

E-kronan – en gökunge på betalningsmarknaden?

ANDERS BORNEFALK

Som en följd av en snabbt minskande kontantanvändning i Sverige är Riksbanken sedan en tid tillbaka i färd med att utveckla och försöka vinna stöd för en e-krona. En bärande tanke är att det ska finnas ett statligt alternativ på betalningsmarknaden också efter att kontanterna har fasats ut. Men att det behövs ett statligt alternativ är inte självklart. På en väl fungerande betalningsmarknad som präglas av förtroende mellan olika aktörer räcker det med privat genererade pengar.¹

De engelska benämningarna på olika typer av betalningsmedel är talande. Med *inside money* avses betalningsmedel som genereras inom banksystemet, dvs pengar som skapas vid bankernas in- och utlåning. Pengar som tillhandahålls av staten, exempelvis sedlar och mynt, benämns i stället *outside money*, dvs pengar som kommer utifrån. Enligt detta synsätt är statliga pengar med andra ord något av en främmande fågel på betalningsmarknaden. I Sverige utgör de nu också en försvinnande liten del av penningmängden.

För närvarande ser vi en snabb utveckling på betalningsmarknaden, med nya aktörer, ny teknik och både konkurrens och samarbeten mellan olika aktörer. I ett internationellt perspektiv ligger Sverige i täten i flera avseenden, inte minst när det gäller hur snabbt kontanter är på väg att fasas ut.² Mellan

2010 och 2018 sjönk andelen som betalade med kontanter vid sitt senaste köp från 39 till 13 procent (Sveriges riksbank 2018). Som andel av BNP är värdet av kontanter i omlopp nu nere på drygt en procent enligt Riksbankens beräkningar, vilket kan jämföras med eurozonens dryga tio procent.

Att Sverige är det första land i världen där kontanter är på väg att försvinna beror rimligen på att de är mindre effektiva och omkring tio gånger så dyra som de privata alternativen, exempelvis bankkort och Swish.³ Enligt Sveriges riksbank (2018, s 10) är det förekomsten av ett statligt betalningsmedel, dvs kontanter, som har pressat kostnaderna för exempelvis kortbetalningar. Men eftersom kontanter i stor utsträckning ändå väljs bort är det i dag snarare konkurrensen från nya alternativ och aktörer, ofta benämnda *fintech*-bolag, som håller nere kostnaderna.

Att Sverige har legat långt fram när det gäller att få fram nya alternativ på betalningsområdet, och att många *fintech*-bolag har vuxit fram just här, kan i sin tur förklaras av att Riksbanken i slutet av 1990-talet lämnade över en stor del av ansvaret för kontanthantering till bankerna. Eftersom bankerna var tvungna att stå för stora delar av kostnaderna hade de all anledning att utveckla mer effektiva betalningsmetoder. Att antalet värdetransportrån ökade kraftigt under perioden innebar att incitamenten att ta fram alternativ till kontanter förstärktes ytterligare. Enligt Daltung och Ericson (2004) var också ett av syftena med beslutet att överlåta ansvaret för kontanthantering till bankerna att stärka framväxten av nya betalningsalternativ.

INLÄGG

Anders Bornefalk är ekonomie doktor och verksam vid Svenskt Näringsliv. Han ägnar sig i huvudsak åt studier om företagens finansiering, framväxten av nya storföretag och regional utveckling. Anders.Bornefalk@svensknaringsliv.se

¹ Se Lagos (2006) för en litteraturoversikt.

² Se Capgemini och BNP Paribas (2018) för en internationell översikt.

³ Enligt Arvidsson m fl (2018) medför kontanthantering kostnader för den enskilda handlaren som motsvarar 3,9 procent av värdet på kontantomsättningen. Det kan jämföras med kostnaden för bankkortet, som enligt samma källa uppgår till 0,4 procent av beloppet.

Det s k Cashkortet – som möjliggjorde snabba betalningar av mindre belopp – är ett exempel på att strategin fungerade och det trots att kortet i sig inte blev någon succé. Kortet infördes 1996 av Föreningssparbanken, Nordbanken och SEB (Persson m fl 2004). Inledningsvis var det både enklare och billigare att betala med Cashkortet än med de etablerade betalkorten. En tid efter införandet sänktes emellertid kortbolagens avgifter, vilket gjorde betalkorten mer attraktiva för handlare. Det blev, förmodligen av det skälet, också mindre vanligt att handlare tog en extra avgift vid betalning av mindre belopp med betalkort. Det gjorde det i sin tur mer attraktivt för konsumenterna att använda dem.

