

# Remissvar om betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

Er referens: diarienummer Fi2023/01259

## Om Positiva Pengar

Positiva Pengar är den svenska grenen av [International Movement for Monetary Reform \(IMMR\)](#) som finns i 29 länder. Vi består av intresserade medborgare såväl som forskare, ekonomer, journalister och politiker som engagerar sig för att reformera penningssystemet för att möjliggöra en demokratisk, rättvis och hållbar ekonomi.

Positiva Pengar är en icke vinstdrivande och partipolitiskt obunden ideell förening. Vi har organiserat konferensen ”[The Future of Money](#)” med internationellt kända professorer och representanter från centralbanker från olika länder. Vi har skrivit flera debattartiklar, bland annat tillsammans med internationella och svenska professorer i nationalekonomi, i [SvD](#), [DN](#), [DI](#), [Aftonbladet](#) och [SvD](#). Läs även intervjun med [Spaniens tidigare centralbankschef Miguel Ordóñez i SvD](#) om vårt förslag. Se även vår [rapport](#), vårt [remissvar](#) på Riksbanksutredningen samt våra [synpunkter inför utredningen om statens roll](#) på betalningsmarknaden.

Kontakt: [info@positivapengar.se](mailto:info@positivapengar.se)

Samuel Färdow Kazen, Lars Alaeus, Stina Kilander, Georg Schmerzeck

2023-10-31



# Innehållsförteckning

<b>1. Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>2. Inledning</b>	<b>5</b>
<b>3. Bakgrund till utredningen</b>	<b>6</b>
<b>4. Utredningens slutsatser</b>	<b>8</b>
<i>4.1 Den historiska analysen av betalningsmarknaden</i>	8
Ingen genomgripande och bred historisk analys	8
En vinklad historieskrivning	10
<i>4.2 Analysen av dagens betalningsmarknad</i>	12
Hur pengar skapas	12
Konkurrensen på betalningsmarknaden	13
<i>4.3 Utredningens förslag för framtidens betalningsmarknad</i>	17
Statligt digitalt ID	17
Förslaget till lag om betalningsmedel	18
Tillgång till betalkonton	20
Tillgång till betalningsinfrastruktur	21
Driften av central betalningsinfrastruktur	23
E-kronan	26
<b>5. Positiva Pengars rekommendationer till regeringen</b>	<b>34</b>
<i>5.1 Alla ska kunna använda betalningssystemet utan begränsningar</i>	34
<i>5.2 Personlig integritet ska garanteras</i>	36
<i>5.3 Pengar och betalningar ska vara neutrala</i>	37
<i>5.4 E-kronan ska införas i en störningsfri process</i>	40
Fas 1: E-kronan introduceras	41
Fas 2: Bankpengar ersätts med e-kronor	41
Fas 3: E-konverteringskrediten amorteras	43
<i>5.5 Konsekvenser av vårt förslag</i>	43

# 1. Sammanfattning

Betalningsutredningen har genomfört en bred kartläggning av betalningsmarknaden och lämnat förslag på åtgärder för att komma till rätta med de brister man identifierat. Positiva Pengar ger i detta remissvar sina synpunkter på utredningens analys och förslag.

## **Utredningen har inte fullföljt sitt uppdrag**

Utredningen tillsattes primärt för att utreda e-kronan. Man har dock underlåtit att utreda (1) olika modeller för ett införande av e-kronan, (2) e-kronans möjligheter till ökad inkludering där alla ges tillgång till omedelbar avveckling av betalningar i realtid utan kreditrisk på objektiva och icke-diskriminerande villkor, (3) olika kanaler för distribution av nya e-kronor, (4) en noggrann analys av penningpolitiska konsekvenser av och möjligheter med e-kronan, (5) konkreta lagförslag som krävs för att kunna implementera en e-krona, samt (6) vidare reformer som kan bli aktuella till följd av en e-krona. Utredningen blir därmed grund och inkomplett när det gäller huvuduppdraget: att utreda e-kronan.

## **Införandet av e-kronan förhalas**

Efter 8 år av olika utredningar om e-kronan kastar utredningen tillbaka bollen till Riksbanken för ytterligare utredningar. Sammantaget innebär detta att Sverige gått från att vara världsledande inom digitala centralbanksvalutor (CBDC) till att nu riskera att hamna på efterkälken. Det är olyckligt eftersom det innebär att sidoeffekter av det befintliga monetära systemet såsom ekonomiska klyftor, övervinster till banksektorn och finansiell instabilitet kvarstår samtidigt som medborgarna och samhället drabbas av välfärdsförluster för att vi inte drar nytta av ny teknologi.

## **Inkonsekventa, tendentiösa och vinklade argument**

Utredningen har flera bra poänger, men det märks att många viljor försökt samsas, vilket stundtals gör utredningen till mer av en fragmentarisk kompromissprodukt än en sammanhängande analys. Många passager försvarar storbankernas privilegier, statliga subventioner och garantier av storbankerna, samt deras vinster på ett sätt som får läsaren att tvivla på utredningens integritet och ambition att göra en saklig och allsidig genomlysning.

## **Bankpengar ska inte ges privilegier i lagen**

Vi är emot utredningens lagförslag som i praktiken ger bankpengar status som lagliga betalningsmedel. Enbart kontanter och e-kronor utgivna av Riksbanken bör ha status som lagliga betalningsmedel i Sverige, vilket innebär att alla ska vara skyldiga att ta emot betalningsmedlet i fråga. Att exkludera pengar skapade av privata banker vore inte, som utredningen hävdar, att diskriminera de privata bankerna. Tvärtom är det fullt naturligt att ge svenska kronor utgivna av Riksbanken en särställning som betalningsmedel framför bankernas krediter som består av skulder på svenska kronor.

## **Sverige behöver en e-krona nu**

Betalningsutredningens slutsats är att det inte finns tillräckligt starka samhällsbehov av en e-krona idag. Positiva Pengar håller inte med utan anser att det finns många tunga skäl för att snarast införa en e-krona, vilka beskrivs i kapitel 4-5. Speciellt vill vi lyfta fram:

- *Alla ska kunna använda betalningssystemet utan begränsningar*  
Vi menar att det ligger i Riksbankens huvuduppdrag att ge alla fri tillgång till pengar i form av e-kronor och kontanter. E-kronan ska inte ha någon beloppsgräns, tillhandahållas utan

kostnad för företag och medborgare, garantera personlig integritet och inte ge ränta.

- *Ett stabilt, säkert och effektivt betalningssystem*  
Dagens betalningssystem bygger på gammal teknologi. Man kan inte betala omedelbart dygnet runt, transaktionskostnaderna är höga och många aktörer och lager av transaktioner, clearing och avveckling är involverade. Dessutom har bankpengar en kreditrisk, vilket innebär att staten måste subventionera och garantera bankernas pengar för att förhindra bankrusningar, vilket i sin tur kräver komplicerade likviditetsregler och kapitalkrav för att motverka att bankerna tar för stora risker. En modern e-krona kan kraftigt förenkla och effektivisera systemet samt eliminera risken för bankrusningar så bankerna kan låtas gå i konkurs som vanliga företag utan att betalningssystemets stabilitet hotas.
- *Pengar och betalningar ska vara neutrala*  
Pengar bör vara neutrala mellan säljare och köpare och en eventuell mellanhand så att ingen part får en fördel. Pengar bör ha en design och utgivning som gör att Riksbanken kan föra en neutral penningpolitik som inte ensidigt gynnar vissa parter. Så är inte fallet idag, men med e-kronan kan betalningssystemet och penningpolitiken bli neutrala och inte ensidigt gynna de privilegierade företag som bankerna är idag.
- *Sund arbetsdelning med ökad konkurrens och innovation*  
E-kronan möjliggör en smart arbetsdelning där staten genom ett enkelt gränssnitt erbjuder infrastruktur för avveckling av betalningar direkt mellan kunders e-kronakonton. Marknaden erbjuder användargränssnitt, sköter kundkontaktarna samt kreditgivningen. Det skulle sänka inträdesbarriärerna, släppa in nya aktörer och främja konkurrens och innovation i branschen.

### **Inför 100 procent statliga pengar**

Primärt av ovanstående fyra skäl anser vi att bankpengar helt och fullt ska ersättas med e-kronor. Statliga subventioner och garantier till företag i bank- och betalningsbranschen kan då slopas, banker kan låtas gå i konkurs utan att betalningssystemet äventyras. Vi föreslår också att styrräntan ersätts med medborgarandel och likviditetsavgift som primära penningpolitiska verktyg. Då kan Riksbanken effektivt bedriva penningpolitik direkt gentemot e-kronakonton utan att behöva gå omvägen via privata banker och utan negativa sidoeffekter som finansiell instabilitet, snedvriden konkurrens och ökade ekonomiska klyftor.

### **Inför e-kronan i en störningsfri process**

Utredningen oroar sig för att e-kronan ska orsaka finansiell instabilitet och minskad kreditgivning. I kapitel 5.4 visar vi hur e-kronan kan introduceras riskfritt med bibehållen stabilitet styrt av Riksbanken genom tre faser med hjälp av en e-konverteringskredit, medborgarandel och ett nytt likviditetskrav. I den första fasen introduceras e-kronakonton för alla. När bankpengar flyttas dit erbjuds banken en e-konverteringskredit. I den andra fasen ersätts samtliga bankpengar med e-kronor successivt med hjälp av det nya likviditetskravet som styrmedel. I den tredje fasen höjs räntan på e-konverteringskrediterna sakta tills bankerna amorterat hela lånet.

## 2. Inledning

Sverige har under 350 år förlitat sig på Riksbanken för att ge ut svenska kronor. En hög statlig närvaro på betalningsmarknaden där Riksbanken givit ut svenska kronor i olika former har bidragit till trygghet, stabilitet och flexibilitet i svensk ekonomi. Riksbankens kontroll av kronan och dess medföljande styrning av samhällsekonomin har hjälpt Sverige stå mer robust vid kriser, bidragit till ökad konkurrens på betalningsmarknaden och levererat seignioragevinster på ca 8 miljarder per år senaste 25 åren – vinsten från att skapa svenska kronor – till statskassan.

På grund av digitaliseringen håller den av Riksbanken utgivna svenska kronan på att konkurreras ut av privata alternativ, vilket Riksbanken varnat för i flera rapporter och debattartiklar.<sup>1</sup> Sveriges lagliga betalningsmedel – sedlar och mynt – står numera för mindre än 1,5 procent av penningmängden, resterande pengar är utgivna av privata banker. Det har medfört allt större svårigheter för Riksbanken att hålla inflationen på en stabil nivå. Penningpolitikens effektivitet har urholkats, vilket tvingat fram kontroversiella åtgärder som minusränta och kvantitativa lättnader med allvarliga bieffekter som ökade ekonomiska klyftor, inflation och risk för bostadsbubblor och börsbubblor.

Det senaste årens omvandling av Sveriges penningssystem ställer stora frågor. Vad ska framtidens pengar vara? Ska staten lämna över skapandet av pengar helt till privata banker? Vad ska Sverige ha en Riksbank till och vilka penningpolitiska verktyg är effektiva och ändamålsenliga på framtidens bank- och betalningsmarknad? Hur kan sunda marknadsmässiga spelregler utformas där alla aktörer i bank- och betalningsbranschen konkurrerar på lika villkor? Hur kan näringslivets innovationskraft tillvaratas i bank- och betalningsbranschen utan att göra avkall på samhällets krav om säkra, robusta system som håller i kristider och som garanterar medborgarna en rimlig nivå av anonymitet?

Dessa frågor behöver utredas noggrant, därför har vi i Positiva Pengar varit mycket positiva till att staten tillsatt en bred utredning om statens roll på betalningsmarknaden. Vi ser dock tyvärr flera brister i den utredning som gjorts. I detta remissvar går vi igenom bakgrunden till utredningen och utredningens direktiv i kapitel 3, därefter granskar vi utredningens resultat i kapitel 4 och kommer med våra synpunkter på utredningens analyser samt förslag, sedan avslutar vi med att i kapitel 5 lämna ett förslag på vad vi menar att statens roll på betalningsmarknaden bör vara i framtiden.

---

<sup>1</sup> Se Riksbankens DN-debattartikel: ”[Privata alternativ på väg att konkurrera ut kronorna](#)”, [E-krona rapport 1](#), [E-krona rapport](#), [Riksbankens debattartikel i Aftonbladet](#), [Riksbanken Economic Review 2020](#).

### 3. Bakgrund till utredningen

Riksbanken var bland de första centralbankerna i världen att börja undersöka digitala centralbankspengar (Central Bank issued Digital Cash, CBDC). Riksbanken påbörjade sitt e-krona projekt under 2016 och släppte redan 2017 en första rapport och under 2018 en andra rapport som skickades ut på remiss. 20 remissvar inkom, merparten var positiva utom utom Bankföreningen, Riksgälden och Finansinspektionen som var mycket kritiska till e-kronaprojektet.

Efter att rapporten släppts arrangerades en uppmärksammas [debatt på Swedish House of Finance 2018](#). Annika Winsth från Nordea sa att e-kronan var "ett riskfyllt socialt experiment". Cecilia Skingsley från Riksbanken höll inte med, hon raljerade över alla bankernas invändningar och svarade att: "Det finns ingen hejd för vad som skulle hända om vi inför denna lilla e-krona". Bankföreningens protester i sitt remissvar och i den efterföljande debatten uppmärksammades i media, både nationellt och internationellt. Johan Shuck skrev att "[man kan faktiskt tala om en riktig sågning](#)". Dagens industri konstaterade att "[Riksbankens e-krona ett hot mot bankerna](#)" och senare skrev även internationell press som Reuters att "[Swedish bankers face identity crisis over digital currency plans](#)".

I sin e-krona-rapport 2 hade Riksbankens juridiska utredning dragit slutsatsen att Riksbanken kunde ge ut en värdebaserad e-krona, men inte en kontobaserad e-krona på egen hand. [Bankföreningen och Riksgälden](#) tryckte dock på att Riksbanken inte borde få fortsätta med projektet och inte borde få ge ut någon form av e-krona alls på egen hand. Det behövdes en politiskt tillsatt utredning för att komma vidare med projektet. Riksbanken triggade finansutskottet våren 2019 som var positivt och den [18 juni 2019 beslutade Riksdagen](#) att "Statens roll på den digitala betalningsmarknaden bör utredas".

Det dröjde dock innan denna utredning tillsattes. I oktober 2019 [påminde Riksbanken](#) att det är av "yttersta vikt för samhället att frågan om statens roll på betalningsmarknaden utreds både noggrant och skyndsamt". Den 15 oktober 2020 gick Riksbanken återigen ut och [påminde regeringen](#): "vi behöver hjälp". "Ett beslut om att ge ut en e-krona behöver lagstöd och politisk förankring." I november 2020 tillsattes slutligen utredningen. Positiva Pengar inkom med [synpunkter inför att direktiven skulle skrivas](#) och var överlag [nöjda med hur direktiven i slutändan formulerades](#). Utredningens huvudsakliga uppdrag var kortfattat att:

- (1) **Genomföra en historisk analys.** Genomföra en bred och genomgripande analys av hur statens roll på betalningsmarknaden sett ut historiskt, undersöka de förändringar som skett på finans- och betalningsmarknaderna till följd av teknikutveckling och digitalisering och konsekvenserna av dessa förändringar.
- (2) **Kartlägga nuläget.** Kartlägga hur betalningsmarknaden fungerar idag samt den nuvarande rollfördelningen mellan staten och den privata sektorn på betalningsmarknaden.
- (3) **Ta ställning till framtiden.** Ta ställning till statens framtida roll på betalningsmarknaden. I detta arbete analysera för- och nackdelar med digitala centralbankspengar samt ta ställning till behovet av att Riksbanken ger ut digitala

centralbankspengar, så kallade "e-kronor".

Utredningen skulle presenterat sitt resultat 30 november 2022, men deadline sköts upp, och det var först den 31 mars 2023, åtta år efter att Riksbanken inledde sitt e-kronaprojekt, som [utredningen om e-kronan slutligen presenterades](#). Utredningen omfattar 1317 sidor och presenterades med en debattartikel på [DN-debatt](#) som inte diskuterade eller ens berörde e-kronan. I själva utredningen behandlas dock e-kronan utförligt. Utredningens övergripande slutsats är: "Utredningen ser därför i dag inte tillräckligt starka samhällsbehov av att Riksbanken ger ut en e-krona". Men man noterar att "det inte krävs någon ändring av regeringsformen" och utesluter inte att en e-krona införs i framtiden. Dock gör man ingen noggrannare juridisk utredning och lägger inga lagförslag för att förbereda inför en e-krona. Utredningen kastar istället bollen vidare till Riksbanken och skriver: "Riksbanken bör därför återkomma med en framställning till riksdagen under år 2024 med en bedömning av om det finns tillräckliga skäl att införa en e-krona."

