

R E M I S S V A R



Riksbanken  
registratorn@riksbank.se

FI Dnr 18-19948  
(Anges alltid vid svar)

**Finansinspektionen**  
Box 7821  
SE-103 97 Stockholm  
[Brunnsgatan 3]  
Tel +46 8 408 980 00  
Fax +46 8 24 13 35  
finansinspektionen@fi.se  
www.fi.se

## Remiss av e-kronaprojektets delrapport 2

(Dnr 2018-01005)

### Sammanfattning

Ett väl fungerande betalningssystem är väsentligt utifrån FI:s uppdrag. FI välkomnar därför att Riksbanken analyserar utvecklingen av betalningssystemet, både generellt och i ljuset av minskad användning av kontanter. Hur betalningssystemet ska fungera i kris, samt kunna stå emot cyberrisker och andra hot mot digitala betalningsmetoder är särskilt relevant att analysera.

Rapporten har dock ett alltför begränsat perspektiv och behandlar bara på vilket sätt en e-krona kan användas och vilka problem e-kronan eventuellt kan lösa. Det är alltså ett medel som söker mål, vilket gör att andra och potentiellt bättre medel för att uppnå samma mål inte på allvar beaktas. FI bedömer att den remitterade rapporten inte ger ett tillräckligt underlag för att bedöma vad staten (eller mer specifikt Riksbanken) bör göra med anledning av utvecklingen på betalningsmarknaden.

Med tanke på e-kronans potentiellt stora effekter förutsätter FI att ett eventuellt beslut att ge ut en e-krona ska fattas av riksdagen. Beslutet bör föregås av en offentlig utredning med uppdrag att brett och förutsättningslöst analysera statens roll i betalningsmarknaden och som även beaktar frågor utanför Riksbankens ansvarsområden. Särskild vikt bör läggas på betalningssystemets motståndskraft i kris och krig, inklusive hur växande cyberhot bäst kan mötas. En värdebaserad e-krona skulle kunna visa sig vara ett medel för att nå detta mål, men även andra lösningar måste övervägas.

### Inledning

Riksbanken utreder sedan en tid möjligheten att ge ut digitala centralbanks-pengar till allmänheten i form av en så kallad e-krona. Två varianter nämns. För det första en *värdebaserad e-krona*, som liknar kontanter i och med att medel lagrade i en app eller på ett kort ska kunna användas för direktbetalningar. För det andra en *kontobaserad e-krona*, som motsvarar ett traditionellt

bankkonto med betalningstjänster. En andra delrapport från ett internt projekt har nu skickats på remiss.<sup>1</sup>

Ett väl fungerande betalningssystem är väsentligt utifrån FI:s uppdrag både som tillsynsmyndighet för banker och som ansvarig för finansiell stabilitet. FI välkomnar därför att Riksbanken analyserar utvecklingen av betalningssystemet, både generellt och i ljuset av minskad användning av kontanter. Frågan hur betalningssystemet ska organiseras för att stå emot cyberrisker och andra hot mot digitala betalningsmetoder är särskilt relevant, liksom hur betalningar ska skötas i ett mer utdraget krisläge.

Den remitterade rapporten har dock ett annat och mer specifikt angreppssätt genom att e-kronan ställs i centrum. Den behandlar således på vilket sätt e-kronan kan användas och vilka problem e-kronan eventuellt kan lösa. Många sådana nämns, men en risk med analyser där ett medel – i detta fall e-kronan – söker mål är att andra och potentiellt bättre medel för att uppnå samma mål inte på allvar beaktas.

En annan risk med detta angreppssätt är att medlet ges ett egenvärde och får karaktären av mål. Så sker även här. Ett exempel är när rapporten konstaterar ”att det finns ett slags dilemma: det går inte att ha en e-krona utan ränta, med en attraktiv design och som är tillgänglig utan begränsningar utan att det kan uppstå negativa konsekvenser för penningpolitiken och den finansiella stabiliteten.” (s. 32). Detta pekar på en konflikt mellan e-kronan och två mål på högsta samhällsekonomisk nivå – prisstabilitet och finansiell stabilitet. Men ett policydilemma rör normalt en *målkonflikt* där beslutsfattaren måste väga olika mål mot varandra. Resonemanget blir därför begripligt bara om införande av en e-krona ses som ett självständigt mål.

