

Positiva Pengars förslag till utredningsdirektiv - vilka kom med?

Samuel Kazen Orrefur



1. Introduktion

Den 11 december 2020 gick startskottet: regeringen tillsatte slutligen utredningen om statens roll på betalmarknaden (Regeringen, 2020). Utredningen öppnar upp för diskussion om vår tids viktigaste fråga: makten över pengarna. Ska nya pengar skapas av privata banker för att gynna ett fåtal eller ges ut av staten för allas bästa?

För att möjliggöra en saklig och allsidig utredning som tillvaratar medborgarnas och samhällets intressen, lade Positiva pengar fram ett antal förslag till direktiv. Vi är glada att regeringen har tagit med flera av Positiva Pengars förslag. Det är en första delseger i vårt arbete för ett demokratiskt penningssystem- för samhällets och medborgarnas bästa.

I detta dokument presenterar vi (1) en analys av den historiska chans vi har just nu att få till den förändring vi behöver, (2) vilka hot som finns just nu mot att få till ett mer demokratiskt system med pengar, samt (3) en jämförelse mellan våra förslag till direktiv (Positiva Pengar, 2020) och de kommitédirektiv regeringen slutligen beslutade om (Regeringen 2020).

2. Historisk chans

Vem som har makten över penningsskapandet och vad de nyskapade pengarna används till är av avgörande betydelse för samhället. Under utredningens kommande 22 månader är dörren öppen att få till ett nytt penningssystem. Det är en historisk möjlighet. Senast i historien frågan om makten över pengarna kom upp för beslut på politikernas bord var 1883, när en statlig utredning lade fram förslag på att Riksbanken skulle få monopol på att skapa sedlar. Tidigare hade privata banker fått ge ut egna sedlar, vilket bidragit till finansiell instabilitet, ökade risker och sämre demokratisk kontroll.

I bankkommitténs förslag 1883 och den debatt som föregick förslaget betonades att:

- *Vinsten från att skapa nya pengar bör gå till staten - inte till privata företag.* "Istället för att vinsten av sedelutgivning skulle tillfalla bankägare borde vinsten därför tillfalla staten argumenterades det under 1860-talet i riksdagsmotioner som avsåg att ge Riksbanken sedelmonopol" (Riksbanken, 2018, s.11). Riksbanken skriver också: på sin hemsida: "Att Riksbanken fick ensamrätten var främst en följd av det upprepade kravet på att privatbankerna skulle framtas rätten att ge ut sedlar. Att ge ut sedlar är nämligen lönsamt. Så länge allmänheten godtar dem och låter dem gå ur hand i hand fungerar de som räntefri inlåning för utgivaren. Man ansåg, att den vinst som privatbankerna gjorde på sina sedlar, det så kallade seignioraget, likaväl kunde tillfalla staten." (Riksbanken, 2021)

- *Utgivningen av sedlar måste ske utan kortsiktigt vinstintresse - endast då kan centralbanken bedriva effektiv penningpolitik.* När privata banker skapar pengar finns risk att sedelutgivningen blir för liten i dåliga tider och för stor i goda tider. (Bankkomitén 1883, s. 236). En centralbank med monopol på sedelutgivningen kan skapa mer pengar för att stimulera ekonomin i dåliga tider och begränsa penningsskapandet i bra tider för att motverka överhettning. (Bankkomitén 1883, s. 237). Riksbanken skriver på sin hemsida angående sedelmonopolet att “Först då kunde Riksbanken föra en penningpolitik i modern mening, eftersom monopol på rätten att ge ut sedlar är en förutsättning för kontroll över de penningpolitiska medlen. Om det finns fler som ger ut sedlar kan en centralbank inte själv styra penningmängden. Det innebär att banken inte kan öka mängden pengar när ekonomin behöver stimuleras och inte heller minska den när ekonomin är överhettad.” (Riksbanken, 2021)
- *Sedlar ska vara fria från kreditrisk.* Bankkomitén betonade att sedlar skulle vara säkrare som betalmedel om de utgavs av ett enda statligt institut (Bankkomitén 1883, s. 235). Statligt utgivna sedlar har “större fasthet och kraft i farliga tider”. (Bankkomitén 1883, s. 240). Även om de privata sedlarna varit relativt säkra i Sverige senaste 50 åren, hade privat sedelutgivning orsakat stora finanskriser runt om i andra länder. De liknade situationen vid ett brandfarligt hus som ännu inte tagit fyr: ”Men den omständigheten att ett hus icke på femtio år brunnit, lärer ej af någon betraktas som fullgod säkerhet för dess brandfrihet...och det halfsekel hvarunder våra banker hållit sig upprätta är ett bevis som ej räcker långt [...] Skyldigheten att trygga landet mot en sådan hemsökelse är lika stor innan olyckan ännu drabbat oss som den skulle vara efter det vi börjat lida derunder” (Bankkomitén 1883, s. 271).

