

Riksbanken
Stabsavdelningen

Eva Julin
Riksbanken
103 37 Stockholm

Vår referens/dnr:

SN Dnr
177/2018

Er referens/dnr:

DNR 2018-01005

2019-02-05

Remissvar

Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 2

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv ställer sig positivt till det arbete med e-kronan som Riksbanken hittills utfört. En digital centralbanksvaluta skulle kunna erbjuda möjligheter när det gäller betalningssystemets säkerhet och effektivitet, inte minst vid en krissituation. I den mån en e-krona inte skulle bidra till betalningssystemets säkerhet och effektivitet ser Svenskt Näringsliv emellertid en risk att ett införande bryter mot riksbankslagen.

I det fortsatta arbetet är det därför viktigt att det kan säkerställas eller åtminstone göras troligt att e-kronan kommer att få någon eller några av de positiva egenskaper och effekter som beskrivs i rapporten. I det skede utvecklingsarbetet nu befinner sig anser Svenskt Näringsliv att det inte är klarlagt. Det gäller dels hur betalningsmarknaden skulle utvecklas med respektive utan en digital centralbanksvaluta. Det gäller också i vilken utsträckning en sådan valuta skulle ha egenskaper som åtminstone i något avseende är bättre än de alternativ som erbjuds av privata aktörer.

De handlingsalternativ som formuleras i rapporten, dvs. att Riksbanken antingen inför en e-krona eller inte agerar alls på den utveckling som nu sker på betalningsmarknaden, bör kompletteras med ett tredje alternativ. Det alternativet består av att Riksbanken och andra statliga aktörer använder sig av regleringar och samarbeten med privata aktörer på betalningsmarknaden för att uppnå önskvärda effekter på betalningssystemets effektivitet och säkerhet.

Eftersom betalningssystemet är av stor samhällsekonomisk betydelse delar Svenskt Näringsliv Riksbankens uppfattning att arbetet nu bör breddas till andra aktörer. Förutom andra myndigheter finns det anledning att engagera forskare och andra experter, inte minst från banksektorn och näringslivet. När det gäller generella frågeställningar som behovet av en e-krona anser Svenskt Näringsliv att arbetet bör ledas av riksdagen, medan ansvaret för framtagandet av en e-kronepilot med fördel kan ledas av Riksbanken.

Koncentration, konkurrens och innovationer

I Rapport 1 i Riksbankens e-kronaprojekt görs en viktig distinktion mellan konkurrensen på betalningsmarknaden och koncentrationen i den underliggande infrastrukturen. (Riksbanken 2017, sid. 12) Som konstateras i rapporten förutsätter nya innovativa betaltjänster ofta tillgång till existerande finansiell infrastruktur. Även om det råder en hög grad av konkurrens mellan olika betaltjänster kan den finansiella infrastrukturen ha en hög koncentrationsgrad. Att koncentrationsgraden är hög kan i sin tur leda till betydande störningar om någon del av infrastrukturen slås ut.

Svenskt Näringsliv delar Riksbankens farhåga när det gäller störningar som kan slå mot en koncentrerad infrastruktur. Ett statligt alternativ skulle kunna vara värdefullt i en sådan situation, givet att det inte drabbas av samma störning. Men det finns också andra sätt att minska risken för störningar mot den finansiella infrastrukturen. Om staten, med hjälp av privata leverantörer, kan åstadkomma ett mer hållbart system borde också bankerna kunna göra det. Om bankerna inte är beredda att ta den kostnad det skulle innebära skulle antingen staten kunna betala dem för det eller driva fram sådana åtgärder med hjälp av regleringar. En sådan lösning blir sannolikt mer kostnadseffektiv än att staten bygger upp ett parallellt system med en egen e-krona.