Denna förskjutning från mål till medel begränsar analysen och möjligheten att värdera resultaten. Rapporten innehåller också idéskisser och kortfattade resonemang snarare än genomarbetade förslag med konkret innehåll. Bristen på konkretion innebär att utsagor om effekter och konsekvensanalysen hålls på en abstrakt nivå och formuleras i termer av ”skulle kunna”. Viktiga komponenter saknas också, t.ex. analys av hur stora kostnader som olika alternativ för med sig och hur dessa ska täckas, samt förslagens relation till EU-rätten på bland annat bankområdet.

FI bedömer att rapporten därför inte ger ett tillräckligt underlag för att bedöma vad staten (eller mer specifikt Riksbanken) bör göra med anledning av utvecklingen på betalningsmarknaden. För detta krävs en annan och mer förutsättningslös ansats.

---

<sup>1</sup> Rapporterna kan nås via denna länk: <https://www.riksbank.se/sv/betalningar--kontanter/e-krona/>. För att få en mer komplett bild av Riksbankens tankar beaktar FI även resonemang som förs i delrapport 1. Om inte annat anges är sidhänvisningar i remissvaret till delrapport 2.

Rapporten utmynnar likväl i förslag om att Riksbanken ska fortsätta arbetet internt, med sikte på att utforma en teknisk lösning för en e-krona, samt ta fram förslag till de lagändringar som behövs. Att Riksbanken har inrättat en ny enhet inom stabsavdelningen med ansvar för utvecklingen av e-kronan indikerar att Riksbanken redan beslutat att gå vidare enligt rapportens förslag.<sup>2</sup>

FI vill ändå ta till vara möjligheten att i detta remissvar kommentera de idéer och planer Riksbanken arbetar utifrån. En e-krona skulle – beroende på dess närmare utformning – kunna få betydande effekter inom FI:s ansvarsområden, inte minst bankreglering och finansiell stabilitet.

FI lämnar i nästa avsnitt mer övergripande kommentarer om bland annat vad det betyder (och inte betyder) att kontantanvändningen minskar, samt rapportens sätt att närma sig frågan om en e-krona bör införas. Därefter diskuteras, i tur och ordning, egenskaper hos en värdebaserad e-krona respektive en kontobaserad version. Remissvaret avslutas med FI:s synpunkter på arbetet med att analysera statens roll på betalningsmarknaden.

### **Övergripande synpunkter på rapportens angreppssätt**

Riksbanken har med nödvändighet en central roll i betalningssystemet. En definierande egenskap hos en centralbank är att den har monopol på *slutliga betalningsmedel* (i en viss valuta). Att en betalning är slutlig innebär att den som får en betalning kan använda mottagna medel för nya betalningar. Slutliga betalningsmedel är följaktligen sedlar och mynt, samt behållningar på konton i centralbankens centrala system för avveckling av betalningar (i Sverige kallat RIX) via vilket betalningar mellan konton i olika banker passerar. Det är på basis av detta monopol som centralbanken har i uppdrag att värna prisstabilitet – värdet på betalningsmedlet (kronan) uttryckt i varor och tjänster – och ett effektivt och stabilt betalningssystem.

Att kontantanvändningen minskar avspeglar att konsumenter och företag övergår till mer effektiva betalningslösningar. Digitala betalningar i form av överföringar mellan konton dominerar betalningssystemet sedan länge. Nya digitala lösningar för direktbetalningar har på senare år vuxit fram främst till följd av den tekniska utvecklingen, inte minst på internet- och telekommunikationsområdet. I så måtto är minskad kontantanvändning inte mer märkligt än att telefoner som tillhandahålls av staten har ersatts av mobiler eller att svenskar inte längre skickar brev via ett statligt postmonopol.

Det svenska betalningssystemet, byggt på överföringar av digitala fordringar på Riksbanken mellan konton i privata banker (via RIX), är också omvittnat effektivt. Rapporten uttrycker ingen annan uppfattning: ”Sverige ligger i framkant vad gäller teknisk utveckling på betalningsmarknaden, med lösningar som Bank-ID och Swish som används av många.” (s. 25).