1904 gick lagen slutligen igenom: riksbanken fick sedelmonopol. Det var en mycket lyckad reform. Inga av bankernas varnande skräckscenarion infann sig. En hög statlig närvaro på betalningsmarknaden där Riksbanken givit ut svenska kronor har sedan dess tjänat vår ekonomi väl under många decennier, den har bidragit till ökad trygghet, stabilitet och flexibilitet i Svensk ekonomi. Riksbankens kontroll av kronan och dess medföljande styrning av samhällsekonomin har hjälpt Sverige stå mer robusta vid ekonomiska kriser, bidragit till sundare konkurrens på betalningsmarknaden och levererat seigniorage-vinster på ca 8 miljarder per år - vinsten från att skapa svenska kronor - till statskassan.¹

Sedelmonopolet innebar dock inte något fullständigt monopol över penningsskapandet. Privata banker kunde fortfarande skapa kontopengar. Kontopengar användes dock inte som samhällets huvudsakliga betalmedel. Men i och med digitaliseringen började digitala kontopengar användas i allt större utsträckning, vilket innebar att privata banker återigen få allt större makt över skapandet av pengar. Idag skapar privata banker 98 % av pengarna i ekonomin, detta är *pengar med kreditrisk* som skapas *kortsiktigt efter bankernas vinstintresse* och ger de privata bankerna *stora vinster*. Alla de problem bankkomitén påtalade och som föranledde att Riksbanken slutligen fick sedelmonopol 1904 håller alltså på att återupprepa sig. Riksbanken konstaterar: “Sedelmonopolet är aktuellt igen efter mer än 100 år” (Riksbanken, 2018, s.6). Det är dags att se över om lagstiftningen från 1904 bör uppdateras till att idag innefatta även de digitala pengarna.

¹ Mellan [1990 och 2015 levererade Riksbanken in i genomsnitt 8,4 miljarder årligen i vinst till statskassan](#). Men i och med den minskade kontantanvändningen sjunker Riksbankens vinster, [2019 delades bara 5,3 miljarder ut](#). I Framtiden räknar riksbanken med risken att börja gå med förlust om ingenting görs.

3. Fyra hot mot ett demokratiskt penningssystem

Idag har digitaliseringen och globaliseringen komplicerat bilden ytterligare. Som DN konstaterar: “Riksbankens kärnuppgifter utmanas nu från flera håll”. Stefan Ingves hävdar i en DN-debattartikel att “privata alternativ är påväg att konkurrera ut kronorna”. Det rör sig inte längre bara om existerande hot från de privata bankerna, utan även om potentiella hot från multinationella storföretag, andra länder och risken att Sverige fullföljer processen att gå med i euron. Sammantaget identifierar Positiva Pengar följande fyra hot:

1. Existerande hot: svenska privata affärsbanker

Idag skapar privata banker en allt större del av våra pengar. Nya pengar går till sådant som ger bankerna mer vinst, inte till samhällets och medborgarnas bästa. Resultatet blir massiv inflation på börsen och fastighetsmarknaden - priserna ökar så kapitalägarna blir ännu rikare. Om bankerna går i konkurs försvinner alla pengar de skapat och samhället stagnerar i akut brist på pengar. Därför måste staten rädda bankerna så snart de får problem. Under coronakrisen tvingades exempelvis Riksbanken lova upp till 1 800 miljarder i stöd till finansindustrin. Det visar tydligt vilken stor kreditrisk bankernas pengar har och hur stor finansiell instabilitet som skapas av dagens system.

2. Potentiellt hot: multinationella företag

Potentiellt skulle projekt i stil med Facebooks Libra (som nu bytt namn till Diem) på kort tid kunna ta över den globala betalningsmarknaden – genom att erbjuda i stort sett avgiftsfria realtidsbetalningar över hela världen. Vinsten för dem är dels din personliga information om vad du köper (den kan säljas vidare och användas för ännu mer målgruppsinriktad reklam) och dels den ökade makt över pengarna det medför. Ingves är väl medveten om detta och säger till DN att “mitt jobb är att kronan klarar konkurrensen från Facebookpengar”. Även om Facebook nu stött på stora motgångar med sitt projekt efter att världens centralbanker mobiliserade mot projektet, så kommer liknande hot säkerligen komma i framtiden från andra företag såsom Apple-pay, Google-pay, Ali-Pay, WeChat. m.m.