Under de åtta år som gått sedan Riksbanken inledde sitt e-krona projekt har merparten av världens centralbanker börjat utreda digitala centralbanksvalutor. Minst elva länder har redan börjat ge ut en CBDC. Mot bakgrund av detta kan man fråga sig: varför har processen gått så långsamt framåt i Sverige? Redan under 2019 var Riksbanken igång med att utveckla konkreta tekniska lösningar för e-kronan, varför har Sverige fortfarande inte landat i någon slutsats om Sverige ens bör införa e-kronan eller inte?

Det kan finnas flera skäl till att arbetet framåt med e-kronan gått långsamt. Ett skäl som inte kan uteslutas är lobbyism från banksektorn. Att bankföreningar världen över lobbade hårt mot införandet av CBDC är ingen hemlighet. Utredningen skriver att "Det har diskuterats varför amerikanska myndigheter påbörjat arbetet med CBDC senare än andra större ekonomier. En av anledningarna kan vara att bankerna har en stark ställning och ett stort politiskt inflytande. Deras inställning till CBDC har i det stora hela varit negativ" (Betalningsutredningen, s. 778).

Den svenska Bankföreningen och svenska banker har på motsvarande sätt en stark ställning i Sverige, och som vi sett har de varit kraftigt emot ett införande av digitala centralbankspengar i Sverige. Det är svårt att uttala sig om hur mycket lobbyism som förekommit och vilken effekt denna har haft. Dock kan vi i betalningsutredningen se en hel del spår av lobbyism. Utredningen har en del bra poänger och är på det hela taget välskriven, men den innehåller också flera tendentiösa och vinklade formuleringar, analyser och slutsatser, vilket vi uppmärksammar samt invänder emot i denna text.

## 4. Utredningens slutsatser

Utredningens uppdrag var kortfattat att blicka bakåt och redogöra för den historiska utvecklingen, kartlägga nuläget samt blicka framåt. I detta avsnitt granskar vi hur väl utredningen klarat detta uppdrag samt lämnar våra synpunkter på utredningens slutsatser och förslag. Kapitlet är strukturerat i dessa tre delar efter utredningens (1) historiska analys, (2) kartläggning av nuläget samt (3) analyser och förslag vad gäller framtiden.

### 4.1 Den historiska analysen av betalningsmarknaden

I utredningens direktiv står att utredningen ska göra "en genomgripande och bred analys av" hur statens roll på betalningsmarknaden "har sett ut historiskt", samt av "förändringar på finans- och betalningsmarknaderna till följd av teknikutveckling och digitalisering". Utredningens historiska analys är dock varken genomgripande eller bred som direktivet föreskriver, utan tvärtom mycket kortfattad och fragmentarisk. Dessutom redogör inte framställningen för historien på ett sakligt och allsidigt sätt.

#### Ingen genomgripande och bred historisk analys

Den historiska framställningen sker i två korta stycken på s. 124. Där redogör man kort för hur statens roll på betalningsmarknaden sett ut genom historien när det gäller rätten att ge ut sedlar. Diskussionen fördjupas något på s. 629 där utredningen på en dryg sida diskuterar den historiska bakgrunden till begreppet "lagligt betalningsmedel". Därutöver finns en rad kortare historiska tillbakablickar, men ingen längre sammanhållen historieskrivning, vilket gör det svårt att dra lärdomar inför dagens situation på betalningsmarknaden. Därför vill vi komplettera utredningens framställning med en mer användbar historisk analys.

Forskning om penningssystemets historia framhåller två avgörande faktorer bakom större paradigmskiften i hur pengar skapas genom historien:

1. När den dominerande typen av pengar ger upphov till fortsatta, återkommande problem som inte kan lösas med existerande pengar
2. När en ny typ av pengar dyker upp, som erbjuder en lösning på problemen och/eller andra fördelar.

Professor Joseph Huber identifierar i [boken "The Monetary Turning Point"](#) fyra större paradigmskiften i hur pengar skapas som alla drivits av ovanstående två punkter. Före 1600-talet bestod de flesta pengar av mynt av silver, koppar och guld som utfärdades av staten. Mängden metall för att prägla nya mynt var begränsad, vilket gjorde det svårt att prägla nya mynt i den hastighet som krävdes för att tillgodose behovet av betalningsmedel hos växande befolkningar och ekonomier. Uppfinnandet av tryckpressen möjliggjorde en ny, mer flexibel typ av papperspengar. Mellan 1660-talet och 1840-talet kan vi tala om **ett första paradigmskifte**: då förlorade de gamla mynten i konkurrens med privata företags papperspengar.



Den växande mängden oreglerade privata sedlar gav dock upphov till nya problem: bankerna kunde ge ut pengar i en mycket snabbare takt än vad ekonomierna växte. Det ledde till överutgivning av pengar, skuld- och tillgångsbubblor, uttagsanstormningar och finanskriser. Mellan 1840 och 1910 skedde **ett andra paradigmskifte**: alla europeiska länder gav gradvis centralbankerna sedelmonopol baserat på en guldstandard för att sätta en artificiell gräns för penningmängden. Sedelmonopolet blev initialt framgångsrikt. Som Riksbanken förklarar: "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." Sedelmonopolet gav centralbanken nya möjligheter att föra en effektiv penningpolitik.

Guldstandarden var dock inte helt framgångsrik. Den begränsade tillgången på guld kunde inte hantera den tillväxt som industrialiseringen och urbaniseringen medförde. Bland annat därför införde de privata bankerna kontantlösa betalningar med "kontopengar", även kallade "bankpengar", som opererade på en allt mindre bas av centralbanksreserver. Övergången från sedlar utgivna av staten till bankpengar ägde rum mellan ca 1910 och 2010 och drevs på ytterligare av den digitala tekniken som möjliggjorde betalningar med bankpengar utan att man behövde besöka ett bankkontor fysiskt. Här kan vi tala om **ett tredje paradigmskifte** i pengars och bankers historia.

Systemet med bankpengar hade dock redan från början inbyggda problem som att penningmängden kunde gå upp i rök om en bank gick i konkurs, överutgivning av pengar och kredit- och skuldkriser. För att stabilisera systemet tvingades staten därför stödja och rädda bankerna vid kriser, samtidigt som man försökte förhindra "moral hazard" genom hårdare reglering av banksektorn. I takt med att statligt utgivna sedlar ersattes av bankernas kontopengar föll dock skapandet av pengar allt mer bortom statens kontroll, penningpolitikens effektivitet urholkades. I och med digitaliseringen blev systemet med bankpengar också allt mer utdaterat; det hade ursprungligen utvecklats för att möjliggöra expansion genom effektiv hushållning med en begränsad bas av guld, vilket är förklaringen till att vi än idag har flera lager av clearing i betalningssystemet innan betalningen slutligen avvecklas med centralbankspengar. Syftet med detta är att hushålla effektivt med en begränsad mängd centralbankspengar. Men i en digitaliserad värld där centralbankspengarna är digitala är det enbart en onödig administrativ kostnad att försöka hushålla effektivt med centralbankspengar – betalningar kan idag lika gärna avvecklas direkt utan flera lager av clearing innan den slutliga avvecklingen. Dagens sätt att organisera betalningssystemet är inte anpassat för att hantera globaliserade och snabba betalningar i en digital värld. För att göra en betalning med bankpengar krävs idag upp till nio olika privata företag inblandade som måste kommunicera och behandla känsliga personuppgifter. Processen kostar idag 1–3 procent för nationella betalningar och upp till 8 procent för internationella betalningar med handläggningstider på ibland över en vecka.

I dag håller problemen med dagens penningssystem, i kombination med nya tekniska innovationer, på att leda till ett nytt paradigmskifte. Nya digitala token-pengar kan överföras direkt från en e-plånbok till en annan, helt oberoende av exempelvis privata banker som mellanhänder. Den nya tekniken möjliggör också programmering av pengarna med

avancerade kontrakt. Ny teknik gör det möjligt att betala säkrare, snabbare och till lägre kostnad utan mellanhänder. Problemen med dagens system, i kombination med de nya möjligheter tekniken erbjuder för att skapa effektiva digitala valutor, innebär att **ett fjärde paradigmskifte** oundvikligen är på väg.

Tidigare paradigmskiften har dock tagit lång tid, ibland talar vi om en gradvis övergång som skett under en lång tidsperiod på uppåt 100 år. Det finns flera orsaker till att paradigmskiften inte alltid sker snabbt, en viktig orsak är starka aktörers maktintressen. Tidigare i historien finns exempel på hur mäktiga företag som lobbade för sina intressen förhållat införandet av ny konkurrerande teknik. Det finns också gott om exempel på hur staten hållit gammal teknologi under armarna och på så vis förhindrat den nödvändiga "kreativa förstörelse" som krävs för att bereda plats för framtidens lösningar. Det är olyckligt och innebär att det välstånd som kunde skapats går förlorat samt att landet halkar efter i utvecklingen.

Betalningsmarknaden är särskilt i riskzonen för förhållande lobbyism, eftersom stora pengar och maktintressen står på spel. Storbankernas pengar och betalningsinfrastruktur åtnjuter kraftiga statliga subventioner, vilket gör det svårare för nya tekniska innovationer att ta upp konkurrensen. Även om det finns nya tekniska lösningar som är överlägsna kan de gamla bankpengarna fortfarande finnas kvar under en lång tidsperiod, särskilt om staten väljer att fortsätta att garantera och stödja storbankernas skapande av bankpengar.

Detta kan jämföras med en situation där exempelvis häst- och vagnindustrin aldrig förlorar i konkurrensen med bilar, så länge den åtnjuter tungt statligt stöd, särskilda privilegier och subventioner som håller industrin vid liv trots att dess produkt är föråldrad. Ur medborgarnas och samhällets perspektiv skulle detta vara olyckligt, eftersom det innebär att allvariga problem med det gamla penningssystemet såsom ekonomiska klyftor, övervinster till banksektorn och finansiell instabilitet kvarstår samtidigt som medborgarna och samhället drabbas av välfärdsförluster till följd av att vi inte drar nytta av ny teknologi.

## En vinklad historieskrivning

För att kunna lära av historien är det viktigt med en allsidig och saklig historieskrivning. Utredningens framställning lever dock inte helt upp till det kravet. Några exempel på tendentiösa formuleringar och retoriska upplägg i rapporten går att finna i den historiska framställningen av statens inblandning på betalningsmarknaden.

Ett exempel är utredningens diskussion om statens sedelmonopol. Utredningen inleder diskussionen med: "Det finns skilda uppfattningar om huruvida privat utgivna sedlar bidrog till samhällsekonomisk ineffektivitet och finansiell instabilitet." (s. 629) Sedan lägger man till att orsaken till eventuell instabilitet var "Låga krav på säkerheter för att garantera privata bankers sedlar i kombination med det stora antalet utgivare". Men detta är missvisande. Det råder konsensus inom den ekonomisk-historiska litteraturen om att privata sedlar orsakade finansiell instabilitet genom att skapa en risk för bankrusningar. Problemet var inte att staten hade satt upp för milda regelverk med låga krav på säkerheter, eller att storbankerna hade konkurrans av andra aktörer som också kunde ge ut pengar. Grundproblemet som utredningen borde belysa är att privata sedlar alltid kommer med en kreditrisk. Går banken i konkurs försvinner pengarna som den skapat.

Utredningen avslutar sedan stycket med: "Ett annat – och ofta viktigare – motiv till att ge statliga betalningsmedel en legal särställning har varit att ge staten seigniorageintäkter, exempelvis för att finansiera krig." Detta passar man på att framhäva på fler ställen i utredningen, på s. 124 skriver man i förbifarten: "I länder som Frankrike och England var sedelutgivningen ett sätt att finansiera krig eller andra offentliga utgifter."

Utredningen har rätt i att intäkter till statskassan var ett argument som figurerade i debatten. I flera riksdagsmotioner under 1860-talet och framåt argumenteras det för att vinsten från att skapa nya pengar bör gå till staten – inte till privata företag. Huvudmotivet var dock inte finansiering av krig som utredningen framställer det, utan ett demokratiskt argument om vem som skulle ha rätten att tjäna pengar på att skapa pengar.

Utredningen tar inte heller upp de andra huvudsakliga och viktigare argumenten och skälen för statligt sedelmonopol. Bankkommittén 1883 utredde om Riksbanken skulle ges sedelmonopol. De angav som skäl att "utgivningen av sedlar måste ske utan kortsiktigt vinstintresse" (Bankkommittén 1883, s. 236), man ansåg också att sedlar ska vara riskfria. Privata bankers pengar är riskabla och statliga pengar har "större fasthet och kraft i farliga tider". (Bankkommittén 1883, s. 235; 240). För en allsidig och saklig historieskrivning borde Bankkommitténs argument och slutsatser åtminstone tagits upp kort.

När det gäller den moderna utvecklingen under digitaliseringens tidsålder skriver utredningen att "digitaliseringen har möjliggjort en stor maktförskjutning, och ger möjlighet till ytterligare sådan, från traditionella institutioner till enskilda användare". Detta är dock missvisande, digitaliseringen har snarare lett till en allt större maktkoncentration på bank- och betalningsmarknaden till ett fåtal storföretag. Digitaliseringen har inte heller lett till någon maktförskjutning till förmån för den enskilda användaren. När kontanter användes i större utsträckning var den enskilde användaren friare att bestämma över sina pengar och alla kunde delta på mer lika villkor i betalningssystemet. Idag finns i stort sett inga alternativ till att ha sina pengar hos en bank, vilket innebär ökad makt för bankerna att bestämma över hur existerande pengar ska investeras. Dock kan digitaliseringen och en klokt implementerad e-krona möjliggöra en maktförskjutning från traditionella institutioner till mindre institut och enskilda användare, givet att nya aktörer på marknaden släpps fram och givet att staten inte subventioner och garanterar storbankernas pengar.

## 4.2 Analysen av dagens betalningsmarknad

När det gäller att kartlägga hur den nuvarande betalningsmarknaden fungerar har utredningen kartlagt relativt sakligt hur Sveriges nuvarande betalningsinfrastruktur ser ut och konkurrenssituationen i olika betalningslager. Samtidigt görs flera värderande analyser av situationen på betalningsmarknaden som är stundtals tendentiösa och motstridiga. Det märks att många viljor försökt samsas i utredningen, vilket stundtals gör utredningen till mer av en fragmentarisk kompromissprodukt än en sammanhängande analys. I detta kapitel uppmärksammar vi både några nulägesbeskrivningar vi håller med om och några vi menar är missvisande och som på ett tendentiöst sätt avspeglar storbankernas intressen istället för att på ett sakligt och allsidigt sätt redogöra för den faktiska situationen på betalningsmarknaden.

### Hur pengar skapas

Utredningen redogör korrekt för hur pengar skapas av privata banker, man skriver: "när banker ger ut lån skapas samtidigt insättningar på låntagarens konto som sedan cirkulerar i ekonomin när låntagaren gör betalningar". Dock använder man osakliga argument som tenderar att skönmåla penningsskapande av privata banker.

- **Inkonsekvent argument om penningsskapande ur luft**

Utredningen skriver: "Ibland påstås att banker skapar pengar "ur tomma intet". Det är emellertid en felaktig beskrivning eftersom insättningar, som är en skuld från banken till bankkunder, motsvaras av tillgångar i banken i form av krediter (lån)." Utredningen fortsätter: "Uttrycket att "skapa pengar ur tomma intet" är i någon mening en mer rättvisande beskrivning av hur nutida centralbanker skapar pengar. Alltsedan de flesta länder övergav guldmynstfoten i början av 1930-talet ger centralbankerna i stället ut sedlar och mynt vars värde garanteras av medborgarnas (och omvärldens) förtroende för staten och dess förmåga att alltid kunna tillgodose behovet av centralbankspengar."

Detta argument är dock inkonsekvent. När en centralbank skapar pengar genom att köpa tillgångar eller låna ut till banker balanseras de nyskapade pengarna av tillgångar på balansräkningen (tillgångar som centralbanken köpte eller lånade ut till bankerna). Privata banker och centralbanker skapar alltså pengar på exakt samma sätt: genom att expandera sin balansräkning med både skulder och motsvarande mängd tillgångar. Att hävda att enbart centralbanker skapar pengar ur "tomma intet" men inte privata banker, är ett vinklat och osakligt argument.

- **Missvisande beskrivning av allmänhetens förtroende för bankpengar**

Utredningen skriver att "[Bankpengar] har fått betydande spridning utan att ha ställning som lagligt betalningsmedel. Det torde framför allt vara faktorer såsom användarvänlighet, tillgänglighet, kostnader och tillförlitlighet som påverkar hur använt ett visst betalningssätt blir." Man skriver också att "Digitaliseringen har inneburit att betalningsmedel i huvudsak tillhandahålls av privata aktörer. Det har, trots flera finanskriser, inte skett till priset av ett instabilt monetärt system som

allmänheten saknar förtroende för. Därtill har betalningsekosystemet blivit effektivare och tillgängligare för det stora flertalet.” (s. 47). ”Enligt utredningens mening är det monetära systemet i Sverige stabilt och har allmänhetens förtroende, även vad gäller digitala betalningsmedel som skapas av banker. Dessa lyder under ett omfattande regelverk och står under finansiell tillsyn. Staten har dessutom ett antal verktyg för att säkerställa stabilitet i och förtroende för systemet och för att säkra Sveriges monetära suveränitet.” (s. 49).