Något år efter introduktionen av Cashkortet blev betalningar med betalkort dessutom snabbare efter att kortläsare där kunden själv drog sitt kort och identifierade sig med en pinkod införts. För att öka säkerheten ersattes betalkortens magnetremsor senare med ett chip, vilket Cashkorten utrustats med redan från början.

Men också Cashkortet utvecklades. Efter hand integrerades det med det vanliga betalkortet, vilket ledde till att en stor andel av konsumenterna hade tillgång till det. När bankerna började ta ut en hyra för kortläsarna och dessutom tog en avgift på 0,5 procent av köpesumman minskade emellertid antalet anslutna handlare. Systemet lades därför ned 2004. Cashkortet är ändå ett exempel på att konkurrens från nya alternativ både kan pressa kostnaderna för existerande alternativ, i det här fallet betalkort utgivna av internationella kortföretag, och skynda på den tekniska utvecklingen. Som ett led i den processen blev betalkorten också mer attraktiva i förhållande till kontanter.

Riksbankens beslut att låta bankerna stå för en större del av kostnaderna för kontanthantering ser alltså ut att ha

bidragit till att Sverige har blivit en föregångare i utvecklingen mot ett kontantfritt samhälle. Tidigare fanns också ett statligt alternativ i form av postgiro, men från den delen av betalningsmarknaden är staten redan borta. Mot bakgrund av de statliga alternativens tillkortakommanden och hur väl de privata alternativen fungerar är det intressant att ta del av hur Riksbanken argumenterar för e-kronan. I de båda rapporter som har tagits fram finns det i huvudsak tre argument (Sveriges riksbank 2017, 2018).

Det första argumentet är att den finansiella infrastrukturen är koncentrerad och därför känslig för störningar. Ett statligt alternativ skulle kunna vara värdefullt i en kris, givet att det inte drabbas av samma problem som de privata alternativen. Å andra sidan är it-säkerhet ingen statlig paradgren. Om staten trots det kan åstadkomma ett mer hållbart system borde också bankerna kunna göra det, inte minst som utvecklingsarbetet med nödvändighet kommer att involvera privata leverantörer. Samma invändning kan anföras mot Riksbankens andra argumentet för en e-krona, dvs att en e-krona skulle kunna underlätta för personer som i dag står mer eller mindre utanför den digitala betalningsmarknaden att komma in på den. Om det räcker med så enkla medel som förs fram av Riksbanken (2018, s 14) skulle bankerna själva kunna utveckla sina alternativ i den riktningen.

Förmodligen finns det inga enkla lösningar vare sig när det gäller säkerhet eller tillgänglighet. Om bankerna inte vill ta kostnaderna för att öka säkerheten och göra digitala betalningsmedel mer tillgängliga skulle staten kunna betala dem för det eller driva fram sådana åtgärder med hjälp av regleringar. En sådan lösning skulle rimligen bli mer kostnadseffektiv än att staten bygger upp ett parallellt system med en egen e-krona.

Riksbanken hyser också en farhåga att konkurrensen på betalningsmark-

naden kommer att minska i takt med att mindre konkurrenskraftiga betaltjänster slås ut och att det i sin tur på sikt kan få negativa effekter på effektiviteten och säkerheten i betalningssystemet (Sveriges riksbank 2018, s 2). Slutsatsen om minskad konkurrens bygger på ett resonemang där förekomsten av nätverkseffekter samt stordrifts- och samordningsfördelar framhålls och att det i sin tur leder till en ökad koncentration på betalningsmarknaden (Sveriges riksbank 2017, s 11).⁴

Men att koncentrationen ökar behöver inte innebära att konkurrensen, och därmed drivkrafterna att ta fram bättre lösningar, avtar. Så länge inträdeshindren är låga kan nya aktörer komma med bättre tekniska lösningar och då kan en etablerad aktör som förlorat sin förnyelseförmåga konkurreras ut eller åtminstone förlora en del av sin marknad. Denna möjlighet, eller risk, utgör också en viktig drivkraft för etablerade aktörer att förbättra sina lösningar. Exemplet med Cashkortet visar hur ett sådant förlopp kan gå till.

Om Riksbanken däremot ger sig själv en särställning på betalningsmarknaden är risken att intresset från banker och *fmtech*-bolag att utveckla bättre betalningslösningar minskar. Det finns också en risk att vissa aktörer lämnar marknaden och att konkurrensen därför försvagas.⁵ Den främmande fågel som en e-krona skulle utgöra på betalningsmarknaden skulle i så fall kunna beskrivas som en gökunge.