3. Potentiellt hot: andra stater

Kina storsatsar just nu på att bli först ut med en egen digital yuen. Det uttalade syftet är att konkurrera ut dollarn som världsvaluta och i förlängningen dominera hela världens betalmarknad. Enligt IMF riskerar Kinas valuta via deras belt & road initiativ att tränga ut en rad svagare staters valutor. Blir valutan framgångsrik finns även risk att Kina ger sig in på betalmarknaden i Sverige och försöker konkurrera med den svenska kronan. Kina har gjort storskaliga experiment och är just nu världsledande med att ta fram en ny digital kryptovaluta. Sannolikt kommer Kina komma före Sverige, eftersom den svenska utredningen om statens roll på betalmarknaden inte ska redovisa förens om två år.

4. Potentiellt hot: euron

Slutligen kvarstår hotet att Sverige fortfarande arbetar långsiktigt för ett inträde i den monetära unionen och instiftandet av Euron. Sverige har inte slutgiltigt sagt nej till euron – tvärtom har riksbanksutredningen följt konvergensrapportens (2018) rekommendationer gällande att förbereda Sveriges lagstiftning inför ett inträde i Euro-samarbetet. Positiva Pengar står frågande till varför Sverige

skulle avsäga sig sin självständighet och använda annan valuta än sin egen.

Hoten mot statens kontroll över skapandet av pengar väcker flera frågor med stor signifikans för framtiden. Ska staten lämna över skapandet av pengar helt till privata företag och marknadskrafterna? Vad ska staten ha Riksbanken till? Ska Riksbanken enbart finnas till som ett serviceorgan som subventionerar och stödjer en utvald grupp finansiella storföretag (privata banker), eller ska Riksbanken ge ut pengar för att stödja hela samhället?

Vem som ger ut pengar och till vad pengarna används är helt avgörande för vilken framtid vi får. Därför är vi mycket glada över att regeringen slutligen tillsatt den utlovade utredningen om statens roll på betalmarknaden. Det innebär en historisk möjlighet att påverka och se till så systemet med pengar inte enbart gynnar ett fåtal utan organiseras på ett hållbart, effektivt och demokratiskt sätt.

4. Jämförelse mellan kommitédirektiven och Positiva Pengars förslag

För att säkerställa en saklig och allsidig utredning är vi mycket glada över att regeringen har tagit med flera av Positiva Pengars förslag till direktiv. Nedan följer en enkel jämförelse mellan våra förslag till direktiv och de kommitédirektiv regeringen slutligen beslutade om. Sammanfattningsvis:

- ✓ Utredningen kommer precis som vi föreslog göra en genomgripande och bred analys, inte som bankföreningen föreslog smalna av utredningen till att fokusera på ett reservsystem som skulle backa upp bankerna i händelse av kris och krig.
- ✓ Utredningen kommer som vi föreslog undersöka hur statens roll på betalmarknaden sett ut historiskt. Under 1800 talet tillsattes en liknande utredning som ledde till att staten fick ensamrätt på att ge ut sedlar. Tidigare i historien har stater haft monopol på att ge ut pengar som sedan tagit in igen via skatten. Om utredningen analyserar och lär av historien är mycket vunnet.
- ✓ Utredningen ska också som Positiva Pengar föreslog brett analysera konsekvenserna för Sverige av dagens utveckling där pengarna i allt större grad privatiseras. Vi ser mycket positivt på en sådan analys.
- ✓ Slutligen ska utredningen som vi föreslog utreda statens roll som utgivare av centralbankspengar, vi kommer jobba för att utredningen ska ta detta tillfälle i akt att undersöka olika kanaler för att distribuera nyskapade pengar: exempelvis via statsbudgeten, lån till banker för klimatomställning och produktivt företagande eller direkt till medborgarna.