Dessa argument ger sammantaget intrycket att privata bankers pengar har blivit populära just på grund av sina egna meriter: de är tillförlitliga, stabila, användarvänliga osv. i sig själva, vilket ytterligare stärks av lagar, regler och finansiell tillsyn som gör bankernas pengar extra säkra.

Men detta är en missvisande bild. Bankskapade pengar har en inneboende kreditrisk. Om en bank skulle gå i konkurs skulle pengarna banken skapat försvinna och om banken är stor skulle betalningssystemet kunna låsa sig. Bankskapade pengar skulle aldrig kunnat få en omfattande spridning om inte staten börjat använda dem, godkänna dem för skattebetalningar, samt gått in och eliminerat kreditrisken genom att lova att betala bankernas skulder om de inte kan betala dem själva, antingen explicit genom en insättningsgaranti eller implicit genom att stödja banker eller rädda banker vid kriser.

Den primära orsaken till att allmänheten har förtroende för privata aktörers betalningsmedel är alltså inte att bankpengar är populära eller säkra i sig själva, eller att regelverk eller finansiell tillsyn gör pengarna säkra, som utredningen antyder. Orsaken är att allmänheten vant sig vid att staten både explicit och implicit garanterar värdet på pengarna privata banker skapat – även under finanskriser där bankerna annars skulle gått i konkurs. Att framställa det som att allmänheten har förtroende för att bankerna skapar pengar och att det är egenskaper som användarvänlighet med mera som gjort bankpengar populära, är alltså missvisande. I själva verket har allmänheten inte något annat val om man vill betala med digitala pengar.

Vi upplever inte heller att allmänheten överlag har ett starkt förtroende för bankpengar. Snarare att det finns en stor frustration hos allmänheten rörande bankernas sätt att sköta betalningar samtidigt som de genererar stora vinster i både bra och dåliga tider. Allmänhetens förtroende för svenska banker är idag mycket lågt. En reform som gör att allmänheten kan sköta sina betalningar utan att vara beroende av en affärsbank skulle säkert hälsas varmt välkommen av många.

## Konkurrensen på betalningsmarknaden

Utredningen konstaterar att konkurrenstrycket på betalningsmarknaden är störst i tjänstelagret, närmast användarna och mindre i clearing- och avvecklingslagret, på grund av starka stordriftsfördelar och nätverkseffekter. Man konstaterar att inträdesbarriärer råder för nya aktörer, på grund av storbankernas starka marknadsposition och komplicerade regelverk som utformats utifrån storbankernas roll i det finansiella systemet istället för att fokusera på konkurrens och innovation. Regelverken är svårare att efterleva för mindre och nyare aktörer

än för stora och väletablerade aktörer.

Man konstaterar också att nya aktörer inte har tillgång till avveckling med säkra pengar i RIX och därför är beroende av konto hos bankerna för att kunna erbjuda egna betalningstjänster. Utredningen skriver: "Enligt utredningens mening finns risk att kreditinstitut begränsar konkurrensen i förhållande till betaltjänstleverantörer genom att neka tillgång till andra tjänster (än betalkonto) vilka har betydelse för en betaltjänstleverantörs möjligheter att tillhandahålla sina tjänster på ett obehindrat och effektivt sätt".

Man konstaterar också att spelplanen är ojämn: "Medan nya aktörer ofta till stora delar är finansierade med eget kapital är banker i stor utsträckning skuldfinansierade, vilket är en billigare finansieringsform än eget kapital." Ett exempel på billig skuldfinansiering är att bankerna kan finansiera sig med allmänhetens insättningar vilka omfattas av statlig insättningsgaranti.

Positiva Pengar håller med om ovanstående problem, dessa utgör hinder för sund konkurrens på betalningsmarknaden. Dessutom vill vi lägga till två ytterligare aspekter av bankernas billiga skuldfinansiering. Bankerna kan låna ut pengarna de lånat in samtidigt som de låter allmänheten ha omedelbar tillgång till sina insättningar. Med andra ord kan en bank både äta kakan och ha den kvar. Bankerna kan också betala andra aktörer i ekonomin med sina skulder: de kan skapa nya insättningar (bankpengar) genom att göra en betalning till en icke-bank. Visserligen måste banken kompensera med att ha en lite större mängd likviditet som back up men det innebär ändå att bankerna kan finansiera sig mycket billigare än nya aktörer på marknaden som behöver finansiera sig genom eget kapital, obligationer eller genom att låna in pengar på andra sätt med bundna löptider.

Trots ovanstående observationer pekar andra delar av utredningen samt flera av utredningens slutsatser i motsatt riktning. Utredningen argumenterar på flera platser för att det inte råder några problem med konkurrensen och att existerande lagar och regler är tillfredsställande för att ge nya aktörer möjlighet att konkurrera på lika villkor:

- "Samtidigt domineras betalningsmarknaden alltså av traditionella banker. Det är inte i sig ett tecken på att konkurrensen inte fungerar utan avspeglar framför allt historieberoende och att marknadsförutsättningarna i betalningsekosystemets olika delar och lager gör koncentration önskvärd till en viss nivå."
- "Detta ska dock inte likställas med att konkurrensen är liten eftersom det samhällsekonomiskt optimala antalet aktörer är begränsat"
- "Koncentration, inbördes beroenden och samarbete inom betalningsekosystemet avspeglar i stor utsträckning genuina marknadsegenskaper och har varit till gagn för utvecklingen av effektiva och billigare betaltjänster."
- "Direkta deltagare skulle kunna använda detta strategiskt för att begränsa konkurrensen från indirekta deltagare, antingen genom att tillhandahålla en lägre servicenivå eller ta ut priset utöver vad som motiveras av bankernas faktiska kostnader (inklusive finansieringskostnader). Dock är det inte tillåtet och det finns också många direkta deltagare som en indirekt deltagare kan vända sig till."

- Man redogör för de extra krav storbankerna måste leva upp till och skriver sedan att "På detta sätt har konkurrensvillkoren jämnats ut dels mellan systemviktiga och andra banker, dels mellan etablerade och nya aktörer."
- "Som framgår av avsnitt 9.4 finns det regler i såväl EU-lagstiftning som i svensk lagstiftning om att tillträde till infrastruktur samt betalningssystem och betalkontotjänster som tillhandahålls av kreditinstitut ska ske på objektiva och icke-diskriminerande villkor. Dessa regler finns just för att de (etablerade) aktörer som äger viktig infrastruktur och tillhandahåller nödvändiga tjänster inte ska sätta upp inträdesbarriärer för nya aktörer."

Helhetsbilden utredningen tecknar är att även om det i teorin skulle kunna vara ett problem med begränsad konkurrens på betalningsmarknaden, så är det i praktiken inget större problem för att det är samhällsekonomiskt optimalt med få aktörer. Och även om det i teorin skulle kunna vara ett problem att nya aktörer inte erbjuds tillgång till tjänster på objektiva och icke-diskriminerande villkor, så är det inte ett större problem i praktiken, för problemet har hanterats genom lagar och regler. Snarare verkar utredningen anse att problemet är det omvända - att regelverken missgynnar storbankerna, gynnar nya aktörer för mycket och att nya aktörer kan åka snålskjuts på storbankernas investeringar. Utredningen skriver:

- "För att bygga betalningsinfrastruktur krävs stora investeringar. Det är motiverat att företag som gått samman och gjort dessa investeringar också får avkastning på dem."
- Utredningen bekymrar sig över planerna på att införa en europeisk motsvarighet till Swish eftersom det skulle minska de svenska bankernas vinster. En del av förslaget är att: "Betaltjänstleverantörer får inte ta ut ytterligare avgifter för omedelbara betalningar i jämförelse med vanliga digitala bankbetalningar." Man invänder mot förslaget att det "inte fullt ut kan ta vara på innovationskraften hos marknadsaktörer" i Sverige samt att "En ytterligare fråga är hur de merkostnader som uppstår för betaltjänstleverantörerna till följd av genomförandet av förslaget ska betalas, givet att kunderna inte får påföras avgifter."
- "För det andra råder obalans mellan skyldigheter (och kostnader) och förmåner mellan kontoförvaltande betaltjänstleverantörer (banker) och tredjepartsleverantörer. Denna obalans kan ha hämmat innovationsviljan hos bankerna eftersom de behöver dela intäkter från innovationerna med tredjepartsleverantörer."
- "Det bör understrykas att det är viktigt att regelverk utformas så att en ny aktör, vars affärsmodell och produktutbud har samma risker som motsvarande verksamhet i en etablerad aktör, inte otillbörligen gynnas genom svagare reglering."

Positiva Pengars synpunkter på utredningens argumentation:

- **Bristfällig konkurrens har lett till överpriser och låg kvalitet**  
Att ge en utvald grupp privata företag monopol eller oligopol är aldrig samhällsekonomiskt optimalt som utredningen antyder, det har inte lett till

utvecklingen av billiga och effektiva betaltjänster utan snarare till dyra och ineffektiva betaltjänster där handlarna behöver betala 1–3 procent per transaktion, där betalningar inte kan göras i realtid dygnet runt trots att vi levit i ett digitaliserat samhälle i flera decennier, där kostnaden för det finansiella systemet 2022 uppgick till i genomsnitt 24 000 kronor per invånare, där gammal, ineffektiv utdaterad teknologi fortfarande används i stora delar av betalningsinfrastrukturen, exempelvis inom bankgirot för att cleara betalningar.

- **Existerande lagar är otillräckliga för sund konkurrens**

Många företag i fintech-branschen vittnar om problem med att få tillgång till konton och grundläggande betalningsinfrastruktur. Även om lagar och regler försvårar, kan storbankerna fortfarande ta ut överpriser, stänga av kunder från konton, ändra sina API:er och på olika subtila sätt försvåra för sina konkurrenter. Existerande lagar är alltså inte tillräckliga för att jämna ut spelplanen.

- **Storbankerna tjänar inte för lite – de gör övervinster**

Det har inte gått någon nöd på storbankerna. Tvärtom har de länge på ett otillbörligt sätt gynnats av dagens system, vilket under lång tid lett till stora övervinster. Denna utveckling har nått sin kulmen under pandemin. När övriga samhället gick på sparlåga gjorde bankerna trots detta mycket stora vinster. Storbankerna har nu, till följd av Riksbankens stora värdepappersköp sedan 2015 men speciellt under pandemin ca [1100 miljarder kronor](#) på sina konton. Dessa får man 4 procent ränta på, 44 miljarder per år. Dessa 44 miljarder nya pengar per år motverkar Riksbankens försök att dämpa inflationen. Värdepapperköpen syftade till att få upp inflationen genom att hålla ner de långa räntorna. Men nu när styrräntan är hög så blir det ett bakslag. De 44 miljarderna krävs varken för att räntekorridoren ska fungera, för att bankerna ska hålla uppe sin kreditgivning, eller för att bankerna ska överleva. Detta är inte sunda konkurrensvillkor på betalningsmarknaden utan ett direkt statligt stöd till samhällets mest privilegierade storföretag. Det tycks i praktiken alltså vara långt ifrån sanningen att storbankerna missgynnas av lagstiftningen och tjänar för lite pengar på sin verksamhet som utredningen antyder.

- **Att göra konkurrenter beroende av varandras tjänster är dysfunktionellt**

Positiva Pengar menar sammantaget att konkurrenssituationen på betalningsmarknaden i grunden är djupt problematisk. Att försöka att skapa en marknad där ett antal företag ska konkurrera med varandra på lika villkor, samtidigt som vissa av företagen ges särskilda privilegier att finansiera sig genom att skapa pengar och exklusiv tillgång till betalningsstruktur som andra företag är beroende av för att kunna erbjuda sina egna produkter, är en i grunden dysfunktionell ordning. Att reglera en sådan marknad på ett funktionellt sätt är en mycket svår uppgift som i grunden är dömd att misslyckas utan stora mängder onödig byråkrati och övervakning. Vi menar därför att det krävs andra lösningar än fler regler: e-kronan som den enda digitala formen av svenska kronor skulle ge alla tillgång till central betalningsinfrastruktur på lika villkor.



## 4.3 Utredningens förslag för framtidens betalningsmarknad

I detta kapitel granskar vi utredningens förslag inför framtiden. Utredningen fick i uppdrag att ta ställning till hur framtidens betalningsmarknad bör se ut och vad statens roll bör vara. I detta avsnitt går vi igenom de viktigaste förslagen där vi håller med eller har invändningar:

### Statligt digitalt ID

Utredningen föreslår att staten ska ge ut en egen e-legitimation. Positiva Pengar håller med om behovet av statlig e-legitimation. Dock konstaterar vi avsaknaden av konsekvent argumentation. Samma argument som gäller för statlig e-legitimation gäller också för behovet av en e-krona. Nedan är tre exempel:

#### 1. Staten behöver kunna identifiera samt skicka och ta emot betalningar till invånarna

Utredningen argumenterar för att "staten behöver kunna identifiera sina invånare och dessa bör ges möjlighet att kunna identifiera sig i olika sammanhang, både i förhållande till det allmänna och i samhället i övrigt." Precis som att staten behöver kunna identifiera sina invånare, samt ge invånarna möjlighet att identifiera sig, så behöver staten kunna göra betalningar till sina invånare samt kunna ta in skatt från invånarna. I den mån argumentet gäller för e-legitimation, så gäller argumentet även för e-kronan.

#### 2. Marknaden för digitalt ID och betalningar präglas av starka nätverkseffekter

Utredningen konstaterar att "BankID:s klart ledande position på e-legitimationsmarknaden – som till stor del erhållits med hjälp av s.k. nätverkseffekter – har lett till en situation där bl.a. nya företag som vill tillhandahålla e-legitimationer har svårt att komma in på marknaden". Samma sak gäller betalningssystemet. Storbankernas klart ledande position på betalningsmarknaden har lett till en situation där nya företag har svårt att komma in på bank- och betalningsmarknaden och ta upp konkurrensen med storbankerna.

#### 3. En statlig e-legitimation samt e-krona skulle stärka konkurrensen

Utredningen skriver: "Vidare gör en statlig elektronisk grundidentifiering att andra e-legitimationer, som baseras på den statliga, blir säkrare." Man fortsätter: "En statlig e-legitimation som dels kan användas för att få tillgång till olika e-tjänster, dels möjliggör ID-växling till andra e-legitimationer på lägre tillitsnivå skulle kunna stärka konkurrensen på e-legitimationsmarknaden och potentiellt öppna för fler valmöjligheter för individen." Samma sak gäller betalningssystemet. En e-krona skulle göra alla andra betaltjänster, bankverksamhet samt betalningsmedel som grundar sig på denna säkrare. Det skulle öppna upp för fler aktörer, bättre konkurrens och skapa större valmöjligheter för individen.

Positiva Pengars synpunkter på utredningens argumentation och förslag:

- **Argumenten för en statlig e-legitimation gäller även e-kronan**

Sammantaget förvånas vi av att utredningen inte tycks ha några unika starka argument för varför just central infrastruktur som ID ska tillhandahållas av staten, men att annan central infrastruktur som digitala pengar, inte ska tillhandahållas av staten. För att vara konsekvent borde utredningen antingen föreslå att staten varken ska tillhandahålla elektroniskt ID eller pengar, eller också att staten bör tillhandahålla

både elektroniskt ID och pengar, då argumenten på båda områden har så starka likheter.

## Förslaget till lag om betalningsmedel

Termen "lagligt betalningsmedel" har historiskt haft betydelsen att (1) alla näringsidkare i ett land är skyldiga att ta emot betalningsmedlet i fråga vid juridiskt giltiga transaktioner, samt (2) att betalningsmedlet ifråga accepteras av staten för inbetalning av skatt och andra avgifter. I dagens samhälle utgör kontanter det enda lagliga betalningsmedlet. Dock har företag getts möjligheten att förhandla bort skyldigheten att ta emot kontanter genom att till exempel sätta upp en skylt om att de inte tar emot kontanter. Det går inte heller att betala skatt eller offentliga avgifter med Sveriges lagliga betalningsmedel. Om Riksbanken börjar ge ut en digital e-krona infinner sig också frågan om vilken status e-kronan bör ha. Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att ta ställning till om det finns behov av att ge vissa betalningsmedel status som lagliga betalningsmedel, och vad innebörden av begreppet "lagligt betalningsmedel" i så fall bör vara.

Utredningen argumenterar för att det finns behov av att fortsätta definiera vad som utgör lagligt betalningsmedel i Sverige, särskilt för att man anser att "den svenska kronans ställning som penningenheter i Sverige bör stärkas". Man vill dock göra lagstiftningen teknikneutral: "regleringar av det svenska ekosystemet för betalningar" bör enligt utredningen i möjligaste mån "vara såväl teknikneutrala som framtidssäkrade".