---

<sup>2</sup> Se <https://www.riksbank.se/sv/om-riksbanken/organisation/avdelningar/stabsavdelningen/>.

Den minskade användningen av kontanter som betalningsmedel innebär att det ena av Riksbankens medel för slutliga betalningar minskar i betydelse. Men det bör framhållas att Riksbankens monopol på slutliga betalningar i kronor inte rubbas. Betalningar genom kontoöverföringar mellan banker, som dominerar betalningssystemet sedan länge, måste även framöver göras via RIX.

Kronans ställning i Sverige som den enhet i vilken priser uttrycks, löner betalas, banksparande sker osv. bygger heller inte på att det finns kontanter (eller på att dessa utgör lagliga betalningsmedel). Grunden är i stället en *konvention* – en informell överenskommelse – som vuxit fram till följd av de enorma samordningsfördelar som ett gemensamt betalningsmedel ger enskilda och samhället. För att rubba denna konvention skulle – att döma av historiska erfarenheter – krävas en period med så hög inflation att människor överger kronan till förmån för ett mer stabilt betalningsmedel. Att Riksbanken värnar penningvärdet gör att ett sådant scenario framstår som uteslutet.

Minskad efterfrågan på kontanter är inte ett uttryck för att *kronan* försvagats som betalningsmedel, värdebevarare eller räkneenhet, de tre funktioner som traditionellt kopplas till begreppet ”pengar”. Rapportens oro för att tilltron till ”penningssystemet” är hotad framstår därför som omotiverad. Kronan kommer av allt att döma förbli det som i Sverige används som pengar även om det inte finns några fysiska enheter med kronor på som används för betalningar. Som stöd för denna bedömning kan noteras att digitala betalningar självklart görs i hundradelar av kronor trots att ettöringen drogs in för snart 50 år sedan (1972).

Det innebär i sin tur att Riksbankens möjlighet att fullgöra sin funktion som centralbank, dvs. att värna prisstabilitet och finansiell stabilitet, inte är hotad av att kontanter får allt mindre betydelse som betalningsmedel. Denna slutsats stärks av att kontanter redan spelar en marginell roll. Om kontanter skulle utgöra basen för kronans ställning och ett effektivt betalningsväsende eller en förutsättning för att penningpolitiken ska fungera, skulle problem för Riksbanken att fullgöra sina uppdrag redan ha visat sig.

Det är också länge sedan kontanter utgjorde ett reellt alternativ för att hantera betalningar i ett krisläge där bankbetalningar inte fungerar. Det framstår exempelvis som otänkbart att betala ut löner eller pensioner i kontanter, eftersom system och infrastruktur för detta saknas. Samhällets sårbarhet i det avseendet är en viktig fråga, som accentuerats av cyberrisker och andra nya hot. Den förtjänar därför att analyseras noga. Men det bör göras förutsättningslöst och med utgångspunkt i vilka åtgärder som bäst kan komma till rätta med identifierade problem. FI återkommer i det avslutande avsnittet med förslag om hur ett sådant arbete kan läggas upp.

FI vill också peka på att det finns risker med att fatta beslut utan att noga överväga konsekvenserna av förändringar av statens roll på ett område av så vital samhällsekonomisk betydelse som betalningssystemet. Att kontant-användningen minskat så kraftigt just i Sverige är i det avseendet belysande. Utvecklingen kan av allt att döma delvis kopplas till att Riksbanken för tjugo år

sedan beslutade att överlåta stora delar av ansvaret – och därmed kostnaderna – för kontantförsörjningen till privata aktörer, dvs. banker och värdetransportföretag. Bankerna har därefter vunnit på att främja egna betalningslösningar. Det har minskat användningen av kontanter, vilket samtidigt bidragit till ett mer effektivt betalningssystem. Rapporten bedömer – sannolikt korrekt – att den utvecklingen inte går att vända. Men detta exempel illustrerar att institutionella förändringar på betalningsområdet kan få långsiktiga och potentiellt irreversibla följder och därför bör analyseras noga. Detta bör tas i åtanke inför kommande beslut om statens framtida roll på betalningsmarknaden.