Detaljerad jämförelse

<p>Positiva Pengars förslag</p> <p>Viktigt att ge utredningen ett brett mandat</p>	<p>Utredningens förslag:</p> <p>“Det ska göras mot bakgrund av en genomgripande och bred analys av:”</p>
<p>Utred vad statens roll på betalningsmarknaden varit genom historien, både i Sverige och internationellt och utvärdera för- och nackdelar med olika penningssystem som använts.</p>	<p>”hur rollen har sett ut historiskt och hur den ser ut i dag”</p>
<p>Utred den teknologiska utvecklingen av distributed ledger technology (DLT), kryptovalutor och ny finansiell teknologi samt utvecklingen på den internationella betalningsmarknaden och konsekvenser av samt möjligheter med denna utveckling för den svenska kronan och Sveriges ekonomi i framtiden.</p>	<p>”förändringar på finans- och betalningsmarknaderna till följd av teknisk utveckling och digitalisering”</p> <p>”nya betalningssätt och minskad användning av traditionella”</p>
<p>Analysera inte enbart konsekvenser för betalningsmarknadens robusthet och finansiella stabilitet. Ta en bredare ansats och undersök hur nya pengar matas in och cirkulerar i ekonomin samt vilka konsekvenser som dagens storskaliga privata utgivning av pengar får för statens finanser, ekonomisk jämlikhet, bostadsmarknaden, den privata skuldsättningen samt ekonomin.</p>	<p>”analysera och beskriva konsekvenserna för Sverige av att det växer fram betalningssystem som helt eller delvis är skilda från statliga eller över-statliga valutor”</p> <p>Kommentar: det är bra att konsekvenserna för Sverige i sin helhet analyseras, det hoppas vi täcker in konsekvenser för ekonomisk jämlikhet, bostadsmarknaden och skuldsättningen.</p>
<p>Utred konsekvenserna av existerande regelverk för företagets finansiering, ekonomin och jämlikheten. Kan ökad statlig närvaro på betalningsmarknaden i form av en e-krona minska behovet av regleringar?</p>	<p>”kartlägga hur betalningsmarknaden ser ut och hur den regleras”</p> <p>Kommentar: det är bra att utredningen ska se över nuvarande regelverk. Dock hoppas vi att utredningen också kommer de över hur regelverken och byråkratien kunde förenklas till följd av ett införande av e-kronan.</p>

<p>I en bred utredning om statens roll på betalningsmarknaden är det viktigt med både juridisk, historisk, ekonomisk, statsvetenskaplig, statistisk och filosofisk kompetens</p>	<p>”En särskild utredare ska se över statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur rollen bör se ut i framtiden.”</p> <p>Kommentar: vi hade önskat att ett större team tillsatts för att jobba med denna fråga, men önskar den tillsatta enmansutredningen lycka till med uppdraget: vi bistår gärna.</p>
--	---

<p>Analysera konsekvenserna av följande tre scenarier: (i) ett scenario med enbart privata pengar, (ii) med statliga pengar i konkurrens med privata pengar som backas upp av staten (statligt garanterad 1:1 konvertibilitet mellan statliga och privata pengar), samt (iii) statligt utgivna pengar som enda lagligt allmänt betalningsmedel.</p>	<p>”bedöma hur den framtida betalningsmarknaden kommer att se ut med utgångspunkt i utvecklingen i Sverige och i andra länder”</p> <p>Kommentar: det är bra att en sådan bedömning av hur den framtida betalmarknaden kan tänkas utvecklas görs. Vi vill uppmuntra utredningen att ta tillvara på möjligheten att analysera olika tänkbara scenarier såsom de tre vi nämner.</p>
---	--

<p>Utreda vilka nya penningpolitiska verktyg som möjliggörs av en e-krona och mot bakgrund av det göra en ny översyn av vilka befogenheter Riksbanken bör ha i den nya Riksbankslagen.</p> <p>Analysera den nya teknikens möjligheter till smarta kontrakt inbyggda i e-kronor och hur effektivare penningpolitisk samt finanspolitisk styrning kunde utövas genom att använda sig av den funktionaliteten.</p>	<p>“Utredaren bör särskilt följa beredningen i Regeringskansliet av Riksbankskommitténs betänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) och anpassa förslagen till de överväganden som görs i lagstiftningsärendet.”</p> <p>Kommentar: slutsatserna i riksbanksutredningen bör snarare omvärderas i ljuset av utredningen om statens roll på betalningsmarknaden. E-kronan öppnar upp nya policyverktyg för Riksbanken och den snabba utvecklingen på betalmarknaden gör delar av Riksbanksutredningen utdaterade.</p>
---	--