Utredningen konstaterar att "i nuvarande reglering saknas emellertid ett skydd för att kronan som penningenheter i Sverige i betydelsen att den alltid ska kunna användas för betalningar, dvs. att borgenärer måste acceptera kronor i någon form". Den skriver att "Det framstår som mest ändamålsenligt att säkerställa svenska kronans ställning genom att införa en reglering som i praktiken motsvarar den som gäller för sedlar och mynts ställning som lagliga betalningsmedel. På så sätt ges kronan som penningenheter ett skydd genom att den, oavsett form, alltid ska vara gångbar i Sverige under vissa förutsättningar."

Mot den bakgrunden föreslår utredningen följande lagparagrafer:

2 § I denna lag betyder fysiska betalningsmedel: sedlar, mynt och beredskapspengar, digitala betalningsmedel: kontotillgodohavanden samt elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

3 § Med lagliga betalningsmedel avses fysiska betalningsmedel utgivna av Sveriges riksbank.

4 § En borgenär eller annan betalningsmottagare är, om inte annat har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, skyldig att som betalning ta emot svenska kronor, oavsett om betalningen sker med fysiska eller digitala betalningsmedel.

5 § En borgenär eller annan betalningsmottagare är, om inte annat har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, skyldig att som betalning ta emot lagliga betalningsmedel.

Lagen innebär att digitala betalningsmedel, definierade som kontotillgodohavanden samt elektroniska pengar enligt lagen om elektroniska pengar, i praktiken får samma status som lagligt betalningsmedel, bara det att dessa inte ska benämnas med ordet "lagligt betalningsmedel". Utredningen skriver: "Det innebär att borgenärer eller andra betalningsmottagare ska vara skyldiga att ta emot betalningsmedel uttryckta i svenska kronor i form av sedlar och mynt (centralbankspengar), banktillgodohavanden (bankpengar) eller e-pengar (ett elektroniskt förvarat penningvärde)." Fördelen skulle vara att en sådan lagstiftning är "teknik- och konkurrensneutral mellan olika typer av (befintliga och eventuellt i framtiden tillkommande) betalningsmedel under förutsättning att de är uttryckta i och kopplade till den svenska kronan."

När det gäller digitala centralbankspengar menar utredningen att sådana enbart ska få status som lagliga betalningsmedel, givet att de utformas på ett kontantligt sätt och används i liten skala för mindre transaktioner i likhet med kontanter, samt inte konkurrerar med bankernas pengar. Om e-kronan blir kontobaserad och ger ränta, menar utredningen att den mer liknar bankpengar eller e-pengar. De menar att det finns "skäl att inte diskriminera mellan digitala betalningsmedel genom att ge dem olika legal ställning. Detta gäller i synnerhet om en digital centralbanksvaluta är räntebärande."

Positiva Pengars synpunkter på utredningens argumentation och förslag:

- **Kronan bör stärkas som valuta, inte som penningenhet**  
Att ett betalningsmedel är uttryckt i den svenska kronan som penningenhet är i sig inte ett tillräckligt kriterium. Vem som helst kan skapa betalningsmedel de uttrycker i enheten svenska kronor. Det finns gott om företag och communities som skapar bonuspoäng, lokala valutor m.m. som är uttryckta i enheten svenska kronor. Det är inte bara enheten svensk krona som behöver stärkas, utan valutan svenska kronor som behöver stärkas. Svenska kronor är idag, som Riksbanken påpekat i tidigare utspel, på väg att konkurreras ut av privata alternativ, dvs konkurreras ut av bankpengar. För att stärka den svenska kronan som valuta vore det direkt kontraproduktivt att ge bankpengar – konkurrenten till svenska kronor – en upphöjd status som i praktiken innebär att de blir lagligt betalningsmedel. Positiva pengar föreslår därför att lagstiftningen bör syfta till att stärka kronan som valuta, inte syfta till att stärka alla betalningsmedel som uttrycks med kronan som penningenhet.
- **Bankpengar bör inte få status som lagligt betalningsmedel**  
Utredningens förslag innebär att pengar skapade av privata banker skulle få en stärkt status, de skulle i praktiken få status som lagliga betalningsmedel i Sverige. Positiva Pengar är kritiska till att ge privata företags skulder en sådan status i lagen. Vi föreslår att enbart e-kronor och fysiska kontanter ska ha status som lagligt betalningsmedel. I Sverige bör det vara fullt tillåtet för företag och myndigheter att säga nej till betalningsmedel utgivna av privata företag. När e-kronan införs ska fysiska och juridiska personer ha fullt lagstöd att enbart acceptera valutan svenska kronor – det vill säga kontanter och e-kronor utgivna av Riksbanken – i Sverige.
- **Inför en teknikneutral lagstiftning om lagliga betalningsmedel**  
Utredningens förslag till paragraf 4 § urholkar betydelsen av "lagligt betalningsmedel"

och innebär att termen i praktiken bara blir ett tomt ord. Eftersom paragraf 4§ och 5§ är identiska bortsett från ordet "lagligt betalningsmedel" så blir det som utredningen själva påpekar i praktiken ingen skillnad mellan att ge e-kronan status som "lagligt betalningsmedel" så den faller under paragraf 5 § eller ge e-kronan status som kontotillgodohavande/digital peng så att de faller under paragraf 4 §. En betydligt enklare och bättre lösning för att uppnå teknikneutralitet vi föreslår är att stryka paragraf 4§ och istället inkludera digitala pengar utgivna av staten i definitionen av vad som utgör lagliga betalningsmedel i paragraf 3§. Då skulle lagstiftningen om vad som utgör lagliga betalningsmedel bli teknikneutral.

- **Skyldigheten att ta emot betalningar med Sveriges lagliga betalningsmedel ska inte kunna förhandlas bort**

För att stärka den svenska kronan som valuta (och därmed även som penningenheter), menar vi att möjligheten att förhandla bort att ta emot en betalning med svenska kronor bör avskaffas. Samtliga näringsidkare i Sverige ska som grundregel vara skyldiga att ta emot svenska kronor utgivna av Riksbanken oavsett om betalningen sker med kontanter eller e-kronor. Vissa undantag från kontantkravet bör dock kunna göras i fall där kontanthantering medför oproportionerligt stora kostnader för verksamheten. Det bör dock aldrig, under några omständigheter, gå att få undantag från skyldigheten att ta emot betalningar med åtminstone *något* av Sveriges lagliga betalningsmedel: kontanter eller e-kronor utgivna av Riksbanken. Detta vore inte, som utredningen hävdar, att diskriminera de privata bankerna. Tvärtom är det fullt naturligt att ge svenska kronor en särställning som betalningsmedel framför bankernas krediter som ju bara består av skulder på svenska kronor.

## Tillgång till betalkonton

Utredningen fick i uppdrag att "ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genomföra betalningar, inbegripet t.ex. personer som lever i digitalt utanförskap, boende i glesbygd, personer som har bristande kunskaper i svenska språket, äldre och personer med funktionsnedsättning, med beaktande av en hållbar utveckling".

Utredningen skriver att "Staten behöver ta ett ökat ansvar för att fler får tillgång till betalkonto och att färre får sina konton opå kallat uppsagda. Det finns indikationer på brister i kreditinstituts tillämpning av lagstiftningen när det gäller tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner." Utredningen konstaterar också att "Digitaliseringen av samhället har ställt stora grupper utanför, inte minst på betalningsmarknaden. Ungefär en miljon vuxna har inte tillgång till mobil- eller internetbank".

Utredningens principiella linje för att lösa detta är att "staten kan med fördel överlämna åt marknadens aktörer att utföra samhällsviktig betalningsverksamhet, men bör ställa tydliga krav så att ansvar för utförandet inte kan väljas bort av enskilda aktörer." Utredningen föreslår att hårdare krav ska ställas på bankerna så de inte kan välja bort vissa kundgrupper eller neka konton lika enkelt. Utredningen föreslår också att: "Kreditinstitut bör i större utsträckning än i nuläget erbjuda betalkonto med ett mer begränsat tjänsteutbud än de grundläggande funktioner som stadgas i 4 a kap. betaltjänstlagen (ett lågriskkonto), om

risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism i det enskilda fallet bedöms vara för hög, i stället för att vägra tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.”

Positiva Pengars synpunkter på utredningens argumentation och förslag:

- **Utredningen borde utrett e-kronans möjligheter att ge alla tillgång till konton**  
Ett av Riksbankens ursprungliga motiv till e-kronan var att minska utanförskapet och erbjuda möjlighet att betala digitalt även för kunder som inte är lönsamma för bankerna eller nekats konto av bankerna. Vi förvånas över att utredningen inte utrett huruvida en e-krona kan lösa denna problematik. I kapitlet om digitalt utanförskap och om tillgång till betalkonton har man överhuvudtaget inte undersökt e-kronans möjligheter på detta område. Även om utredningen överlag är skeptisk till e-kronan, hade det varit lämpligt för en allsidig och saklig utredning att åtminstone utreda för- och nackdelar med e-kronan för att lösa problem med tillgång till konton.
- **Tvinga inte privata företag att tillhandahålla olönsamma produkter**  
Privata företag bör inte via lag åläggas att särskilt tillhandahålla anpassade digitala betalningstjänster för äldre, funktionsvarierade, eller människor som på annat sätt klassas som en ”olönsam” målgrupp av marknaden. Här anser vi att en bättre lösning är att staten kliver in och tillhandahåller samhällsviktiga tjänster.
- **Ge alla tillgång till åtminstone begränsade e-kronakonton**  
En bättre lösning är att staten erbjuder alla individer som lever i Sverige ett begränsat e-kronakonto som har motsvarande funktionalitet som de lågrisk-konton utredningen föreslår. Alla bör ha rätt att kunna genomföra basala betalningar i viss utsträckning.  
*Se kapitel 5 för vårt mer detaljerade förslag på hur e-kronakonton kan utformas.*

## Tillgång till betalningsinfrastruktur

Utredningen skriver att ”ur ett konkurrensperspektiv är det viktigt att nya aktörer (om de uppfyller vissa krav) ges tillträde till nödvändiga tjänster och infrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor.” Man skriver också att: ”Eftersom betalningsinstitut och e-pengainstitut konkurrerar med banker när det gäller att tillhandahålla betalningstjänster, är det viktigt att alla aktörer har rättvist, öppet och transparent tillträde till avvecklingssystem.”

Utredningen uttrycker sig positivt till att öppna upp möjligheten att betala med digitala centralbankspengar för andra företag än storbankerna: ”Mot denna bakgrund framstår det, enligt utredningens mening, angeläget att översynen av finalitydirektivet leder fram till att betalnings- och e-pengainstitut i princip ges möjlighet att vara direkta deltagare i avvecklingssystem.”

Samtidigt finns andra formuleringar i utredningen som är mer skeptiska: ”Samtidigt är det viktigt, som både Riksbanken och Betalningsrådet framhåller, att översynen innehåller en grundlig analys av för- och nackdelar med att ge andra institut än nuvarande deltagare (direkt) tillträde till avvecklingssystem. Tillträdet till avvecklingssystem för sådana institut får inte ske på bekostnad av finansiell stabilitet, säkerhet eller bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.” Utredningen skriver även ”Det finns behov av tydliga kriterier

för vilka finansiella institut som ska få vara deltagare i avvecklingssystem. Det är inte centralbankens uppgift att skapa likviditet åt institut som inte är bärkraftiga eller som har undermålig styrning och riskhantering.” Utredningens diskussion kokar ned till följande två ställningstaganden:

- ”Regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet i Sverige och vid behov föreslå åtgärder för att öka konkurrensen. Analysen bör omfatta leverantörer av betaltjänster, betalningsinfrastrukturföretag, inklusive relevanta samarbeten dem emellan, samt tredjepartsleverantörer av tekniska sidotjänster eller system. En analys av konkurrensen i betalningsekosystemet bör göras med hjälp av verktyg som analyserar beteenden och strukturer på hela marknader eller delmarknader snarare än på enskilda företag (s.k. marknadsundersökningsverktyg).”
- ”Regeringen bör aktivt verka för att nya eller reviderade regelverk på betalningsområdet utformas på ett sätt som både möjliggör effektivare och säkrare betalningar samt ger fler svenska fintechföretag möjligheten att växa.”

Positiva Pengars synpunkter på utredningens argumentation och förslag:

- **Inga konkreta förslag för att ge fler tillgång till digitala centralbankspengar**  
Det är positivt att utredningen uppmärksammar problemet med att enbart ett fåtal storföretag idag har exklusiv tillgång till RIX där de kan genomföra säkra betalningar med centralbankspengar. Utredningen diskuterar i löpande text möjligheten att i princip ge fler möjlighet att betala med centralbankspengar, men när det kommer till kritan har man inga konkreta förslag om detta i sin slutgiltiga bedömning. Utredningen bollar istället vidare frågan om konkurrenssituationen på betalningsmarknaden till regeringen för att utredas vidare. Positiva Pengar tycker utredningen borde levererat skarpa och konkreta förslag på hur fler skulle kunna ges tillgång till centralbankspengar på rättvisa och icke-diskriminerande grunder.
- **Ingen diskussion om e-kronans möjligheter att jämna ut spelplanen**  
Positiva Pengar anser att det är anmärkningsvärt att utredningen inte någonstans diskuterar den uppenbara möjligheten att bredda tillgången till centralbankspengar ytterligare och ge samtliga invånare och företag möjlighet att avveckla betalningar i realtid utan kreditrisk dygnet runt med digitala centralbankspengar. E-kronan öppnar upp denna möjlighet, vilket skulle göra att spelplanen jämnas ut och att alla företag konkurrerar på lika villkor. Oavsett vad utredningen tycker om e-kronan, så hade det varit lämpligt, för att åstadkomma en allsidig och saklig undersökning av huvuduppdraget e-kronan, att i kapitlet om betalningsinfrastrukturen åtminstone på ett tydligt sätt diskutera för- och nackdelar med e-kronan för att ge alla tillgång till betalningsinfrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor.
- **Risk för fortsatt höga inträdesbarriärer till RIX**  
Även om utredningen uttrycker sig principiellt positiv till att ge fler företag tillgång till betalningar med centralbankspengar, så uttrycker man flera förbehåll om finansiell stabilitet, penningtvätt med mera och anser att hårda krav bör ställas för deltagande. Hårda krav på aktörerna har tidigare använts som argument för varför enbart

storbankerna ska få tillträde till betalningar med centralbankspengar. Går regeringen på den linjen finns en risk att fortsatt höga inträdesbarriärer sätts upp och att storbankerna kan fortsätta ha konkurrensfördelen att de har exklusiv tillgång till betalningar med digitala centralbankspengar.

- **Ge alla tillgång till omedelbar avveckling i realtid med centralbankspengar**  
Positiva Pengar kan inte se några rimliga argument eller skäl till att enbart en liten exklusiv skara storbanks, eller att en utökad skara av storbanks plus andra företag i finansbranschen som uppfyller högt ställda krav, ska ha tillgång till tjänsten att omedelbart avveckla betalningar med digitala centralbankspengar. Ny digital teknik öppnar upp möjligheten för alla att kunna avveckla betalningar i realtid dygnet runt utan kreditrisk. Ges alla medborgare och företag tillgång till e-kronans betalningsinfrastruktur på samma villkor skulle vi skapa en jämn spelplan för alla aktörer med sund konkurrens och förutsättning för innovation och utveckling av nya bank- och betaltjänster ovanpå e-kronans betalningsinfrastruktur.

## Driften av central betalningsinfrastruktur

Utredningen noterar att det finns flera argument för att staten ska driva avvecklingssystem. "Underinvestering i infrastruktur – eller om infrastrukturen blir fragmenterad – kan medföra att utbudet av infrastruktur bli lägre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Därmed blir innovationstakten och effektiviteten på marknaden lägre. Det kan, mot den bakgrunden, finnas anledning för staten att, exempelvis genom centralbanken, erbjuda konkurrensneutral betalningsinfrastruktur. Därtill kan clearing och avveckling som tillhandahålls av centralbanken sätta en övre gräns för kostnaderna för att ansluta sig till eventuella konkurrerande privata system." Utredningen skriver också: "Även om flera avvecklingssystem kan öppna för konkurrens är det troligt att en marknad med flera, parallella system blir ineffektiv eftersom stordriftsfördelar inte tas tillvara fullt ut. Flera centralbanks, däribland Riksbanken, äger och driver system för avveckling av omedelbara betalningar." Utredningens sammantagna bedömning är att staten ska driva infrastruktur för avveckling och clearing av betalningar.

Däremot anser man inte att det är lämpligt att staten erbjuder betalningsinfrastruktur utöver avvecklingen och clearing, eller betaltjänster direkt gentemot kunden. Man tar upp följande fem argument:

- "Ett argument är att centralbanks inte har de incitament till innovation som kommersiella aktörer har och är mindre kostnadsmedvetna eftersom de inte är föremål för samma krav på lönsamhet som privata företag är."
- "En alltför stark statlig närvaro riskerar både att snedvrider konkurrensen och till att skattebetalarnas pengar inte används på ett förnuftigt sätt"
- "Det finns därtill risk att ett statligt ägt infrastruktur företag kan väga in andra, politiska aspekter på hur verksamheten ska skötas än om företaget har privata ägare."
- "Ett annat argument emot är risken att förtroendet för centralbanken, ytterst

penningpolitiken, kan skadas om det uppstår problem i den infrastruktur som centralbanken tillhandahåller.”