Med en sk värdebaserad e-krona – som har stora likheter med det tidigare Cashkortet – blir effekterna sannolikt begränsade. Med en kontobaserad e-krona, med lösningar för allmänheten som kan mäta sig med det andra betaltjänstleverantörer erbjuder, skulle effekterna däremot bli större. Mot bakgrund av den roll konkurrens och privat ägande spelar för innovation kan på sikt en sådan situation som den Riksbanken motiverar sitt intresse för e-kronan med uppkomma, dvs att Sverige, åtminstone i jämförelse med andra välutvecklade länder, får en mer osäker och mindre effektiv betalningsmarknad.⁶

Att Riksbanken för fram olika metoder som skulle kunna garantera e-kronans ställning tyder på att det finns en risk för att konkurrensen kan skadas. En metod är att det inte ska gå att avtala bort skyldigheten att ta emot e-kronor (Sveriges riksbank 2018, s 21). När det gäller kontanter kan det i dag göras med ett enkelt anslag i butiken. Om den möjligheten tas bort för en eventuell e-krona skulle alla handlare vara tvungna att skaffa system som kan hantera e-kronor, oavsett hur väl dessa system fungerar. E-kronan skulle då slippa riskera att gå samma öde till mötes som Cashkortet och kan få en betydande spridning även om den inte medför några andra fördelar än att det är ett statligt betalningsmedel.

En annan metod att stärka e-kronans ställning är att garantera att den kan användas vid transaktioner med

⁴ Farhågan att konkurrensen ska bli lidande under sådana omständigheter har också fått andra centralbanker att överväga att införa någon form av digital centralbanksvaluta. Ett flertal centralbanker har emellertid valt att avstå från fortsatta insatser på området efter att ha genomfört inledande analyser. Se Mancini-Griffoli (2018).

⁵ Risken för att konkurrensen på betalningsmarknaden kan minska om en e-krona införs har påtalats av Svenskt Näringsliv (2019). Också IMF anser att en digital centralbanksvaluta kan utgöra ett hot mot konkurrensen och innovationstakten på betalningsmarknaden (Lagarde 2018). Enligt Konkurrensverket (2019) kan konkurrensen både öka och minska om e-kronan införs.

⁶ Enligt Ingves (2018, s 78) är utgångspunkten för Riksbankens arbete att den svenska betalningsinfrastrukturen ska vara minst lika effektiv och säker som den i omvärlden.

statliga myndigheter (Sveriges riksbank 2018, s 25). Men att något så grundläggande som skattebetalningar bara kan göras med privata alternativ, dvs bankgiro och nu också Swish, visar väl att det inte behövs något statligt alternativ vid betalningar till och från statliga myndigheter?

Syftet med de åtgärder Riksbanken för fram för att garantera e-kronans ställning är att göra det möjligt att upprätthålla en tillräckligt stor användning av e-kronan i normala fall för att den ska kunna fungera väl även i kristider.

Om användningen blir tillräckligt omfattande skulle e-kronan också påverka förutsättningarna för såväl penningpolitiken som den finansiella stabiliteten. Med en kontobaserad e-krona med rätt för Riksbanken att sätta en ränta – som också kan vara negativ – skulle utrymmet för negativa styrräntor öka. I jämförelse med dagens situation skulle det inte längre vara möjligt att gå över till kontanter för att undvika negativa räntor. I en krissituation skulle inte heller vanliga bankkonton utgöra något attraktivt alternativ även om de ger nollränta. Orsaken är dels att det skulle finnas en risk för att bankerna går omkull, dels att det finns en gräns för insättningsgarantin.

Även om en kontobaserad e-krona kan innebära fördelar för penningpolitiken riskerar dessa alltså att komma till priset av att det blir färre aktörer och svagare konkurrens på betalningsmarknaden. Innovativa företag inom *fintech*-sektorn kan klara sig ändå eftersom de har möjlighet att flytta sin verksamhet till andra marknader. Eftersom utvecklandet av en e-krona med nödvändighet skulle behöva ske med hjälp av privata leverantörer skulle de dessutom kunna gynnas temporärt av ett införande. För Sverige som nation kan en sådan utveck-

ling däremot vara ett problem eftersom vi riskerar att på nytt förlora innovativa och snabbväxande företag. Vi skulle då också gå miste om möjligheten att något av de *fintech*-bolag som vuxit fram på senare år kan växa sig stort, åtminstone med Sverige som bas.⁷

En kontobaserad e-krona kan också medföra andra risker än att konkurrensen och innovationstakten på betalningsmarknaden minskar. Bank for International Settlements (2018) pekar på två risker som kan uppkomma om hushåll och banker flyttar sina pengar från privata banker till centralbanken. Den första, makroorienterade, risken handlar om att en sådan förflyttning kan påverka bankernas stabilitet om den blir snabb och omfattande, exempelvis under en ekonomisk kris.