### Värdebaserad e-krona

Rapporten indikerar att den tekniska delen av Riksbankens kommande arbete främst är tänkt att avse en värdebaserad e-krona. Genom att den syftar till att göra digitala direktbetalningar möjliga är det också den variant av e-kronan som tydligt utgår från att kontantanvändningen minskar. Den ansluter därmed även till en uttalad slutsats i ett avsnitt i rapporten som behandlar statens roll på betalningsmarknaden (s. 12): ”Riksbanken bör därför överväga att modernisera produkten kontanter.”

Till sin funktion påminner en värdebaserad e-krona om det laddningsbara Cash-kortet, som ett antal banker lanserade 1997 för att ersätta kontanter i små betalningar. Systemet lades ner 2004 sedan det visat sig att tjänsten inte var tillräckligt efterfrågad. En relevant fråga är därför huruvida det finns bättre möjligheter att etablera en sådan betaltjänst i dag än när försöket med Cash-kortet gjordes.

FI bedömer att det är oklart om användare skulle se ett större mervärde hos en sådan betaltjänst i dag med tanke på hur pass effektivt det kontobaserade betalningssystemet fungerar sett ur flertalet konsumenters perspektiv. Det senaste exemplet är att Swish – digitala direktöverföringar mellan bankkonton – redan i stor utsträckning ersatt kontanter för direktbetalningar mellan privatpersoner. För att privatpersoner ska vara beredda att placera en del av sin betalningsberedskap i en e-krona torde krävas att den erbjuder nya tjänster och/eller gamla tjänster till lägre kostnader. Svårigheterna för en värdebaserad e-krona med nollränta att konkurrera torde för övrigt bli än större om räntenivån stiger och banker på nytt ger avkastning på medel på betalkonton.

Att döma av rapporten erbjuder en värdebaserad e-krona inte användare nämnvärda tekniska fördelar.<sup>3</sup> Rapporten verkar inte heller tro att e-kronan skulle vara efterfrågad i kraft av sina tjänster: ”Sverige ligger i framkant vad gäller teknisk utveckling på betalningsmarknaden, med lösningar som Bank-ID

<sup>3</sup> Möjligheter att göra direktbetalningar på platser där internetkoppling och mobiltäckning saknas skulle vara en sådan, men det är inte uppenbart att det är ett så utbrett problem att det motiverar de kostnader som följer av att införa en e-krona. Betalkort utgivna av banker som möjliggör kontobetalningar utan uppkoppling är ett alternativ som bör undersökas om det är just detta problem som ska lösas.

och Swish som används av många. Det är därför oklart hur stora fördelarna med betaltjänsterna kopplade till e-kronan skulle anses vara.” (s. 25).<sup>4</sup>

För att komma runt detta föreslår rapporten åtgärder för att säkerställa att e-kronan blir etablerad och accepterad av marknaden. Bland dessa nämns (s. 21) möjligheten att avtala bort skyldigheten att ta emot e-kronor bör begränsas. Tanken är att ge e-kronan en starkare ställning som lagligt betalningsmedel än kontanter har enligt gällande regler.

FI har svårt att se en sådan tvingande åtgärd som motiverade av en strävan att värna ett effektivt betalningssystem. Den skulle sannolikt leda till högre kostnader för betalningar för företag och hushåll.<sup>5</sup> Detta passar illa med principen, som FI ser som väsentlig, att e-kronan ska bära sina egna kostnader och vara ett mer effektivt betalningsmedel.<sup>6</sup>

FI vill i sammanhanget peka på en paradox i rapportens syn på tillgångars ”likviditet” (i meningen användbarhet som betalningsmedel). I rapporten sägs (s. 13): ”I likhet med kontanter skulle e-kronor ges ut av Riksbanken och vara utan kredit- och likviditetsrisk.” I samma anda betonar rapporten att medel på bankkonto inte är lika likvida som centralbankspengar.

Att kreditrisken är obefintlig är sant. Men det är inte rimligt att påstå att kontanter är mer likvida än medel på betalningskonton i bank. En central utgångspunkt för e-kronaprojektet är ju just att kontanter *inte* accepteras som betalningsmedel i många butiker. I sådana fall (liksom vid e-handel) är kontanter således *illikvida*.