- ”Om centralbanker tillhandahåller betalningsinfrastruktur utöver avvecklingssystem, kan det dessutom skapa otydlighet i förhållande till centralbankens roll som övervakare (och, i många länder, tillsynsmyndighet), även om detta kan hanteras genom tydliga regelverk samt åtskillnad av funktioner och personal.”
- ”Slutligen kan koncentration av betalningsinfrastruktur och -system till få aktörer leda till att exempelvis cyberattacker får en större negativ påverkan på betalningsekosystemet och på det finansiella systemet i stort än om flera aktörer driver olika delar av infrastrukturen.”

Utredningen sammanfattar med att: ”Slutligen bör det framhållas att även om statens roll på betalningsmarknaden, enligt utredningens mening, bör stärkas innebär det inte att staten i ökad utsträckning ska tillhandahålla betaltjänster eller driva infrastruktur. Sådana åtgärder bör inte uteslutas men i de flesta fall är marknadens aktörer väsentligen bättre lämpade för att ta fram ändamålsenliga och kostnadseffektiva lösningar. En alltför stark statlig närvaro riskerar både att snedvrیدا konkurrensen och till att skattebetalarnas pengar inte används på ett förnuftigt sätt. Samtidigt behöver det föreligga ett tydligt marknadsmisslyckande om marknadsaktörer ska utföra verksamhet för statens räkning – staten ska inte finansiera verksamhet som är företagsekonomiskt lönsam.”

Positiva Pengars synpunkter på utredningens argumentation och förslag:

- **Ny teknologi kan omvandla betalningsmarknaden i grunden**  
Utredningen missar att utvecklingen av ny teknologi på betalningsmarknaden samt förslaget till e-krona gjort det möjligt att omvandla dagens komplexa betalningsinfrastruktur med flera lager till en enkel infrastruktur bestående av enbart två lager (1) avveckling i realtid direkt mellan kunders e-kronakonton (2) ett tjänstelager med gränssnitt gentemot användaren och kundkontakter. I ett effektivt betalningssystem krävs inga fler lager än (1) och (2). Vi delar utredningens bedömning att staten är mest lämpad att erbjuda infrastrukturen för avveckling av betalningar, det finns stora stordriftsfördelar med att bara ha en aktör här. Vi delar också utredningens bedömning att när det gäller tjänstelagret är marknaden mest lämpad att erbjuda olika användargränssnitt samt att sköta kundkontakter. Dock anser vi, som nämnts tidigare, att staten har en grundläggande skyldighet att erbjuda ett basalt gränssnitt som är särskilt anpassat för kundgrupper med särskilda behov som marknaden bedömer som olönsam, se kapitel 5.
- **Statlig närvaro kan främja konkurrensen**  
Utredningen menar att statlig närvaro i tjänstelagret kan hämma innovation och leda till ökade kostnader. Vi håller med om att det kan ske om staten får en alltför dominerande roll så att andra aktörer slås ut. Utredningen missar dock att tydligt redogöra för det omvända argumentet: att statlig närvaro också kan främja konkurrensen på illa fungerande marknader. Staten närvarar redan idag på bankmarknaden genom statligt ägda banker som SBAB och på betalningsmarknaden genom kontanter. Denna närvaro är inte så stark att den slår ut den privata sektorn,



utan motiveras av att den stärker konkurrensen så kostnaderna pressas. Samma argument kan användas för att staten ska närvara även i tjänstelagret och erbjuda ett betalnings-gränssnitt direkt mot användarna.

- **För stark statlig närvaro kan leda till slöseri med skattebetalarnas pengar**

Vi håller med om att en alltför stark statlig närvaro kan leda till att skattebetalarnas pengar inte används på ett förnuftigt sätt. Utredningen missar dock alla centrala exempel på detta i dagens system: statens räddningsaktioner av banksektorn, Riksbankens lån till bankerna, kvantitativa lättnader, Riksbankens ränteöverföringar till banksektorn, valutareserven och implicita och explicita garantier till bankerna. Det innebär en mycket stark statlig inblandning i ett privilegierat fåtal företags affärsverksamhet, vilket i grunden inte är ett förnuftigt sätt att använda skattepengar på. Införs en e-krona kunde statens närvaro minskas betydligt på flera områden: företag inom bank- och betalningsbranschen kunde lämnas att stå på sina egna ben och tvingas konkurrera på lika villkor genom att erbjuda högkvalitativa produkter till användarna.

- **Svepande och oklar argumentation om politiska aspekter**

Utredningen är orolig för att politiska aspekter vägs in om staten drev mer omfattande betalningsinfrastruktur. Dock redogör man inte för något trovärdigt scenario på vilket sätt politiska aspekter skulle kunna vägas in. Utredningens argument blir därmed svepande och tandlöst.

- **Svepande och oklar argumentation om skadat förtroende för Riksbanken**

Utredningen oroar sig för att förtroendet för centralbanken, och ytterst penningpolitiken, kan skadas om det blir problem med betalningsinfrastruktur som drivs av staten. Men varför förtroendet skulle skadas mer när problem uppstår om staten driver systemen än om privat sektor driver systemen framstår för oss som ytterst oklart. Argumentet är svepande och saknar konkreta, trovärdiga exempel.

- **Svepande och oklar argumentation om otydlighet i rollfördelningen**

Utredningen tar också upp otydlighet i förhållande till centralbankens roll som övervakare. Detta tycks dock mer relevant i andra länder där centralbanken har ett större uppdrag som tillsynsmyndighet. Utredningen redogör inte för något trovärdigt scenario där detta skulle kunna bli ett problem i Sverige där Finansinspektionen har huvuduppdraget inom makrotillsyn.

- **Minskad sårbarhet för cyberattacker med en modern e-krona**

Utredningen oroar sig också för att koncentration av betalningsinfrastruktur och -system till ett fåtal aktörer kan leda till ökad sårbarhet för exempelvis cyberattacker. Det stämmer, men utredningen har missat att centralbanker världen över utreder CBDC byggd på modern decentraliserad teknik. Ny teknologi möjliggör decentraliserade lösningar där huvudboken sparas i många kopior i ett större nätverk. Det innebär att flera noder i nätverket kan hackas eller bombas sönder, utan att nätverket i sin helhet och betalningssystemet slutar att fungera. Utredningens argument är därför missriktat, en e-krona kan snarare göra hela betalningssystemet mer robust och motståndskraftigt vid cyberattacker eller krig. Det är snarare dagens system, som bygger på centrala databaser och koncentrerade serverhallar hos

storbankerna och riksbanken som är sårbart för cyberattacker och krig.

- **Inte all verksamhet som vore företagsekonomiskt lönsam bör privatiseras**  
Utredningen betonar att "staten ska inte finansiera verksamhet som är företagsekonomiskt lönsam". Det argumentet gäller dock inte rakt av. Det hade varit mycket företagsekonomiskt lönsamt att viktiga samhällsfunktioner och central infrastruktur som Sveriges polis, järnvägar, domstolar, militär, motorvägar med mera. Detta är dock inte tillräckliga skäl för att privatisera sådan verksamhet. Samma sak gäller pengar, som också är en central och samhällsviktig infrastruktur: det är mycket företagsekonomiskt lönsamt att ha privilegiet att skapa pengar, men det är inte ett tillräckligt skäl för att ge privata banker detta privilegium.
- **Negativa externaliteter är svåra att internalisera på betalningsmarknaden**  
När det gäller driften av central infrastruktur har utredningen inte tillräckligt analyserat konsekvenserna av att negativa externaliteter är svåra att internalisera på betalningsmarknaden på ett tillfredsställande sätt. Privata företag som driver betalningsinfrastruktur drabbas inte av de samhällsekonomiskt kostsamma konsekvenserna av att betalningssystemen havererar. De har därmed inte incitament att tillhandahålla tjänster som är robusta och säkra på en nivå som vore samhällsekonomiskt optimal. De har inte heller incitament att tillhandahålla nyskapade pengar till ändamål samt i volymer som vore samhällsekonomiskt optimala. Det finns därför starka argument för att staten skulle driva central betalningsinfrastruktur på ett mer robust och tillförlitligt sätt än privat sektor.

## E-kronan

Utredningen sammanfattar olika centralbankers motiv till att införa en digital centralbanksv valuta från en enkätundersökning. I enkäten framkom följande: "Bland centralbanker i ekonomiskt utvecklade länder angavs finansiell stabilitet samt säkerhet och robusthet i betalningssystemet som de viktigaste motiven. Därefter följde genomförandet av penningpolitiken samt effektivitet i betalningssystemet (både inhemska och gränsöverskridande betalningar) som viktiga motiv medan finansiell inkludering angavs som ett mindre viktigt motiv."

Utöver dessa motiv analyserar utredningen även följande motiv: (1) att minska kostnaderna för att hantera kontanter, (2) att förbättra allmänhetens tillgång till centralbankspengar, (3) att e-kronan kan fungera som ett ankare för det monetära systemet, (4) ökad konkurrens, (5) minskade bankvinster, (6) att flera aktörer kan utveckla betaltjänster som inte bygger på bankers infrastruktur, (7) ökad finansiell inkludering, (8) effektivare betallosningar vilket leder till att handel som annars inte skulle blivit av, blir av, (9) att e-kronan kan motverka att kryptotillgångar kan fragmentera betalningsekosystemet, (10) att e-kronan kan fungera som växlingsvaluta som gör det möjligt att flytta stablecoins mellan plattformar.

Utredningen fortsätter sedan med att analysera möjliga risker med en e-krona. Riskerna med e-kronan baseras på ett tänkt scenario där allmänheten växlar bankpengar mot e-kronor i större utsträckning. Ett flöde till e-kronor skulle innebära att bankerna måste överföra motsvarande värde med centralbankspengar till centralbanken. Utredningen ser två

risker med detta: (1) risker för bankernas kreditgivning och (2) risker för finansiell stabilitet.

### **Risker för kreditgivningen**

Utredningen skriver: "I den utsträckning allmänheten föredrar att inneha CBDC i stället för att ha insättningar förlorar banker en relativt sett billig finansieringsform." "Eftersom inlåning från allmänheten i regel är den billigaste finansieringsformen kommer bankernas finansieringskostnader att öka när de ska kompensera för bortfallet av inlåning eller försöka förmå bankkunderna att ha kvar sina insättningar genom att höjda inlåningsräntan. Det kan i båda fallen leda till att krediter blir dyrare."

Om allmänheten flyttar över pengar till CBDC kan bankerna möta detta bortfall genom någon av följande metoder: (i) använda existerande överlikviditet de fått till följd av okonventionella penningpolitiska metoder (ii) "hitta annan (dyrare) finansiering på kapitalmarknaderna" som exempelvis att ge ut obligationer, (iii) öka inlåningsräntan för att på så vis hålla kvar insättningar i banken", eller (iv) låna i centralbanken mot godtagbara säkerheter." På så vis kan bankerna få tag på mer centralbankspengar eller e-kronor.

Utredningen konstaterar att bankerna i dagens läge har en stor överlikviditet pga okonventionella penningpolitiska åtgärder. Det innebär att bankerna kan använda metod (i) för att klara snabba flöden till e-kronor i dagsläget. Men: "I takt med att centralbanker fasar ut okonventionella penningpolitiska åtgärder kan bankers likviditetssituation över lag komma att försämrans. Det är därför rimligt att anta att effekterna på bankers finansieringskostnader av att införa CBDC blir högre längre fram."

När det gäller metod (ii) och (iii) innebär det direkt ökade finansieringskostnader för bankerna. Konsekvenserna av metod (iv) är dock mer oklar. Utredningen skriver: "Om efterfrågan på godtagbara säkerheter ökar kommer priset på dem att öka, vilket påverkar bankers vinstmarginaler negativt. Å andra sidan blir det mer attraktivt att emittera säkerställda obligationer, vilket minskar deras finansieringskostnader. Nettoeffekten för finansieringskostnaderna i banksystemet som helhet är därmed oklar." Utredningen konstaterar att bankerna inom EU har i genomsnitt använt drygt 51 procent av sina säkerheter som är godtagbara som säkerheter för lån i centralbanken. Det innebär att det finns gott om utrymme för att pantsätta fler säkerheter och låna mer, innan priset på godtagbara säkerheter börjar öka markant. Bankerna har också stort utrymme att emittera fler säkerställda obligationer på basis av den existerande säkerhetsmassan, vilket skulle få ner priset på finansiering genom obligationer.

Sammantaget innebär detta att om efterfrågan på e-kronor ökar i ekonomin, är det troligt att bankerna åtminstone på längre sikt kommer få högre finansieringskostnader. Men, observera att "en minskad kreditgivning inte med nödvändighet medför samhällsekonomiska kostnader. I den utsträckning (större) banker uppfattas vara garanterade av staten blir deras finansieringskostnader lägre, vilket i sin tur ökat kreditutbudet till en nivå över den som är samhällsekonomiskt optimal." Som utredningen konstaterar på annan plats har storbanker idag tillgång till "skuldfinansiering", det vill säga att de kan skapa pengar för att finansiera sig. Det ger en konkurrensfördel i jämförelse med andra företag. Att bankernas möjlighet att finansiera sig med penningkapande minskar behöver inte vara ett problem, utan kan leda till ett mer samhällsekonomiskt optimalt kreditutbud. Dock invänder utredningen "Denna effekt ska emellertid inte tas till intäkt för att CBDC är det mest (kostnads-)effektiva sättet att

åstadkomma en samhällsekonomiskt väl avvägd kreditgivning jämfört med andra åtgärder (t.ex. skärpta makrotillsynskrav).”

I händelse av att bankernas finansieringskostnader skulle öka på ett suboptimalt sätt skulle det dock kunna få samhällsekonomiskt negativa effekter. Utredningen skriver att bankerna kan ”ta ut högre avgifter på banktjänster eller höja räntan på utlåning till hushåll och företag (eller en kombination)”, vilken kan få negativa realekonomiska effekter: ”Högre låneräntor minskar efterfrågan på krediter, vilket i förlängningen leder till minskad produktion och sysselsättning.”

För att förhindra sådana negativa konsekvenser finns dock en rad åtgärder centralbanken kan vidta. Utredningen skriver att ”Eventuella negativa effekter på kreditgivningen kan vid behov motverkas genom att centralbanken dels kan tillföra banksystemet likviditet eller anpassa säkerhetskrav, dels genom att innehav eller användning av CBDC begränsas. Om kreditgivningen skulle påverkas negativt av efterfrågan på CBDC kan centralbanken framför allt motverka detta genom en lägre styrränta.”

Alternativet att anpassa säkerhetskravet skulle kunna innebära att centralbanken helt avskaffar krav på säkerhet för att bankerna ska få låna pengar av dem. Utredningen skriver dock att ”det skulle innebära att kreditrisk flyttas över på centralbanken och ytterst på staten och skattebetalarna. I förlängningen kan eventuella betydande kreditförluster skada förtroendet för centralbanken och försvaga dess finansiella oberoende.”

Utredningen invänder också att det är komplicerat att utforma en stående utlåningsfacilitet på ett bra sätt för att möta omfattande och plötsliga utflöden: ”Normalt kan bara penningpolitiska motparter låna i centralbankens stående likviditetsfacilitet (eller motsvarande). I en situation där det sker en betydande överströmning från banksättningar till CBDC är det inte troligt att bankens finansieringssituation är löst på så pass kort sikt att de stående faciliteterna är ett reellt alternativ. Samtidigt är nödlikviditet, dvs. likviditetsstöd som riktas till enskilda (solventa) banker eller andra finansiella företag, som inte behöver vara penningpolitiska motparter, förenat med höga krav och övervakning och kan vara stigmatiserande för den bank som mottar stödet.”

Utredningen konstaterar också att ”Lån i centralbanken kan, slutligen, få en negativ påverkan på bankers strukturella likviditetsposition (NSFR) jämfört med inlåning från allmänheten, men även vissa andra finansieringskällor, om inte centralbankslånen har långa löptider (ett år eller längre).” För att leva upp till existerande likviditetsregler måste centralbanken låna ut pengar till bankerna på minst ett års löptid.

### **Finansiella stabilitetsrisker**

Utredningen ser en ökad risk för bankrusningar. Det blir lättare för allmänheten att i tider av finansiell oro snabbt flytta sina pengar från en bank till e-kronor. Det medför dels finansiella stabilitetsrisker och dels innebär det att bankerna kommer tvingas öka sin motståndskraft och hålla mer likvida medel för att klara större flöden till e-krononten. Utredningen skriver: ”Att banker ökar sin motståndskraft ses som en försäkringspremie som samhället behöver betala för att de potentiella negativa stabilitetseffekterna av CBDC ska bli så små som möjligt.” Den ökade risken för bankrusningar kan därmed ytterligare bidra till ökade finansieringskostnader och minskad kreditgivning.