<p>Utreda för- och nackdelar med olika möjliga kanaler för distribution av nyskapade e-kronor.</p>	<p>”ta ställning till statens framtida roll på betalningsmarknaden, särskilt statens roll som tillhandahållare av central infrastruktur för betalningssystemet, utgivare av centralbankspengar...”</p> <p>Kommentar: vi hade önskat ett ännu tydligare uppdrag att ta ställning till olika kanaler för distribution av e-kronor. Men det är bra att utredningen ska ta ställning till statens roll som “utgivare av centralbankspengar”. I kombination med det breda mandat utredningen fått hoppas vi detta täcker in att <i>utreda olika möjliga kanaler för att ge ut centralbankspengar</i>.</p>
<p>Det är bråttom! Vi och även Riksbanken framhåller att uppdraget är tidskritiskt, det bör inte ta för lång tid. Utvecklingen på betalmarknaden går mycket snabbt just nu. Riksbanken hade initialt ett försprång med sina e-krona utredningar, men nu riskerar Sverige att halka efter för att tillsättandet av utredningen om statens roll på betalningsmarknaden dröjer. Med en e-krona kan Sverige bli världsledande med ny finansiell teknologi, vilket kan stärka kronans roll internationellt och ge oss ett försprång i den internationella konkurrensen på betalningsmarknaden.</p>	<p>”Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2022.”</p> <p>Kommentar: trots att Sverige var först ut med att börja undersöka en CBDC <u>planerar Kina nu att lansera sin digitala valuta redan under 2021</u>. Det var beklagligt att utredningen tog så lång tid att tillsätta och är synd att utredningen inte ska lägga fram förens i slutet av 2022. Samtidigt måste snabbhet balanseras mot vikten av att göra en grundlig utredning.</p>

5. Avslutning

Vi gratulerar Anna Kinberg Batra till uppdraget att utreda statens roll på betalmarknaden. Hon har vid flera tillfällen ifrågasatt nuvarande penningpolitiska verktyg och styrmodeller och konstaterat att skolböckernas modeller inte stämmer längre. Anna uttalade sig under presskonferensen att hon är van vid starka mäktiga lobby-aktörer som kommer och talar om exakt vad hon ska göra, men tänker kritiskt själv. Det är en god och viktig egenskap.

Under 1800-talet lobbade bankerna hårt för att slippa sedelmonopolet. Cecilia Skingsley från Riksbanken

säger: ”Det ansågs onödigt, olämpligt och farligt. Bankerna såg det som orimligt att Riksbanken skulle kunna täcka näringslivets behov av sedlar. Men tittar man tillbaka så var det ändå en ganska lyckad reform”. (SNS, 2019)

Idag skriker bankföreningen högljutt. Riksbankens experiment med e-kronan kallas “ett riskfyllt socialt experiment” SNS (2018), Riksgälden, finansinspektionen och bankföreningen går samman och totalsågar Riksbankens förslag (Riksbanken, 2019), internationell press skriver att “Swedish bankers face identity crises over digital currency plans (Reuters, 2021), Dagens industri och Svd skriver om hur “Riksbankens e-krona är ett hot mot bankerna” (DI, 2018).

Vi hoppas bankföreningens intressen inte kommer sätta käppar i hjulet för utredningsarbetet, utan att vi precis som 1904 även denna gång kan få en uppdaterad lagstiftning som gynnar hela samhället. Vi har en historisk möjlighet att se till så systemet med pengar inte enbart gynnar ett fåtal, utan organiseras på ett hållbart sätt som är bra för alla. Positiva pengar kommer göra vårt bästa för att stötta utredningen i denna riktning.

6. Referenser

- Bankkomitén (1883). *Bankkomiténs underdåniga förslag till förändrad organisation af bankanstalterna*, P. A. Norstedt & Söner.
- DI (2018). <https://www.di.se/analys/riksbankens-e-krona-ett-hot-mot-bankerna/>
- Konvergensrapporten (2018). https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb_cr201805.sv.pdf
- Positiva Pengar (2020). <https://positivapengar.se/synpunkter-och-forslag-till-direktiv-infor-utredningen-om-statens-roll-pa-betalmarknaden/>
- Regeringen (2020). <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/anna-kinberg-batra-ska-utreda-statens-roll-pa-betalningsmarknaden/>
- Reuters (2021). <https://www.reuters.com/article/sweden-banks-digital-currency/swedish-bankers-face-identity-crisis-over-digital-currency-plans-idUSL4N2IQ3IN>
- Riksbanken (2018). *Varför fick Riksbanken sedelmonopol?* <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/pov/artiklar/svenska/2018/181105/20183-var-for-fick-riksbanken-sedelmonopol.pdf>
- Riksbanken (2019). *Remissvar Riksbankens e-krona utredning 2.* <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2019/remissvar-riksbankens-e-krona-projekt-rapport-2.pdf>
- Riksbanken (2021). *Ensamrätt att ge ut sedlar.* <https://www.riksbank.se/sv/om-riksbanken/historia/historisk-tidslinje/1900-1999/ensamratt-att-ge-ut-sedlar/>
- SNS (2018). <https://www.sns.se/artiklar/sns-shof-finanspanel-sveriges-framtida-betalningssystem/>
- SOU 2019:46. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/11/sou-201946/>