Det finns också en risk av strukturell natur och den kan vara väl så allvarlig. Den består i att en ökad inlåning och därmed närvaro av centralbanken på de finansiella marknaderna kan leda till att centralbanken, med eller mot sin vilja, får en större roll vid resursallokeringen i ekonomin. Eftersom det är en verksamhet som centralbanker har begränsad erfarenhet av är risken uppenbar att resursallokeringen försämras jämfört med om kommersiella banker sköter utlåningen.

Förutom att ekonomin då skulle utvecklas sämre finns det, enligt BIS, också en risk för politisk styrning av utlåningen. Utlåningen skulle exempelvis kunna riktas mot företag som uppfyller de kriterier som för tillfället passar med den politiska huvudfårans värderingar, eller mot individer som tillhör grupper som den politiska majoriteten vill stödja. Att risken är reell visas av att det redan förekommer politiska påtryckningar om att öka styrningen av ekonomin med hjälp av e-kronan. Ett exempel

⁷ Se Bornefalk (2017) för andra exempel där Sverige har misslyckats med att få fram nya innovativa storföretag inom inte minst it-sektorn på grund av den politik som har förts.

är Kazen Orrefur och Suhonen (2019).⁸

Också utan ett eget alternativ på betalningsmarknaden skulle Riksbanken och staten ha en central betydelse för betalningsväsendet. Riksbanken skulle även fortsättningsvis tillhandahålla den grund för betalningssystemet som kronan utgör, inte minst när det gäller att bevara dess värde. En annan uppgift är att utveckla och implementera regelverk som upprätthåller en väl fungerande konkurrens på betalningsmarknaden och därmed bidrar till betalningssystemets effektivitet, säkerhet och fortsatta utveckling. Staten som helhet skulle också kunna göra mer för säkerheten och effektiviteten i betalningssystemet genom att minska risken för kriminalitet riktad mot betalningar och öka tillförlitligheten i elförsörjningen. Under ett elavbrott är det som regel inte möjligt att betala ens med kontanter eftersom mottagaren är skyldig att slå in beloppet i kassasystemet och erbjuda ett kvitto.

Det nya betaltjänstedirektivet är ett exempel på ett framsynt statligt agerande på betalningsmarknaden. Det ger betaltjänstleverantörer tillgång till bankernas kontostruktur och minskar på så vis inträdeshindren för nya aktörer. Ett annat exempel är Swish, där Riksbanken har bidragit till bankernas samarbete och på så vis gjort det möjligt att utnyttja stordriftsfördelar och uppnå positiva nätverkseffekter. Att däremot som första land i världen införa en digital centralbanksvaluta av det slag som Riksbanken nu överväger att göra framstår inte bara som onödigt, utan också som riskfyllt.

REFERENSER

- Arvidsson, N, J Hedman och B Segendorf (2018), "När slutar svenska handlare att acceptera kontanter?", Handelsrådets forskningsrapport 2018:1, Handelsrådet, Stockholm.
- Bank for International Settlements (2018), "Central Bank Digital Currencies", rapport, Bank for International Settlements, Basel.
- Bornefalk, A (2017), "Nya svenska storföretag – behövs det, och finns de?", rapport, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Capgemini och BNP Paribas (2018), "World Payments Report 2018", rapport, Capgemini och BNP Paribas, Paris.
- Daltung, S och M Ericson (2004), "Effektivitet i kontantförsörjningen", *Penning- och valutapolitik*, nr 3, s 27–42.
- Ingves, S (2018), "Digitala centralpengar", Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar, *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 6, s 65–91.
- Kazen Orrefur, S och D Suhonen (2019), "Ta ifrån affärsbankerna rätten att skapa pengar", *Dagens Nyheter*, 18 mars 2019.
- Konkurrensverket (2019), "Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 2", yttrande, Konkurrensverket, Stockholm.
- Lagarde, C (2018), "Winds of Change: The Case for New Digital Currency", tal på Singapore Fintech Festival, 14 november 2018.
- Lagos, R (2006), "Inside and Outside Money", Research Department Staff Report 374, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Mancini-Griffoli, T m fl (2018), "Casting Light on Central Bank Digital Currencies", Staff Discussion Notes 18/08, IMF, Washington, DC.
- Persson, F m fl (2004), "Cashkort", manuskript, Uppsala universitet.
- Svenskt Näringsliv (2019), "Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 2", remissvar, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Sveriges riksbank (2017), "Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 1", rapport, Sveriges riksbank, Stockholm.
- Sveriges riksbank (2018), "Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 2", rapport, Sveriges riksbank, Stockholm.

⁸ Intressant nog överväger Kina att införa en digital centralbanksvaluta, medan länder som Japan och Sydkorea har bestämt sig för att avstå från att göra det.