## Utredningens bedömning

Utredningens sammantagna bedömning är att: "Oavsett på vilket sätt banker väljer att anpassa sin balansräkning till ett införande av CBDC, kommer det att finnas viss risk för negativa reala effekter genom stramare finansiella förhållanden. Dessa effekter härrör från högre utlåningsräntor (och avgifter), minskad utlåning eller att vissa hushåll och företag får sämre lånevillkor eller inga lån alls."

Utredningen resonerar vidare om konsekvenserna av detta: "Om införandet av CBDC leder till att banker minskar sin kreditgivning kommer företag och hushåll att i högre utsträckning behöva tillgodose sitt behov av krediter på kapitalmarknaderna. Det innebär att det blir andra företag än banker – ibland benämnda icke-banker – som svarar för kreditgivningen genom att utgöra en mer direkt förbindelselänk mellan sparare och låntagare" De fortsätter: "Flera faktorer talar emellertid för att kreditgivning utanför banksektorn ökar risken för finansiell instabilitet, särskilt om långfristiga illikvida tillgångar finansieras med likvida medel och hög belåning. Denna risk är i sig inget argument emot att införa CBDC men stabilitetsproblemen kan komma att öka som en sidoeffekt om CBDC leder till minskad kreditgivning via banker."

Positiva Pengars synpunkter på utredningens argumentation och förslag:

- **Kunskapsläget är inte bristfälligt**

Utredningen skriver att: "kunskaperna om effekterna om CBDC alltså bristfälliga" och försöker få det att framstå som att mer forskning behövs på området innan det är det går att avgöra om vi bör införa en digital centralbanksvaluta. Men det stämmer inte, det finns en enorm internationell forskningslitteratur om CBDC. Digitala centralbanksvalutor har också testats i 11 länder och en mängd länder och centralbanker utreder och kommer sannolikt att införa en CBDC. Faktum är att Sveriges Riksbank var bland de första centralbankerna i världen som började undersöka CBDC och förfogar därmed över en internationellt oöverträffad expertis i frågan.

- **Vinklad framställning om skälen till en e-krona**

Utredningen går visserligen igenom en rad skäl till en e-krona, men man avfärdar dessa och anser att det viktigaste skälet för att eventuellt införa en e-krona i framtiden vore de risker för Sveriges penningpolitik och finansiell stabilitet som skulle uppstå om andra länder införde digitala centralbanksvalutor. Vi delar inte denna analys, det finns en rad andra oberoende skäl som i sig är starka nog för att införa e-kronan snarast oavsett vad som sker i andra länder. Sverige bör vara ledande vad gäller innovation och ny teknik, vi ska inte sitta passiva och hamna på efterkälken.

- **Möjliga sätt att utforma en e-krona behöver analyseras**

Utredningen har inte analyserat olika möjliga sätt att utforma en e-krona på. Riksbanken skrev i sin framställan att man ville att utredningen skulle "analysera om dessa kan utformas på ett sätt som löser de problem som uppstår när kontanter inte längre fungerar i vid mening" samt att "Kommittén bör vara oförhindrad att inom de ramar som angetts för uppdraget ta upp och belysa även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget". Det innebär att utredningen borde tagit tillfället i akt och analyserat mer i detalj hur en e-krona skulle kunna utformas. En e-krona kan

utföras på olika sätt, allt från som en fundamental infrastruktur där marknaden själv kan utveckla API:er till färdiga e-kronakonton centralbanken erbjuder direkt till varje medborgare. E-kronan kan också ges egenskaper som exempelvis programmerbarhet med smarta kontrakt. För att kunna uttala sig om önskvärdheten av en e-krona, borde utredningen ha undersökt och redogjort för olika modeller för vad en e-krona skulle kunna vara och vilka egenskaper den skulle kunna ha.

- **Konsekvenserna av olika framtidsscenarioer behöver analyseras**

Utredningen borde analyserat olika tänkbara framtidsscenarioer, åtminstone konsekvenserna av följande tre scenarier: (i) ett scenario med enbart privata pengar (bankpengar), (ii) med statliga pengar i konkurrens med privata pengar som backas upp av staten (statligt garanterad 1:1 konvertibilitet mellan statliga och privata bankpengar), samt (iii) statligt utgivna pengar som enda lagligt allmänt betalningsmedel.

- **Lagstiftning som krävs för ett införande av e-kronan behöver föreslås**

Positiva Pengar är kritiska till att utredningen inte noggrannare undersökt vilken lagstiftning som krävs för ett införande av e-kronan. Förändringar kan krävas i allt från betaltjänstlagen, riksbankslagen och penningtvättsreglerna och konkurslagarna. Likviditetskrav och kapitalkrav kan också behöva uppdateras. Utan förberedd lagstiftning riskerar Sverige att hamna ännu mer på efterkälken vad gäller införandet av digitala centralbanksvalutor.

- **Olika kanaler för distribution av nya e-kronor borde analyserats**

Utredningen borde ha analyserat olika möjliga kanaler för distribution av nyskapade e-kronor, samt för- och nackdelar med dessa. En utredning om e-kronan som inte innehåller någon som helst analys av hur e-kronor skulle kunna distribueras är inte att betrakta som komplett. Se kapitel 5 för vårt förslag på detta område.

- **Utredningen missar att ökade finansieringskostnader kan leda till minskade bankvinster.**

Utredningen trycker mycket på att ökade finansieringskostnader för bankerna skulle innebära dyrare krediter och lägre kreditgivning, vilket skulle kunna ge samhällsekonomiskt negativa effekter. Men ingenstans redogör man för det uppenbara alternativet: en annan möjlighet är att konkurrensen stärks och bankernas vinstmarginaler pressas. Bankerna skulle kunna klara kostnadsökningen inom ramen för sina idag mycket goda vinstmarginaler. Att utredningen inte ens diskuterar detta som en möjlighet, utan istället direkt trycker på negativa realekonomiska effekter precis som bankföreningen gjort i sina tidigare skrivelser om e-kronan, framstår som en smula partiskt.

- **Förändringar i bankernas finansieringskostnader beror på förändringar i omfattningen av statens garantier, inte på problem med en e-krona.**

Utredningen framställer bankernas ökade finansieringskostnader som en kostnad som beror på risker och problem med e-kronan. Men detta är missvisande. E-kronan introducerar inte någonting nytt som i sig medför problem eller ökade kostnader för bankerna. Det enda som kan medföra ökade kostnader är om staten i den nya situationen som uppstår väljer att minska i vilken omfattning man subventionerar, stödjer och garanterar bankernas pengar.

Utredningen tar upp varför inlåning från bankkunder är billigt: "Inlåning från allmänheten är den billigaste formen av finansiering, bl.a. eftersom sådan inlåning i stor utsträckning omfattas av insättningsgaranti och därmed är mer stabil än marknadsfinansiering." Det är alltså statliga garantier som gör inlåning från kunderna billig för bankerna. Om kunderna växlar sina bankpengar till e-kronor kommer bankerna behöva ersätta en statligt garanterad finansieringskälla (inlåning från allmänheten) med marknadsfinansiering (som inte är statligt garanterad).

Orsaken till att bankernas finansieringskostnader ökar är alltså just om bankerna skulle tvingas finansiera sig mer på egen hand utan att åtnjuta statliga subventioner. Vill man undvika ökade finansieringskostnader för bankerna, då *måste centralbanken tillföra samma nivå av statliga garantier* för bankernas nya finansieringskällor. Detta underlåter utredningen helt att resonera om. Problemet med ökade finansieringskostnader handlar alltså inte specifikt om egenskaper e-kronan har, utan om vilken nivå av statliga garantier och subventioner staten vill ge bankerna. Vill man ligga kvar på samma nivå av statliga garantier som innan så kunde Riksbanken välja att göra det, helt utan ökade finansieringskostnader för bankerna. Med tanke på bankernas övervinster vore detta dock inte rimligt. Dock kunde en del subventioner behållas under en övergångsfas till e-kronan, se kapitel 5 för vårt förslag.

- **Att låna ut pengar till bankerna utan krav på säkerhet innebär inte att skattebetalarna tar någon utökad kreditrisk**

Utredningen invänder emot att centralbanken skulle låna pengar till bankerna utan krav på säkerheter med att det skulle innebära att riksbanken tog på sig kreditrisk, vilket i förlängningen skulle drabba allmänheten om bankerna fick problem. Men detta argument är missvisande. Kunderna har redan idag satt in sina pengar hos bankerna utan krav på säkerheter från bankerna. Om en bank drabbas av problem och inte kan återbetala pengarna finns inga säkerheter allmänheten kan få för detta. I stället finns den statliga insättningsgarantin. I ett scenario där bankernas inlåning från allmänheten (som skett utan krav på säkerheter) ersätts av inlåning från centralbanken (utan krav på säkerheter) så har allmänheten och staten totalt sett inte tagit på sig mer kreditrisk. Kreditrisken har bara förflyttats från den del av staten som tidigare ansvarade för att verkställa insättningsgarantin till Riksbanken. I jämförelse med dagens läge finns det alltså ingenting nytt som är kontroversiellt med att Riksbanken skulle låna ut pengar till bankerna utan krav på säkerhet för att kompensera för utflödet till e-kronor. Upplägget gör dock statens subventioner och garantier i dagens system mer explicit synliga, vilket vi i Positiva Pengar menar är positivt ur ett demokratiskt perspektiv: systemet behöver vara transparent.

- **Att utforma en lämplig utlåningsfacilitet vore inte svårt**

Utredningen invänder att det skulle vara svårt att utforma en lämplig utlåningsfacilitet. Men det vore inte alls svårt att utforma ett automatiskt lån där bankerna får låna pengar så snart någon växlar över till e-kronor i ett scenario där bankerna saknar överskottslikviditet. Se kapitel 5 med ett konkret förslag på hur en sådan e-konverteringskredit skulle kunna utformas.

- **Utredningen bekymrar sig över vad som är stigmatiserande för bankerna**

Det är oroväckande att utredningens största problem med likviditetsstöd till bankerna

är att det riskerar att vara stigmatiserande för bankerna. Vi efterlyser en mer kritisk diskussion om samhällskonsekvenserna av ett penningssystem där banker som får problem måste räddas eftersom betalningssystemet annars skulle låsa sig.

- **För lite fokus på konsekvenser för penningpolitiken**

Utredningen avgränsar sig till att inte fokusera på någon djupare analys av konsekvenser för penningpolitiken. Man skriver: "utredningen har inte, som nämns i inledningen till kapitlet, i uppdrag att analysera om Riksbanken behöver ytterligare penningpolitiska verktyg och tar av det skälet inte ställning till om det ur ett strikt penningpolitiskt perspektiv vore önskvärt att en eventuell e-krona ges en viss utformning." Utredningen fick dock i uppdrag att ta ett brett grepp på frågan, den gavs frihet att även granska närliggande ämnen som var relevanta för att belysa frågeställningen. För att kunna ta ställning till om Sverige bör ha en e-krona, hade det varit viktigt att belysa de penningpolitiska effekterna noggrannare och hur önskvärda dessa effekter är. Annars blir det inte möjligt att ge ett bra svar på utredningens grundläggande frågeställningar om e-kronan.

- **Centralbankerna utesluter inte helikopterpengar**

Utredningen nämner i förbifarten att "CBDC kan också utformas för att användas för direkta utbetalningar av transfereringar till hushåll och företag, vilket i sin tur gör att CBDC kan användas för finanspolitiska stimulanser (så kallade helikopterpengar). Hittills har detta motiv inte framhållits av någon centralbank." Det är dock missvisande att säga att helikopterpengar inte framhållits av någon centralbank, [Anna Breman öppnade till exempel för helikopterpengar](#) i sitt inlägg om att centralbanken behöver nya effektivare verktyg.

- **Helikopterpengar skulle skapa en tydligare arbetsdelning mellan finanspolitik och penningpolitik**

Utredningen skriver om helikopterpengar till invånarna att "En sådan utformning skulle innebära att penning- och finanspolitiken blandas ihop, vilket kan hota centralbankernas penningpolitiska oberoende liksom otydliggöra vem som har ansvar för finanspolitiken" Utredningen går där på samma linje som riksbanksutredningen. Som vi påpekade redan i vårt [remissvar på riksbanksutredningen](#) håller inte heller argumentationen om att helikopterpengar skulle innebära en sammanblandning med finanspolitiken, tvärtom skulle helikopterpengar innebära att penningpolitik och finanspolitik kan separeras ännu tydligare än idag.

- **E-kronan bör inte begränsas**

Utredningen anser att "allmänhetens innehav av eller transaktioner med e-krona bör kunna begränsas". Vi ser inga skäl till en sådan begränsning annat än de begränsade konton som måste tillhandahållas beroende på penningtvätt, terrorfinansiering och dylikt. I vårt förslag i kapitel 5 visar vi hur e-kronan kan införas utan finansiella obalanser helt under Riksbankens kontroll.

- **Existerande regelverk har misslyckats**

Utredningen anser att det finns andra verktyg (makrotillsyn och regleringar) för att anpassa kreditgivning till en samhällsekonomiskt mer optimal nivå. Konkurrens



från en e-krona antyder man skulle vara mer kostsam. Regleringar och tillsyn har dock inte varit tillräckligt för att skapa sunda konkurrensvillkor, robusthet och stabilitet i betalningssystemet. Snarare har regleringarna i och med Basel I, II, III och IV växt till tusentals sidor och tusentals heltidsanställda byråkrater som enbart jobbar med regelverken hos banker och myndigheter. Dessa komplicerade regler skapar inträdesbarriärer för nya aktörer som inte klarar av att sätta sig in i alla regler och efterleva dem, samt snedvrider kreditgivningen till förmån för säkra storföretag som får lättare att låna och betala.

- **E-kronan gör det möjligt att avreglera finanssektorn**

Vi menar att försök att lappa och laga i existerande regelverk inte är en bra lösning. Det krävs en ny approach. Här skulle e-kronan kunna vara ett bättre alternativ: genom att staten tillhandahåller en säker betalningsinfrastruktur försvinner både behovet av att subventionera och garantera bankernas pengar, samt behovet av komplicerade regelverk för att minska bankernas risktagande. E-kronan skulle möjliggöra en kraftig förenkling och avreglering av bank- och betalningsbranschen, vilket skulle skapa lägre inträdesbarriärer, öka konkurrensen, öka effektiviteten och minska snedvridningen i bankernas kreditgivning till följd av existerande regelverk.

- **Ökad utlåning av icke-banker kan öka den finansiella stabiliteten**

Utredningen hävdar att om e-kronan ökar i användning så bankernas kreditgivning minskar och hushåll istället börjar finansiera sig mer genom att låna av icke-banker, då skulle den finansiella instabiliteten öka, "särskilt om långfristiga illikvida tillgångar finansieras med likvida medel och hög belåning". Men denna bild är missvisande. De icke-banker utredningen talar om som utgör en "direkt förbindelselänk mellan sparare och låntagare", även kallade "P2P banker", finansierar utlåning genom inlåning med matchande löptider men finansierar sig inte med likvida medel dvs avistakonton som bankerna gör. Om hushåll finansierade sig mer genom lån på den marknaden, som just nu är kraftigt växande, skulle snarare riskerna i det finansiella systemet minska.

## 5. Rekommendation till regeringen: statens roll på framtidens betalningsmarknad

I detta kapitel sammanfattar vi Positiva Pengars förslag till vad statens roll bör vara på framtidens betalningsmarknad. Pengar är ett betalningsmedel och därmed det mest grundläggande verktyget i en marknadsekonomi. Med hjälp av pengar förs värde över från en individ eller företag till en annan individ eller företag som gåva eller betalning för en tjänst eller vara. Pengar bör vara neutrala mellan säljare och köpare och en eventuell mellanhand så att ingen part får en fördel gentemot den andra. Därför har stater varit de huvudsakliga utgivarna av pengar genom historien.