Svenskt Näringsliv ställer sig däremot mer frågande till Riksbankens farhåga att konkurrensen på betalningsmarknaden på sikt kommer att minska om det inte finns något statligt alternativ för privata betalningar, och att det i sin tur kan få negativa effekter på effektiviteten och säkerheten i betalningssystemet.¹ Slutsatsen att betalningsmarknaden går mot ökad koncentration bygger på ett resonemang där förekomsten av nätverkseffekter samt stordrifts- och samordningsfördelar främjades, och mot det har Svenskt Näringsliv inget att invända. (Riksbanken 2017, sid. 11) Att koncentrationen ökar när mindre konkurrenskraftiga betaltjänster slås ut behöver emellertid inte innebära att konkurrensen – och därmed drivkrafterna för ökad effektivitet och minskade kostnader – avtar.²

Så länge nya aktörer har möjlighet att etablera sig är risken liten att en eller ett fåtal etablerade aktörer ska inta en dominant position och sedan kunna slå sig till ro, med ett mindre effektivt och säkert betalningssystem som följd. Nya aktörer kan hela tiden komma med bättre tekniska lösningar, och då kan en etablerad aktör som förlorat sin förnyelseförmåga snabbt konkurreras ut. Samtidigt utgör denna möjlighet, eller risk, en viktig drivkraft för etablerade aktörer att förbättra sina lösningar. Det kan däremot finnas en risk att Riksbanken, som statlig aktör, ger sig själva eller någon annan fördelar som innebär att andra aktörer avstår från att bidra till utvecklingen på området.

Den utveckling vi nu ser på betalningsmarknaden – med nya aktörer, ny teknik och både konkurrens och samarbeten mellan olika aktörer – visar hur staten kan bidra till utvecklingen genom såväl regleringar som samarbeten. Ett exempel är det nya betaltjänstedirektivet, som garanterar betaltjänstleverantörer tillgång till bankernas kontostruktur och på så vis minskar inträdeshindren för nya aktörer. Ett annat exempel är Swish, där Riksbanken har bidragit till bankernas samarbete,

¹ Den uttrycks bland annat i Rapport 2, sid. 2, i Riksbanken e-kronaprojekt. (Riksbanken, 2018)

² Farhågan för att konkurrensen ska bli lidande under sådana omständigheter delas av ett antal andra centralbanker. Också för dessa utgör denna risk ett motiv för att överväga att införa någon form av digital centralbanksvaluta. Det finns också ett antal centralbanker som har valt att avstå från fortsatta insatser på området efter att ha genomfört inledande analyser. Se Mancini-Griffoli, Tommaso m.fl., "Casting Light on Central Bank Digital Currencies", Staff Discussion Notes nr 18/08, IMF, november 2018.

och på så vis gjort det möjligt att utnyttja stordriftsfördelar och uppnå positiva nätverkseffekter.

Svenskt Näringsliv ställer sig också tveksam till Riksbankens argument att det är förekomsten av ett statligt betalningsmedel, dvs. kontanter, som har hållit nere kostnaderna för exempelvis kortbetalningar. (Riksbanken 2018, sid. 10) Enligt rapporten "När slutar svenska handlare acceptera kontanter?" av Arvidsson m.fl. medför kontanthanteringens 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. Snarare än att det är existensen av kontanter – som kunderna ändå i stor utsträckning väljer bort – som håller nere kostnaderna är det nu konkurrensen från nya alternativ och aktörer, ofta benämnda fintech-bolag.

Att så många så kallade fintech-bolag har vuxit fram i just Sverige kan åtminstone till en del förklaras av att Riksbanken i slutet av 1990-talet lämnade över en stor del av ansvaret för kontanthantering till bankerna.³ Eftersom bankerna var tvungna att stå för stora delar av kostnaderna för kontanthantering hade de all anledning att utveckla mer effektiva betalningsmetoder. Detta förstärktes av att antalet värdetransportrån ökade kraftigt under denna period. Det är därför inte så märkligt att aktörerna på betalningsmarknaden gjorde vad de kunde för att komma ifrån ett så ineffektivt och riskfyllt betalningsmedel som kontantkronan, och att Sverige blev en föregångare i utvecklingen mot ett kontantfritt samhälle.