Rapportens tankar på lagstiftningsåtgärder för att öka efterfrågan visar att inte heller e-kronan skulle vara likvid enbart i kraft av att den är en fordran på Riksbanken. Först måste den få status av ett allmänt accepterat betalningsmedel. De mekanismer som fått stora delar av allmänheten att välja bort kontanter och hålla sina betalningsmedel på konto i bank är således relevanta även för en värdebaserad e-krona. Sannolikt är de krafter som arbetar emot ett nytt betalningsmedel till och med starkare än de som gör att ett gammalt väljs bort; det är svårare att skapa en ny konvention än att gradvis förändra en gammal.

---

<sup>4</sup> En liknande bedömning görs i en rapport om digitala centralbanksvalutor (på engelska CBDC) från BIS: ”Most importantly, while situations differ, the benefits of a widely accessible CBDC may be limited if fast (even instant) and efficient private retail payment products are already in place or in development.” (s. 1, Bank for International Settlements, ”Central Bank Digital Currency”, mars 2018).

<sup>5</sup> FI noterar att i delrapport 1 (avsnitt 1.2.2) avvisas tanken att främja kontantanvändningen genom att skärpa kraven på handeln, banker m.fl. att hantera kontanter, bland annat med argumentet att sådana åtgärder skulle leda till ökade kostnader och sannolikt vara ineffektiva.

<sup>6</sup> Denna princip uttalas i delrapport 1, s. 14: ”Riksbankens principiella uppfattning är (...) att alla betalningsmedel och -tjänster ska bära sina egna kostnader och att olika avgifter bör baseras på de faktiska kostnaderna. Målet är största möjliga effektivitet på betalningsmarknaden.”

FI bedömer mot denna bakgrund att en värdebaserad e-krona inte kan motiveras av att den skulle effektivisera betalningssystemet. För företag och hushåll framstår det tvärtom som en nackdel om det skulle vara nödvändigt att hantera två sorters betalningsmedel genom ett tvång att ta emot respektive använda e-kronor. Systemet torde dessutom bli kostsamt att driva. Kostnaderna skulle falla på Riksbanken (och därmed staten) om allmänheten inte självmant efterfrågar e-kronan och Riksbanken därför inte kan få ett räntenetto eller avgiftsinkomster som täcker kostnaderna. De skulle överföras till den privata sektorn om efterfrågan skapas genom tvingande åtgärder.

Ett motiv för en värdebaserad e-krona måste i stället sökas på ett annat område som rapporten nämner, nämligen att den skulle kunna tjäna ett beredskapssyfte. En värdebaserad e-krona skulle alltså kunna finnas till hands om bankbaserade betalningar inte går att göra och på så sätt öka samhällets motståndskraft mot störningar i betalningssystemet. Det är en viktig aspekt, men den måste analyseras specifikt utifrån detta mål. Det handlar i så fall om att bygga upp en parallell infrastruktur för betalningar, vilket torde vara dyrt. Det gäller i synnerhet om e-kronan – på motsvarande sätt som kontanter – ska fungera även när internet eller elförsörjning inte fungerar.

Det går knappast att få privata användare att betala för något de har glädje av först när det ordinarie systemet fallerar. Självkostnadsprincipen torde alltså vara omöjlig att tillämpa på investeringar i en parallell infrastruktur. Dessa kostnader, som potentiellt är betydande, måste i stället täckas av statliga medel. En sådan satsning kan tänkas vara motiverad, men ett beslut bör fattas av riksdagen enligt den budgetpolitiska processen. På så sätt kan eventuella investeringar av statliga medel i en e-krona vägas mot andra beredskapsåtgärder, inom och utanför betalningssystemet.

FI bedömer därför att införande av en värdebaserad e-krona bör underställas riksdagens prövning. För detta talar även att riksbankslagen anger att Riksbanken endast får bedriva eller ta del i sådan verksamhet som enligt lag ankommer på Riksbanken. Av uppenbara skäl nämns inte e-kronan i lagen. Av samma skäl föreställde sig lagstiftaren när gällande regler i riksbankslagen beslutades inte att Riksbanken skulle ge ut e-kronor. Riksbankslagen kan därför inte anses ge Riksbanken ett sådant mandat.

FI återkommer i det avslutande avsnittet till vad dessa slutsatser bör innebära för det fortsatta arbetet med att utreda statens roll på betalningsmarknaden.