Men i takt med digitaliseringen har privat utgivna digitala pengar börjat ta över allt mer. Därför har Riksbanken tagit initiativ till att utreda om de ska börja ge ut en e-krona, en digital motsvarighet till sedlar och mynt. Internationellt kallas pengar av e-kronans typ för Central Bank Digital Currency (CBDC). Skillnaden mellan e-kronor och dagens digitala bankpengar är att bankpengar är fordringar på en affärsbank, e-kronor är istället en fordran på Riksbanken. Det finns många olika sätt en e-krona kan designas på. När det gäller designen och införandet av e-kronan vill vi särskilt lyfta fram följande fyra områden:

### 5.1 Alla ska kunna betala utan begränsningar

[Enligt Riksbanken](#) är syftet med en e-krona att "Svenskarna ska kunna göra betalningar snabbt och säkert och till låga kostnader, inom landet och över gränserna, dygnet runt, året runt – med centralbankspengar" och att "även den som är bosatt i Sverige och inte vill ha, kan ha eller får tillgång till bankernas tjänster ska också kunna sköta sina betalningar". Det kunde man tidigare när fysiska kontanter, dvs sedlar och mynt, var det dominerande betalningsmedlet. Vi i Positiva Pengar håller med: det är viktigt att alla ska kunna sköta sina betalningar utan att vara beroende av affärsbankernas balansräkningar, därför föreslår vi att:

- **E-kronor för alla**  
Det ligger i Riksbankens huvuduppdrag att ge Sveriges invånare och företag fri tillgång till säkra pengar. Riksbanken bör därför ge ut en e-krona som är tillgänglig på lika villkor för alla, både för fysiska och juridiska personer. Det innebär att samtliga fysiska och juridiska personer i Sverige kommer kunna avveckla betalningar i realtid med digitala centralbankspengar dygnet runt.
- **Kontanter för alla**  
De som av olika skäl inte kan eller vill använda digitala betalmedel måste också ha möjlighet att sköta sina betalningar med statliga pengar. Betalsystemet ska inte bara vara till för en viss del av befolkningen. Alla måste vara inkluderade om vi ska tala om ett gemensamt samhälle. Därför är det viktigt att kontanterna fortsatt har ett starkt skydd och stöd i samhället.
- **Staten tillhandahåller infrastruktur, företag sköter kundrelationer**  
Huvudregeln ska vara att staten tillhandahåller infrastrukturen för betalningar med

e-kronor, medan företag bygger användargränssnitt, tillhandahåller betalningsapplikationer och sköter kundrelationer. Det är statens ansvar att automatiskt förse alla medborgare och efter ansökan förse övriga juridiska personer med grundläggande e-kronakonton och att driva den infrastruktur som krävs för betalningar mellan dem. Grundläggande e-kronakonton ska tillåta alla att göra basala betalningar, precis som de lågriskkonton som föreslås i utredningen. Det är varje medborgares rätt att uppgradera sitt grundläggande e-kronakonto till ett obegränsat konto utan restriktioner, om man uppfyller gällande lagar. Precis som idag kommer den privata sektorn ansvara för att kontrollera detta: auktoriserade betalningsföretag kan uppgradera grundläggande e-kronakonton till obegränsade konton om deras befintliga kundrelation eller en ny kundkontroll visar att det inte finns någon risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

- **Inga kostnader för invånare och företag**

Pengar är en kollektiv nytthet som bör tillhandahållas som en central infrastruktur gratis av staten. Betalningsföretag ska därför inte debiteras av Riksbanken för driftskostnader för e-kronans infrastruktur eller för access till denna infrastruktur. Företagens eventuella besparingar från detta bör gynna slutanvändaren genom låga inträdesbarriärer och ökad konkurrens som driver ner priserna i branschen.

- **Inga beloppsgränser**

E-kronan ska inte som sådan innehålla några inbyggda begränsningar vad gäller hur mycket pengar som kan sparas på ett konto eller hur stora betalningar som kan genomföras. För en välfungerande ekonomin behöver det vara möjligt att genomföra stora betalningar med digitala svenska kronor. Det finns dock ett undantag. För att motverka penningtvätt och ekonomisk brottslighet bör finansiella företag kunna välja att implementera beloppsgränser och restriktioner i transaktionsvolymerna.

- **Statlig betalapp med öppen källkod**

Staten har ett ansvar att se till att alla medborgare, organisationer och företag, även de marknaden bedömer som olönsamma, ska kunna genomföra betalningar. Därför bör staten tillhandahålla en enkel och användarvänlig mobilapp och webbapp med senaste standarderna för tillgänglighet utan kostnad för att alla ska kunna komma åt sina e-kronakonton och genomföra betalningar. Riksbankens betalningsapp bör tillhandahållas med öppen källkod för att även mindre aktörer som inte har råd att utveckla sin egen app ska ha möjlighet att använda appen, bygga om den eller integrera den i sina egna lösningar. På så vis kan en statlig betalningsapp bidra till ökad innovation och konkurrens vad gäller smarta användargränssnitt för e-kronan.

- **Betalkort för alla**

Alla Sveriges invånare bör ha rätt att utan kostnad få ett betalkort av staten kopplat till sitt e-kronakonto.

- **API access för alla betalningsföretag**

Alla företag i betalningsbranschen som beviljats tillstånd av finansinspektionen ska få API-access till e-kronans betalningsinfrastruktur så att de kan skapa och administrera e-kronakonton, genomföra betalningar mellan e-kronakonton samt avsluta e-kronakonton för kundernas räkning. Men vi är också positiva till att branschen

utöver detta själva kan tillåtas utveckla eller vidareutveckla egna API:er i samarbete med centralbanken.

- **Lätt att byta betaltjänstleverantör**

Det ska vara enkelt att byta betaltjänstleverantör för sitt e-kronakonto. Kontonummer och betalningshistorik hör till själva kontot och följer därmed automatiskt med i flytten. Under normala fall sker flytten genom att företagen interagerar med varandra och samarbetar. Vid problem bör användaren sitta på ett tekniskt bevis (en privat nyckel) till sitt konto, som innebär att flytten kan genomföras och verifieras även om den tidigare betaltjänstleverantören inte vill samarbeta.

- **Skilj på investeringar och pengar: nollränta på e-kronakonton**

Vi anser att pengar ska vara ett betalningsmedel, en måttenhet och en bärare av värde över tid, inte ett investeringsobjekt. Det ska med andra ord inte gå att tjäna pengar bara på att äga pengar och förvara dessa riskfritt. Den som vill ha ränta lånar ut pengar och den som vill ha annan avkastning investerar pengar, i båda fallen tas en risk. Därför menar vi att räntan på e-kronan av princip bör vara noll.

## 5.2 Personlig integritet ska garanteras

Det är viktigt att en e-krona utformas på ett sätt som garanterar invånarnas personliga integritet. Idag övervakar privata företag vårt shoppingbeteende. När vi handlar med kort kan uppåt 9 olika företag eller organisationer vara involverade, varav många får tillgång till personuppgifter samt information om köpen. Många företag sparar sådan data och utvinner värdefull information ur den om hur de ska kunna sälja ännu bättre och mer målinriktat till rätt kundgrupper.

Positiva Pengar tycker att alla ska ha rätt att betala anonymt utan övervakning av vare sig privata företag eller staten. En fördel med e-kronan är att den rent tekniskt kan garantera medborgarnas högsta möjliga nivå av personlig integritet. Med hjälp av moderna kryptografiska metoder kan transaktioner med e-kronor göras helt anonymt utan att centralbanken eller mellanhänder får tillgång till någon personlig data.

Samtidigt är det viktigt att e-kronan utformas på ett sätt så det i princip blir möjligt att vid brottsmisstankar begära fram information och stoppa storskaliga ekonomiska bedrägerier. För att garantera högsta möjliga personliga integritet som samtidigt är förenlig med att upptäcka och förebygga storskalig ekonomisk brottslighet föreslår vi följande:

- Som Riksbanken skriver i sina rapporter om e-kronan är kontanta betalningar idag helt anonyma. Kontanter används dock primärt för mindre transaktioner. Vi föreslår att helt anonyma betalningar ska kunna genomföras på motsvarande sätt vad gäller små belopp genom att till exempel ladda e-kronor på betalkort eller på telefonen.
- Vi föreslår att individen ska äga sin egen persondata och ha full kontroll över vilka som får del av datan och hur den sparas. Det innebär att aktörer som vill samla in information om kundens transaktioner för exempelvis kommersiella ändamål explicit måste få ett godkännande för detta från kunden. Utan uttryckligt samtycke får

personuppgifter inte användas för något annat ändamål än för onboarding och för att verkställa betalningar med e-kronor. Det är viktigt att användare som vill ha högsta nivå av anonymitet inte tvingas godkänna att mer persondata samlas in än vad lagen kräver för att få full access till e-kronans alla funktioner.

- För att information i princip ska kunna begäras fram vid misstankar om brott föreslår vi att den precis som idag delas upp på flera olika aktörer. Olika myndigheter och privata företag kan sitta på unik information som de inte får dela med någon annan om det inte föreligger starka brottsmisstankar. Vid brottsmisstanke måste informationen begäras ut från flera aktörer och pusslas ihop för att få en helhetsbild av vem som köpt vad av vem och varifrån pengarna kommer.

På så vis kan ett penningssystem utformas där medborgarnas ges alternativ de känner respekterar deras personliga integritet samtidigt som data från större transaktioner sparas någonstans så att informationen kan plockas fram vid brottsmisstankar.

## 5.3 Pengar och betalningar ska vara neutrala

Betalningssystemet bör vara neutralt mellan säljare och köpare och en eventuell mellanhand så att ingen part får en fördel gentemot den andra. Så är det inte idag, som vi redogjort för i kapitel 4.2 om dagens betalningsmarknad gynnas vissa mellanhänder – storbanker – på ett otillbörligt sätt av själva betalningsinfrastrukturens design.

Pengar bör också ha en design och utgivning som gör det möjligt för Riksbanken att föra en neutral penningpolitik som inte ensidigt gynnar vissa parter på marknaden. Så är tyvärr inte fallet idag. Idag skapas våra digitala pengar, bankpengar, primärt tillsammans med ett banklån och blir då skulder på bankernas balansräkning. Mer än 98 procent av våra betalningsmedel är bankpengar. Mindre än 2 procent är kontanter utgivna av Riksbanken.

Eftersom bankpengar skapas i samband med lån kan Riksbanken, vars grundläggande uppgift är att se till att kronans värde är stabilt, endast styra värdet på kronan genom att försöka påverka bankernas ränta med hjälp av styrräntan samt värdepappersköp. Tanken är att högre ränta och försäljning av värdepapper ska minska inflationen och lägre ränta och köp av värdepapper ska öka inflationen. Detta fungerar dock dåligt eftersom räntan och värdepappershandel i första hand påverkar värdet på tillgångar, medan kronans värde mäts genom konsumentprisindex där tillgångspriserna inte ingår.

En sänkning av styrräntan innebär att den som köper en tillgång (till exempel en bostad eller värdepapper), behöver betala mindre i ränta och därför kan betala mer för tillgången. Riksbankens köp av värdepapper innebär att priset på värdepapper ökar och att räntan sjunker ytterligare. Resultatet av Riksbankens värdepappersköp och sänkta styrränta blir alltså i första hand att tillgångar ökar i värde. Först senare, när och om de som tjänat på räntesänkningen ökar sin konsumtion av varor och tjänster som ingår i KPI, ökar efterfrågan och det blir en viss konsumentprisindexinflation. Men på vägen dit har, som vi visar i [denna rapport](#), ökade tillgångsvärden gjort att de som äger tillgångar som bostäder, fastigheter och värdepapper blivit rikare. De som äger företag har också blivit rikare. Dels direkt genom att

värdet på företaget ökar men också indirekt eftersom företagets skulder kostar mindre att upprätthålla så de kan ta ut en större andel av intäkterna i vinst. Att öka inflationen genom att sänka styrräntan har alltså alltid bieffekten ökad ekonomisk ojämlikhet.

Högre styrränta samt försäljning av värdepapper ger minskade tillgångsvärden. Inflationen bromsas en del genom att en större del av hushållens intäkter måste läggas på räntebetalningar och därmed faller efterfrågan på konsumtionsvaror och -tjänster. Men minskade tillgångsvärden innebär också att tillgångar som bostäder, värdepapper och företag som mycket ofta är säkerhet för lån till slut inte kommer att vara tillräckliga säkerheter. De som har högt belånade bostäder och företag som är högt skuldsatta kommer då att få problem, vilket i sin tur kan leda till problem för bankerna.

Att Riksbanken måste gå omvägen via storbankerna för att bedriva penningpolitik innebär också att storbankerna gynnas på ett otillbörligt sätt. Riksbanken kan exempelvis omöjligt köpa värdepapper eller låna ut pengar direkt till icke-banker. Alla penningpolitiska operationer måste ske via storbankerna, vilket innebär att de som en sidoeffekt får mer pengar på sitt riksbankskonto vilka sedan ger ränteintäkter från Riksbanken.

Dagens penningssystem, där våra betalningsmedel är skulder i bankernas balansräkningar innebär alltså kort sagt att:

- När Riksbanken sänker styrräntan och köper värdepapper för att få upp inflationen, ökar tillgångarnas värde och de ekonomiska klyftorna ökar.
- När Riksbanken höjer styrräntan och säljer värdepapper för att pressa ner inflationen, minskar tillgångars värde och de kan inte längre vara full säkerhet för lån och därmed riskeras betalningssystemet.
- När Riksbanken måste bedriva penningpolitik genom att gå omvägen via storbankerna som är deltagare i RIX, så gynnas dessa på ett otillbörligt sätt.

Eftersom dagens penningpolitiska verktygslåda är ineffektiv och svår att använda med precision har Riksbanken behövt ta i ordentligt vid finanskriser, pandemier och krig och använda sig av okonventionella metoder som kvantitativa lättnader och minusränta. Detta har förvärrat de redan allvarliga bieffekterna ytterligare. Under pandemin storsatsade staten för att rädda medborgare och företag. Riksbanken ställde upp för att finanssektorn inte skulle krascha. Åtgärderna mildrade de ekonomiska effekterna av pandemin men drev samtidigt upp tillgångspriserna kraftigt så de ekonomiska klyftorna ökade och la grunden för den höga inflation som kom sedan.

Eftersom staten och Riksbanken under pandemin satsat med marginal samtidigt som medborgarna inte kunnat spendera så mycket som de önskat blev det en ketchup-effekt när pandemin gick över. Många hade extra pengar att spendera och efterfrågan ökade, samtidigt som kriget i Ukraina ströp utbudet av vissa varor. Resultatet blev en mycket hög inflation som tvingade Riksbanken och övriga centralbanker till stora räntehöjningar, vilket ledde till stora värdeminskningar på tillgångar vilket i sin tur riskerar att destabilisera finansmarknaderna. Om Riksbanken haft en bättre verktygslåda så hade inte staten och Riksbanken behövt rädda finansmarknaden med så stora subventioner, ketchup-effekten efter pandemin hade blivit mycket mindre och de hade klarat sitt uppdrag utan lika stora bieffekter för hela samhället.

För att ta oss ur denna problematik rekommenderar vi att Riksbanken ges en mer (i) demokratisk, (ii) neutral och (iii) penningpolitiskt effektiv och ändamålsenlig verktygslåda för att för att hålla penningvärdet stabilt. Vi föreslår följande:

- **100 procent e-kronor**

Vi anser att e-kronan helt bör ersätta bankpengar som digitala betalningsmedel i valutan svensk krona. Riksbanken behöver då inte gå omvägen via styrräntan och privata banker för att bedriva penningpolitik utan kan mer effektivt driva penningpolitiken direkt på e-kronakonton.

- **Medborgarandel<sup>2</sup>**

När Riksbanken behöver höja inflationen ger Riksbanken ut nya pengar som e-kronor, lika mycket till varje medborgare, vilket minskar de ekonomiska klyftorna till skillnad från sänkt styrränta som ökar klyftorna.

- **Likviditetsavgift**

När Riksbanken behöver sänka inflationen trots att medborgarandel redan sänkts till noll dras proportionerligt lika mycket in från alla e-kronakonton, vilket till skillnad från höjd styrränta inte orsakar finansiell instabilitet.

Medborgarandel innebär att Riksbanken skapar lika mycket pengar till varje medborgare direkt på medborgarens e-kronakonto. Beloppets storlek justeras baserat på samma faktorer som idag används för att bestämma styrräntan. Om inflationen behöver ökas höjs medborgarandelen, om den behöver minskas sänks medborgarandelen.

Medborgarandel är en demokratisk metod att ge ut nya pengar, folket bestämmer direktdemokratiskt över hur de nya pengarna ska användas. Medborgarandel är också en neutral metod: alla gynnas lika mycket av nya pengar, inga enskilda medborgare eller företag ska gynnas mer än någon annan.

Medborgarandel är också penningpolitiskt effektiv och ändamålsenlig. När nyskapade pengar fördelas lika till alla medborgare kommer efterfrågan på varor och tjänster som ingår i KPI att öka omedelbart. Metoden har en snabb och stark påverkan på inflationen, utan att som bieffekt påverka en rad andra variabler i ekonomin såsom tillgångspriser, öka den ekonomiska ojämlikheten och skapa risker för finansiella kriser.

För att minska inflationen räcker det normalt med att sänka medborgarandelen. Om inflationen behöver minskas trots att medborgarandelen är noll och e-kronan helt har ersatt bankpengar behöver Riksbanken ha möjlighet att använda en likviditetsavgift som tar bort pengar i proportion till mängd pengar på varje konto. Likviditetsavgiften drar kontinuerligt in en mycket liten men lika stor andel av alla e-kronor och orsakar därmed ett minskat inflationstryck. Större avgift ger mindre inflationstryck. Likviditetsavgiften kan även användas samtidigt med medborgarandel. Eftersom medborgarandel ges lika till alla medborgare och likviditetsavgift dras in proportionellt mot mängden e-kronor så får detta en utjämnande effekt samtidigt som inflationen kan hållas stabil.

---

<sup>2</sup> Notera att "medborgarandel" är ett strikt penningpolitiskt verktyg som inte ska blandas ihop med den finanspolitiska varianten "medborgarlön", som har ett helt annat syfte, annan utformning och finansieras genom skatter.