Statens roll på betalningsmarknaden

Enligt Svenskt Näringslivs mening är det inte självklart att staten nu, när den har upptäckt att kontantkronan inte längre är attraktiv som betalningsmedel, bör gå in och erbjuda ett alternativ till de betydligt mer effektiva betalningsmedel av olika slag som har vuxit fram. Det är, enligt Svenskt Näringslivs mening, inte heller självklart att ett sådant beslut är förenligt med riksbankslagen. Enligt den har Riksbanken i uppgift att bedriva penning- och valutapolitik samt att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. (Riksbanken 2018, s. 20) Verksamhet som inte kan förväntas ha avsedd effekt på något av dessa områden får alltså inte bedrivas. Om en e-krona ska få införas måste den alltså på något sätt bidra till att betalningsmarknaden fungerar bättre eller till att penning- och valutapolitiken kan bedrivas på ett mer effektivt sätt.

Enligt Svenskt Näringslivs mening har Riksbankens båda rapporter inom ramarna för e-kronaprojektet inte säkerställt att det villkoret är uppfyllt. Det gäller i synnerhet som alternativet till att införa en e-krona inte behöver vara att inte göra något alls. Det kan också vara att med regleringar, samarbeten och andra åtgärder bidra till att betalningsmarknaden fungerar bättre. Svenskt Näringsliv delar med andra ord inte Riksbankens syn på alternativet till att införa en e-krona, dvs. att det skulle vara "att inte agera på utvecklingen och helt överlämna betalningsmarknaden till privata aktörer". (Riksbanken 2018, sid. 2)

Också utan ett statligt alternativ på den privata betalningsmarknaden skulle staten ha en central betydelse för betalningsväsendet. Staten har åtminstone fyra viktiga roller att spela i sammanhanget. Den första är att även fortsättningsvis tillhandahålla den grund för betalningssystemet som kronan utgör. Att kontantkronan på sikt kan försvinna innebär inte att kronan i sig förlorar sin attraktivitet som betalningsmedel, lika lite som övergången från koppar- och

³ Att beslutet också syftade till att stärka framväxten av nya betalningsalternativ framgår av artikeln "Effektivitet i kontantförsörjningen" av Sonja Daltung och Mithra Ericson.

silvermynt till sedlar och mynt utan eget inneboende värde gjorde det. Den andra är att utveckla och implementera regelverk som bidrar till betalningssystemets effektivitet, säkerhet och fortsatta utveckling. En tredje viktig uppgift för staten är att upprätthålla en väl fungerande konkurrens på betalningsmarknaden. Som nämndes ovan innebär låga inträdesbarriärer och en fortsatt teknisk utveckling att det är omöjligt för företag som har lyckats uppnå en dominerande ställning på betalningsmarknaden, om det nu skulle ske, att slå sig till ro. Att motverka konkurrensbegränsande åtgärder från företag är i själva verket en grundläggande uppgift för staten i en väl fungerande marknadsekonomi. En fjärde viktig uppgift är att minska risken för kriminalitet riktad mot betalningar.

E-kronan och dynamiken

Svenskt Näringsliv vill också peka på risken att ett införande av en e-krona kan skada dynamiken på den svenska betalningsmarknaden, och därmed framväxten av nya innovativa lösningar. Generellt gäller att en monopolställning, antingen för en statlig aktör eller genom att staten ger ensamrätt till någon privat utförare, utgör ett hot mot innovationer och teknisk utveckling. Någon monopolställning förefaller Riksbanken inte vara intresserad av, men den verkar se fördelar med att garantera en någorlunda stark ställning för e-kronan. Två medel som skulle kunna åstadkomma detta nämns inom ramarna för e-kronaprojektet. Det första är att Riksbanken anser att det bör övervägas "om möjligheterna att avtala bort skyldigheten att ta emot e-kronor bör begränsas." (Riksbanken 2018, sid. 21) Det andra är att e-kronan skulle kunna användas för lösningar som involverar tjänster kopplade till andra statliga myndigheter. (Riksbanken 2018, sid. 25)

