Det har gjort oss till en värdefull samarbetspartner i det internationella arbetet med digitala centralbankspengar.

Men att ligga i framkant betyder inte att man måste vara först. För en centralbank i en liten ekonomi som Sveriges så kan det tvärtom vara en fördel att kunna följa utvecklingen i andra centralbanker, särskilt de med stora resurser.

Samtidigt står det klart att användningen av kontanter i Sverige är exceptionellt låg och fortsätter minska. Det står också klart att det tar tid att utveckla en e-krona och det regelverk som den skulle behöva omgärdas av.

Om den digitala euron blir verklighet kan det också påverka beslutet om en e-krona. Betalningsutredningen påpekade samma sak.

Om riksdagen beslutar att Sverige behöver en e-krona kan inte ledtiden vara för lång. Det är därför Riksbankens klara uppfattning att det förberedande arbetet för att kunna lansera en e-krona måste fortsätta – med ökad uppmärksamhet riktad mot europeiska länders arbete med digital euro.

## Dags att lägga grunden för framtidens betalningar

För att sammanfatta.

I slutändan är det statens, inklusive Riksbankens, ansvar att betalningarna är säkra, effektiva och tillgängliga. Digitaliseringen har förvisso medfört effektivitetsvinster, men också skapat problem som kräver att staten agerar. Vi måste också

---

<sup>31</sup> [Eurosystem proceeds to next phase of digital euro project \(europa.eu\)](https://www.europa.eu).

<sup>32</sup> Att skapa förutsättningar för interoperabilitet mellan digitala euros och digitala centralbankspengar i andra valutor är en del i ECB:s projekt, se t.ex. [Progress on the investigation phase of a digital euro - third report \(europa.eu\)](https://www.europa.eu).

blicka framåt och lägga grunden för framtidens betalningsmarknad redan nu. Vi behöver slå på helljusen.

Först och främst bör riksdagen omgående införa lagstiftning som skyddar möjligheten att betala med kontanter och sätta in dem på konto. Det finns varken skäl eller tid att avvakta med de åtgärder vi föreslår. Att inte göra något är också ett aktivt val.

Dessutom måste offentlig och privat sektor tillsammans säkerställa att *alla* kan betala under normala förhållanden och i krissituationer. Betalningsutredningens förslag är en bra utgångspunkt.

Vidare måste bankerna ta ansvar för att den privatägda betalningsinfrastrukturen och betaltjänsterna lever upp till dagens krav och förväntningar. Det kräver inte minst att fler betalningar blir omedelbara och att gränsöverskridande betalningar blir snabbare och billigare.

Riksbanken kommer också att ta sitt ansvar. Vi har lagt en grund för säkra omedelbara betalningar genom RIX-INST och arbetar med en lösning för valutaöverskridande betalningar i TIPS. Dessutom planerar vi att se över våra regelverk för att möjligtvis kunna ge fler aktörer tillgång till vår betalningsinfrastruktur.

Därutöver kommer Riksbanken att fortsätta sitt arbete med e-kronan. Även lagstiftningsarbetet för en e-krona behöver påbörjas. Riksbanken anser att statliga digitala pengar sannolikt kommer att behövas för att vi också på sikt ska kunna säkerställa att betalningar i Sverige är säkra, effektiva och tillgängliga.