### **Kontobaserad e-krona**

Om en värdebaserad e-krona kan sägas vara en *funktionellt* rimligt ersättning för kontanter (men med tveksam nytta i normala lägen), framstår en kontobaserad e-krona som svår att alls motivera utifrån den minskade kontantanvändningen och ambitionen att ”modernisera produkten kontanter”. En kontobaserad e-krona bygger på ett inlåningskonto i Riksbanken med betalningstjänster och erbjuder därmed inte samma tjänster som kontanter. Det

är heller inte i sig fråga om en modern tjänst i jämförelse med vad som redan erbjuds av banker. Medel på inlåningskonto i bank är sedan länge digitala fordringar och fungerar som pengar, dvs. som betalningsmedel och sparande.

FI har därför svårt att förstå skälen att överväga en kontobaserad e-krona. Rapporten resonerar allmänt kring motiven utifrån problem kopplade till konkurrens, stabilitet och tillgänglighet. Rapporten är dock otydlig med vari problemen består, i synnerhet vad gäller konkurrens och stabilitet. Som FI noterar i inledningen pekar rapporten även på att en kontobaserad e-krona kan få negativa effekter på penningpolitikens effektivitet och den finansiella stabiliteten. Detta är med andra ord ingen obetydlig fråga som kan avgöras på tekniska grunder.

FI vill särskilt uppmärksamma ett argument med bäring på synen på finansiell stabilitet och hur den bäst kan bevaras. I rapporten står (s. 11): ”I tider av finansiell oro är vetskapen om att pengar på bankkonton alltid ska gå att omvandla till riskfria statliga pengar i form av kontanter en grundbult.” Rapporten tänker sig att e-kronan ska ha motsvarande funktion.

Det stämmer att en panikartad flykt till kontanter (eller andra fordringar på staten) kan vara den yttersta konsekvensen av en finansiell kris. FI vill dock betona att ett överordnat syfte med statens insatser för att värna finansiell stabilitet är att *förhindra* ett sådant förlopp. Ett skäl är att problem med bankernas finansiering skulle kunna skada samhällsekonomin allvarligt, till exempel genom att hämma kreditförsörjningen.

Staten har därför sedan lång tid tillbaka tagit ansvar för att allmänhetens placeringar på betalkonton i privata banker ska vara och betraktas som säkra.<sup>7</sup> Det sker genom att staten reglerar och övervakar banker som tar emot inlåning, samt försäkrar medel på inlåningskonton (upp till 950 000 kronor per insättare och bank). Även resolution är ett medel för att ge allmänheten oavbruten tillgång till betalningsmedel. Väsentliga funktioner – dit betalningstjänster hör – hålls igång även om en bank fallerar och inlåning i banker i resolution är i praktiken skyddade från skuldnedskrivningar. Centralbankens uppdrag att ge likviditetsstöd ingår också i detta skyddsnet. I vetskap om att solida banker kan få likviditetsstöd blir bankers långgivare mindre nervösa, vilket ökar sannolikheten att banker kan ta sig igenom oroliga tider utan behov av stöd från centralbanken.

FI vill således hävda att grundbulten för statens åtgärder för finansiell stabilitet är att säkerställa att allmänhetens förtroende för banksystemet i dess helhet är starkt och att det finns beredskap att hantera både finansieringsproblem och reella soliditetsproblem i enskilda banker så att detta förtroende inte rubbas. I detta ingår att enstaka banker kan falla, men en panikartad flykt till

---

<sup>7</sup> Staten erbjuder säkra placeringar genom att ge ut statspapper. Men det är en bieffekt av att staten har en skuld och därför måste låna. Riksgälden har inte mandat att låna mer än vad som behövs för att finansiera statsskulden och inget *uppdrag* att erbjuda säkra placeringar (annat än i en finanskris).



kontanter vore ett fatalt misslyckande för de aktörer som har ansvar att värna finansiell stabilitet, inklusive FI och Riksbanken.

Ett mer långtgående statligt engagemang i inlåningsmarknaden skulle kunna motiveras av en analys som visar att nuvarande åtgärder för att värna finansiell stabilitet inte ger ett tillräckligt skydd för enskilda eller för samhällsekonomin. Det vore i så fall tänkbart att föreslå att (i internationellt samarbete) ytterligare skärpa kraven på banker för att öka deras motståndskraft mot störningar. Eller att ändra insättningsgarantin, t.ex. skynda på utbetalningarna. Sådana alternativ behandlas inte i rapporten.