Sådana åtgärder skulle, enligt Riksbanken, 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 där Riksbanken har rätt att sätta en ränta, som också kan vara negativ, på innehavet av e-kronor kan utrymmet för penningpolitiken utökas. I jämförelse med dagens situation, då det är möjligt att gå över till kontanter för att undvika negativa räntor, innebär det att utrymmet för negativa styrräntor ökar. 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. Riksbanken skulle därmed kunna underskrida den nivå för den negativa räntan bortom vilken ytterligare räntesänkningar idag anses ineffektiva.

En e-krona skulle med andra ord kunna stärka både Riksbankens ställning på betalningsmarknaden och dess möjligheter inom penningpolitiken. Risken är emellertid att det sker på bekostnad av andra aktörers möjligheter på betalningsmarknaden. I likhet med beslutet att skjuta över allt mer av ansvaret för kontanthantering på banker och andra aktörer kan ett sådant vägval få stora konsekvenser. Närmast till hands ligger att Sverige blir mindre intressant för företag som utvecklar nya betalningslösningar. Förutom att det kan leda till försämrade utvecklingsmöjligheter för den så kallade fintech-sektorn kan det också leda till ett lägre tempo när det gäller finansiella innovationer på den svenska betalningsmarknaden. Om Riksbanken försöker kompensera för det genom att stärka e-kronans ställning ytterligare kan på sikt en sådan situation som 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.

Svenskt Näringslivs ställningstaganden

Det behövs en mer förutsättningslös analys av betalningsmarknaden och vilken roll staten ska ha på den än vad som har presenterats i Riksbankens båda rapporter inom e-kronaprojektet. Svenskt Näringsliv vill i ett sådant sammanhang speciellt lyfta fram alternativet att reglera och övervaka betalningsmarknaden, och, när det finns ett sådant behov och intresse från andra aktörer, samverka om att hitta säkrare och mer effektiva lösningar.

När det gäller behovet av en digital centralbanksvaluta anser Svenskt Näringsliv att det bör ges en väsentligt djupare belysning än vad som har gjorts i Riksbankens båda rapporter. I ett sådant arbete bör kunskap inhämtas från forskare och andra experter. Det är viktigt att en sådan grupp ges ett öppet mandat och inte är låst vid en specifik lösning. Den bör också besitta, eller kunna inhämta, kompetens inom alla relevanta områden. Det bör, mer specifikt, också finnas kompetens att bedöma risker av det slag Riksbanken lyft fram i sina båda rapporter, inte minst att betalningsmarknaden kan komma att utvecklas sämre på grund av en försvagad konkurrens.

Svenskt Näringsliv anser att riksdagen bör ta ett övergripande ansvar i denna process, och involvera fler myndigheter än Riksbanken i arbetet. Det är av stor vikt att undvika risken för en sammanblandning av mål, dvs. ett säkert och effektivt betalningssystem, och medel, vilket så här långt i processen har varit e-kronan.

Svenskt Näringsliv anser att det är väl motiverat att Riksbanken fortsätter arbetet med att utveckla en e-kronepilot. Under det arbetet bör det närmare preciseras varför e-kronan skulle kunna lösa problem som privata betalningsmedel inte kan lösa. Svenskt Näringsliv instämmer samtidigt med Riksbankens bedömning att en kontobaserad e-krona kräver samordning med andra myndigheter. Arbetet med e-kronepiloten bör därför ske i samförstånd, och kanske också tillsammans, med andra myndigheter.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Jonas Frycklund
Biträdande avdelningschef

Anders Bornefalk
Ekonomie doktor