Sparkonton i Riksbanken framstår däremot inte som en ändamålsenlig lösning om sådana stabilitetsproblem skulle anses föreligga. Det skulle, som även rapporten noterar, göra det lättare för sparare att fly och på så sätt göra banksystemet mindre stabilt.

Rapporten nämner tanken att en ordning där banker måste vara mer oroliga för att insättningarna ska fly skulle göra att de tar mindre risker och på så sätt öka stabiliteten. En sådan koppling kan finnas, men det brukar ses som en grundläggande funktion hos en bank att ta likviditetsrisker. Det är därför inte självklart att det är ändamålsenligt att banker tar mindre risker än vad som följer av EU-regelverket som FI är satt att tillämpa. Dessutom förutsätter denna effekt rimligen att det är kostsamt för en bank att behöva likviditetsstöd från centralbanken. Det är svårt att förena med att en utgångspunkt i projektet synes vara att Riksbanken står beredd att ge likviditetsstöd på generösa villkor.<sup>8</sup>

Som mottagare av sparande på konto skulle Riksbanken också få en ny roll i samhällsekonomin. Banken skulle då inte längre bara vara bankernas bank utan även allmänhetens bank.<sup>9</sup> De medel som allmänheten håller på e-kronakonton måste dessutom placeras i lämpliga tillgångar. Riksbanken skulle därmed även kunna få ansvar för kreditgivning, antingen genom utlåning till allmänheten eller genom att Riksbanken ger lån till banker som ersätter de medel som förs från konton i bank till e-kronakonton.<sup>10</sup>

Eftersom det inte finns någon gräns för hur stora summor som kan placeras på e-kronakonton, skulle Riksbanken också kunna få en både större och mer

---

<sup>8</sup> Ett uttryck för detta finns på s. 11 (kursiv tillagd): ”En berättigad fråga är om det är rimligt att *centralbanken erbjuder obegränsad tillgång till centralbankspengar till kreditinstituten*, men inte längre till allmänheten vilket blir fallet om kontanterna försvinner.” FI noterar att Riksbanken i andra sammanhang, till exempel i diskussion om likviditetskrav på banker, brukar betona att banker bör ha en hög grad av självförsäkring mot likviditetsrisker och inte bör förlita sig på stöd från centralbanken.

<sup>9</sup> Denna aspekt betonas i Danmarks Nationalbanks analys av en digital centralbanksvaluta. Den utmynnar i slutsatsen att Nationalbanken inte bör ta emot inlåning från allmänheten; se Danmarks Nationalbank, ”Digitale Centralbankpenge i Danmark?”, december 2017.

<sup>10</sup> På kort sikt måste Riksbanken ge lån till banker för att säkerställa att den korta räntan ligger i linje med den penningpolitiskt beslutade styrräntan. Men efterhand kan det ske förändringar av bankernas balansräkningar som gör att Riksbanken måste hitta andra placeringar.

riskfylld balansräkning. Det gäller i synnerhet med tanke på att medel på e-kronakonton även kan komma från utländska placerare. Följaktligen kan mängden e-kronor påverkas även av oro för stabiliteten i andra länders statsfinanser eller banksystem och en internationell jakt på säkra tillgångar.

I sin förlängning kan en kontobaserad e-krona således leda till stora förändringar i det finansiella systemet. Och utvecklingen kan påverkas av krafter som är svåra att kontrollera eller motverka. Den nuvarande ordningen, formulerad i internationella överenskommelser i Baselkommittén och i EU-regler, bygger på att det finns (privata) banker som finansieras med inlåning. Dessa är latent instabila, men de samhällsekonomiska fördelarna med denna affärsmodell överväger. Premissen är, som FI framhåller ovan, att det går att med regler och tillsyn säkerställa att dessa stabilitetsproblem är hanterbara. Denna ordning innebär också att centralbanken inte har en direkt roll i fördelningen av krediter.

Det finns inte anledning för FI att i detta remissvar analysera alternativa sätt att organisera banksystemet. Det räcker att konstatera att det här finns fundamentala avvägningar mellan stabilitet och effektivitet, liksom kring statens roll i ekonomin. En kontobaserad e-krona väcker på så sätt frågor som sträcker sig långt utanför Riksbankens ansvar. I praktiken rör detta hur banker ska regleras, ett område där Sverige är bundet av EU-rätt och således inte kan lagstifta självständigt. Det är också rimligt att förutsätta att andra EU-länder (och deras centralbanker) skulle ha synpunkter på beslut som ger sparare obegränsade möjligheter att fly från deras banksystem till placeringar på konto i Riksbanken. Kontobaserade centralbanksväpeltor måste således analyseras och diskuteras inom ramen för det internationella samarbetet kring reglering av banker.

### **FI:s syn på det fortsatta arbetet**

Som betonas inledningsvis välkomnar FI att Riksbanken analyserar utvecklingen på betalningsområdet och vad som bör göras från statens sida för att främja betalningssystemets effektivitet och stabilitet. Däremot har e-kronaprojektet inte getts en för detta syfte lämplig uppläggning. Rapporten letar efter möjliga skäl att införa e-kronan, inte efter bästa lösningar på specifika problem. Som beslutsunderlaget är därför rapporten otillräcklig.

FI menar, som framgår ovan, att statens roll i betalningssystemet bör analyseras, men perspektivet måste vara bredare. FI föreslår därför att en offentlig utredning med uppdrag att brett och förutsättningslöst analysera statens roll i betalningsmarknaden ska initieras, antingen av regeringen eller – vid behov – av riksdagen i dess roll som Riksbankens huvudman.

Stöd för att det krävs en allsidig utredning och ett brett perspektiv kan även hämtas i rapporten (s. 12):

Vilken väg Sverige väljer här bör bero på vad som anses vara mest effektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och på hur man ställer sig till frågan om vad som ska vara statens roll och ansvar när det gäller betalningar.

FI instämmer i betoningen av att anlägga ett samhällsekonomiskt perspektiv. FI håller också med om att ställningstagandena rör statens roll och ansvar. Sådana beslut är både inom betalningsområdet och generellt i grunden politiska. Sveriges vägval vad gäller statens roll på betalningsmarknaden – med eller utan e-krona – bör därför hanteras i en process som säkerställer att riksdagen, i egenskap av lagstiftare och Riksbankens huvudman, avgör vad som ska göras.

Den minskade kontantanvändningen bör vara en av flera utgångspunkter i en sådan utredning. Rapporten pekar på flera effekter av betydelse, t.ex. hur personer som av olika skäl inte kan använda digitala betalningsmedel ska få fortsatt möjlighet att göra och ta emot betalningar om kontanter inte längre fungerar.

En annan (och viktigare) utgångspunkt är vad den fortgående digitaliseringen av betalningssystemet betyder för samhällets motståndskraft vid kris och krig. Den frågan har fått ökad aktualitet till följd av de växande cyberhoten mot viktiga samhällsfunktioner. Detta har koppling till arbete med att utveckla och förbättra totalförsvaret och det civila försvaret. Försvarsberedningen betonar till exempel vikten av att skyndsamt komplettera den fredstida krisberedskapen i finanssektorn med en totalförsvarsplanering och förberedelser för att hantera höjd beredskap och krig.<sup>11</sup> Även kopplingen till total- och civilförsvaret visar att ett brett perspektiv på frågorna är nödvändigt.

Utredningen bör här fokusera på hur betalningssystemet bör utformas för att bli mer robust och stresståligt. I det ingår att klargöra statens roll och ansvar, liksom att analysera vilka krav som bör ställas på privata aktörer i betalningssystemet. En värdebaserad e-krona kan vara ett medel i det arbetet, men även andra lösningar måste övervägas.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg  
*Styrelseordförande*

Lars Hörngren  
*Senior rådgivare*  
Tel. 08-408 980 00

---

<sup>11</sup> Se rapporten *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66).

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Marianne Eliason, Peter Englund, Astri Muren, Hans Nyman och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av seniora rådgivaren Lars Hörngren.

Remissvaret skickas för kännedom till finansutskottet och Finansdepartementet (Finansmarknadsavdelningen).