I och med att bankpengarna helt ersätts av e-kronor och Riksbanken får en ny penningpolitisk verktygslåda så kommer betalningssystemets design och Riksbankens penningpolitik inte längre ensidigt gynna vissa företag och aktörer i ekonomin. Riksbanken kommer inte längre styra via styrräntan utan istället ge ut nya pengar direkt till medborgarna. Detta innebär att effekten på konsumentprisinflationen blir snabbare och mer effektiv samt att påverkan på priser på bostäder, fastigheter och värdepapper undviks. Bankerna hanterar fortfarande all utlåning men måste ha täckning för utlåningen genom motsvarande inlåning på olika typer av bundna konton, marknadsfinansiering, ränteinkomster, inkommande amorteringar eller andra inkomster. Kort sagt: bankerna behöver få in pengar innan de lånar ut dem. I nästa avsnitt diskuterar vi hur övergången till ett system med 100 procent e-kronor kan genomföras.

## 5.4 E-kronan ska införas i en störningsfri process

I ett system där e-kronor används som det enda officiella digitala betalningsmedlet är betalningssystemet säkert. Det finns nu inga risker för den finansiella stabiliteten i form av bankrusningar. Men under en övergångsfas till ett system med 100 procent e-kronor, kan det som utredningen påpekar, finnas risker för den finansiella stabiliteten eller för att bankernas kreditgivning minskar på ett problematiskt sätt.

För att få till en kontrollerad övergång till 100 procent e-kronor, och för att under hela processen säkra den finansiella stabiliteten, säkerställa att Riksbanken ska kunna fullfölja sitt uppdrag samt hålla inflationen stabilt på inflationsmålet, så föreslår vi att Riksbankens verktygslåda utökas med följande två verktyg:

- **E-konverteringskredit**

För att e-kronan ska kunna introduceras och skalas upp utan påverkan på bankernas balansräkningar föreslår vi att bankerna av Riksbanken erbjuds en kredit när ett nettoflöde sker från bankpengar till e-kronor. Krediten erbjuds med en ränta något högre än styrräntan så att bankerna i första hand betalar av krediten med den likviditet de inte behöver hålla som reserv och i andra hand väljer att använda sig av krediten. Om banken får ett överskott av likviditet kommer banken, eftersom räntan på reserver är lägre än på e-konverteringskrediten, betala av krediten med överskottet. Bankerna behöver inte ge säkerhet för denna kredit eftersom de i nuvarande system har skulder till kunderna (pengar på avistakonton) utan att behöva ge säkerhet. När säkerhet inte krävs påverkas inte bankens balansräkning på ett negativt sätt när pengar flyttas (växlas) mellan bankkonton och e-kronakonton.

- **Ett nytt likviditetskrav**

Ett krav på banker att i realtid hålla tillräcklig mängd e-kronor för att täcka en viss andel av sina kunders bankpengar. Med detta krav kan Riksbanken styra andelen e-kronor i förhållande till bankpengar. När Riksbanken höjt kravet till 100 procent måste alla kunders bankpengar täckas med e-kronor varvid det inte längre lönar sig att erbjuda avistakonton (bankpengar). Istället kommer bankerna erbjuda sig att ta hand om sin kunders e-kronakonton.



Med dessa två nya verktyg, i kombination med medborgarandel som beskrivits i föregående avsnitt, så kommer Riksbanken med full precision kunna få till en störningsfri transformering till 100 procent e-kronor, samtidigt som den finansiella stabiliteten bevaras och Riksbanken under hela processen mycket bättre än idag kan klara sitt penningpolitiska uppdrag om ett stabilt penningvärde (2 procent inflation). Nedan beskriver vi transformeringen i tre faser:

## Fas 1: E-kronan introduceras

Syftet med den första fasen är att introducera e-kronan, att alla individer, företag och offentliga institutioner ska få e-kronakonton, att e-kronan ska existera parallellt med bankpengar under en tid för att testas under skarpt läge, att försäkra sig om att allting i det nya betalningssystemet fungerar som det ska, samt att företag i betalningsbranschen och finanssystemet skall ha möjlighet att under en tid anpassa sig till den nya situationen där e-kronor förekommer.

Notera att inga beloppsgränser på e-kronakonton behövs för att introducera e-kronan. För att bibehålla finansiell stabilitet och garantera en tillräcklig nivå på bankernas kreditgivning i händelse av större flöden till e-kronan, så räcker nollränta på e-kronakonton i kombination med det mer ändamålsenliga verktyget att erbjuda bankerna en e-konverteringskredit. Nollräntan gör att e-kronan initialt inte blir särskilt attraktiv och e-konverteringskrediterna stabiliserar i händelse av plötsliga större flöden från bankpengar till e-kronor.

Under den första fasen fortsätter Riksbanken att bedriva penningpolitik genom styrräntan precis som idag. Den enda skillnaden är att med en e-krona som inte är räntebärande blir golvet för styrräntan 0 procent, se [Riksbankens e-kronarapport 2](#). Det betyder att om inflationen är för låg och styrräntan skulle ha behövt sänkas under noll behöver Riksbanken det nya verktyget medborgarandel.

## Fas 2: Bankpengar ersätts med e-kronor

Fas 1 är avklarad när (i) samtliga invånare, företag och offentliga institutioner fått e-kronakonton och (ii) Riksbanken bedömer att det nya e-kronasystemet är på plats och fungerar som planerat. Då är det dags att inleda fas 2. Syftet med fas 2 är att successivt skala upp användningen av e-kronan tills bankpengar helt har ersatts med e-kronor.

Notera att när e-kronan skalas upp innebär e-konverteringskrediterna att flyttning av pengar mellan bankernas avstakonton och e-kronakonton (växling mellan bankpengar och e-kronor) inte påverkar stabiliteten i bankens balansräkning på ett negativt sätt oavsett hur mycket som flyttas. En eventuell bankrusning till e-kronakonton är därmed neutraliserad. Eftersom e-konverteringskrediterna är tillgängliga på samma sätt för alla banker blir en samtidig bankrusning från alla banker till e-kronakonton också neutraliserad. Det spelar inte heller någon roll om det flödar olika mycket från olika banker eller hur mycket som flödar. Notera dock att en bankrusning fortfarande kan ske från en viss banks avstakonton till andra bankers. Men denna risk minskar i takt med att e-kronan ökar i användning. När e-kronan helt ersatt bankpengarna, så har risken för alla typer av bankrusningar helt eliminerats. Vi har då fått ett 100 procent stabilt penningssystem med säkra e-kronor utan kreditrisk.

För att öka andelen e-kronor och minska andelen bankpengar successivt tills bankpengar helt ersatts med e-kronor föreslår vi att Riksbanken som huvudsakligt verktyg använder det nya likviditetskravet som innebär att bankerna måste hålla en viss andel e-kronor som backup för de kvarvarande bankpengarna. Det nya kravet kan snabbt skruvas upp så att det överskott på centralbanksreserver som genererats av Riksbankens värdepappersköp täcks in. Med ett likviditetskrav på ca 20 procent skulle bankerna tvingas byta ut 1100 miljarder<sup>3</sup> i centralbanksreserver med idag 4 procents ränta till e-kronor med nollränta. Därmed skulle bankernas vinster omedelbart pressas till något rimligare nivåer.

Därefter bör kravet sakta skruvas upp till 100 procent. Det blir då enbart en kostnad för bankerna att driva egen betalningsinfrastruktur och erbjuda bankpengar till kunderna. Det blir ett billigare alternativ att gå över till det helt kostnadsfria e-kronasystemet och administrera e-kronakonton åt kunderna istället. Praktiskt sett har alla bankpengar nu ersatts av e-kronor.

Vi föreslår också följande åtgärder, för att ytterligare etablera e-kronan som det primära digitala betalningsmedlet i Sverige:

- E-kronan görs till lagligt betalningsmedel vilket innebär att samtliga näringsidkare ska vara skyldiga att ta emot e-kronor som betalningsmedel i Sverige. I Sverige ska det inte gå att förhandla bort skyldigheten att som näringsidkare ta emot betalningar med Sveriges lagliga betalningsmedel: svenska kronor utgivna av Riksbanken.
- Offentlig sektor börjar förvara alla sina pengar på e-kronakonton och genomföra samtliga betalningar samt ta in alla avgifter och skatter via e-kronakonton. Offentlig sektor ska inte acceptera privat utgivna betalningsmedel, man ska enbart godkänna betalningar med svenska kronor.

Eventuellt kvarvarande bankpengar som återstår efter att ovanstående åtgärder genomförts bör slutgiltigt konverteras till e-kronor genom att antingen (i) överförs till invånarnas/företagens motsvarande e-kronakonto, eller också (ii) konverteras kvarvarande konton med bankpengar till e-kronakonton, utan att något märks för kunden.

När samtliga bankpengar helt ersatts av säkra e-kronor utan kreditrisk så behövs inte statens subventioner och garantier av bankpengarna längre. Samtliga subventioner och garantier, inklusive möjligheten att som bank få ytterligare e-konverteringskredit av Riksbanken eller möjligheten att betala andra banker i RIX, kan då avskaffas. Det innebär också att stora delar av kapitaltäckningskraven och likviditetskraven, som finns till för att göra bankpengar säkrare, kan avskaffas eller förenklas kraftigt.

Under fas två existerar bankpengar och e-kronor parallellt. Riksbanken fortsätter använda styrräntan, men i takt med att andelen e-kronor ökar så får Riksbanken allt större kontroll samt kan bedriva penningpolitik effektivare direkt gentemot e-kronakonton. I takt med att bankpengar ersätts av e-kronor och bankerna amorterar samt betala ränta på e-konverteringskrediten uppstår ett deflationstryck som Riksbanken behöver kompensera för

---

<sup>3</sup> Storbankerna har nu, till följd av Riksbankens stora värdepappersköp sedan 2015 men speciellt under pandemin ca [1100 miljarder kronor](#) på sina konton. Dessa får man 4 procent ränta på, 44 miljarder per år.

genom att ge ut en medborgarandel. I händelse av att inflationen skulle vara för hög, trots att medborgarandelen minskats ner till noll så kan Riksbanken driva på transformeringen till 100 procent e-kronor snabbare genom att höja likviditetskravet snabbare och/eller öka styrräntan, vilket ökar räntan på e-konverteringskrediten.

Fas två är avslutad när (i) samtliga bankpengar flyttats till e-kronakonton, (ii) samtliga statliga subventioner och garantier till bankerna avskaffats, och (iii) kapital- och likviditetsreglerna förenklats och anpassats till den nya situationen.

### Fas 3: E-konverteringskrediten amorteras

Under fas 2 uppstår ett stort lån (e-konverteringskrediten) från Riksbanken till banksektorn. Detta lån är en rest, en kvarvarande subvention till bankerna, från det tidigare penningssystemet och balanseras av generellt förhöjda tillgångsvärden och skuldnivåer i samhället. Det är inte rimligt att banker ska få ha ett stort lån med låg ränta utan krav på säkerhet från Riksbanken. Denna sista kvarvarande subvention till bankerna behöver nu slutligen avskaffas.

Därför behövs en tredje fas där bankerna över en längre tidsperiod återbetalar dessa lån. När alla skulder är återbetalda står bankerna på egna ben och finansierar sin utlåning på marknadsmässiga villkor utan stöd av Riksbanken, precis som alla andra företag i ekonomin.

Eftersom tillgångspriser och därmed bostadspriser kommer att öka mindre fort, eller till och med minska, måste tidsperioden vara lång men ändå bestämd på förhand. Detta så att köpare och säljare av tillgångar ska kunna anpassa sig och att inga plötsliga förändringar på grund av denna återbetalning ska ske. Riksbanken styr takten på återbetalningen genom att mycket sakta och kontinuerligt höja räntan på e-konverteringskrediten. Bankerna kommer då att sälja tillgångar och amortera när tillgångarna ger mindre avkastning än kostnaden för e-konverteringskrediten.

När bankerna använder e-kronor de får in genom ränteintäkter, amorteringar och försäljning av tillgångar för att amortera på e-konverteringskrediten, krymper penningmängden. Det kommer att orsaka ett deflationstryck som Riksbanken kompenserar med medborgarandel inom ramen för den normala inflationsstyrningen.

## 5.5 Konsekvenser av vårt förslag

Under transformeringen sker ingen problematisk påverkan på balansen i det finansiella systemet. I bankernas balansräkning ersätts bankpengar på skuldsidan med en skuld till riksbanken (e-konverteringskrediten), som sedan sakta amorteras under en längre tidsperiod. I takt med att bankpengarna ersätts med e-kronor infinner sig tvärtom en rad positiva effekter för konkurrensen på betalningsmarknaden, penningpolitiken och den finansiella stabiliteten:

- **Ökad finansiell stabilitet**

Ju större andel e-kronor penningmängden består av, desto mindre risk för

bankrusningar. E-kronor är säkra betalningsmedel utan kreditrisk, vilket ökar säkerheten och stabiliteten i det finansiella systemet.

- **Ökad penningpolitisk effektivitet**

Ju större andel av penningmängden som utgörs av statliga pengar, desto effektivare blir Riksbankens penningpolitiska verktygslåda. Man måste nu inte längre gå omvägen via styrräntan och privata bankers balansräkningar, kundernas kreditvärdighet och lånevilja, samt husägares ekonomiska situation för att påverka inflationen. Riksbanken kan nu direkt kontrollera hela penningmängden genom medborgarandel och likviditetsavgift istället för att använda styrräntan. På så vis kan inflationen styras med betydligt högre precision än idag utan negativa sidoeffekter som att tillgångspriserna trissas upp, de ekonomiska klyftorna ökar eller att den finansiella instabiliteten och risken för finanskriser ökar.

- **Konkurrens på lika villkor**

När e-konverteringskrediten betalats av så finns inte längre några kvarvarande statliga garantier eller subventioner till banksektorn. Pengar och betalningar är nu helt neutrala. Alla kan använda pengar och göra betalningar utan att själva penningssystemets design ensidigt gynnar några särskilda storföretag på ett otillbörligt sätt. Bankerna måste nu finansiera sig på marknadsmässiga villkor, precis som alla andra företag i ekonomin.

- **Rimliga bankvinster.** I takt med att kunderna växlar över sina bankpengar till e-kronor och i takt med att Riksbanken skruvar upp det nya likviditetskravet så kommer bankernas nuvarande reserver hos Riksbanken på 1100 miljarder, som genererar 4 procent i ränteintäkter från Riksbanken, att minska ner till noll, och därefter ersättas med en e-konverteringskredit som bankerna istället behöver betala något över 4 procent i ränta på. Det innebär att bankernas övrvinster kommer att försvinna. Notera att Riksbanken skulle redan idag kunna införa det nya likviditetskravet på en nivå om ca 20 procent samt införa en regel som säger att bankerna får 0 procent ränta på pengarna de måste hålla i reserv hos Riksbanken. Det skulle innebära att 960 miljarder av bankernas nuvarande reserver skulle börja ge 0 procent ränta och endast de kvarvarande 140 miljarder generera 4 procent styrränta i intäkter. I ett slag skulle Riksbankens räntebetalningar till bankerna minska med en årstakt på 38,4 miljarder. Det skulle omedelbart leda till en något rimligare vinstnivå för bankerna. Men notera att för fullt ut rimliga vinster så behöver samtliga subventioner till bankerna avskaffas.

- **Sund rollfördelning mellan staten och privat sektor**

Staten ansvarar för att tillhandahålla e-kronor, verkställa avveckling av betalningar i realtid genom e-kronasystemet samt tjäna vinsten från att skapa pengar (seignoraget), vilken delas ut till medborgarna. Marknaden ansvarar för användargränssnitt för e-kronan, kundrelationer och kreditgivning. Banker och företag i betalningsbranschen tjänar pengar på att tillhandahålla högkvalitativa tjänster och produkter, samt på ränteskillnad mellan inlåning och utlåning.

- **Samhällsekonomiskt mer optimal nivå på kreditgivningen**

När e-konverteringskrediten amorteras måste bankerna successivt i allt högre

utsträckning finansiera sig själva utan billig inlåning från staten. Det innebär att bankernas finansieringskostnader ökar, vilket minskar bankernas vinster samt kreditgivning. Bankerna har dock under lång tid kritiserats för att ha lånat ut för mycket. De har expanderat penningmängden i snitt 8,8 procent årligen mellan 1999 och 2022, samtidigt som inflationen varit i genomsnitt drygt 1,2 procent och tillväxten 2,5 procent. En så snabb ökningstakt är inte samhällsekonomiskt optimal. När bankerna måste finansiera sig själva på marknadsmässiga villkor kommer bankernas kreditgivning sannolikt bli lägre, vilket är mer optimalt.

I händelse av att kreditgivningen skulle sjunka till en nivå som är lägre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt, skulle sannolikt inflationen också sjunka. Det innebär att Riksbanken kommer behöva öka inflationen genom att skapa mer pengar som delas ut som medborgarandel för att stabilisera inflationen på 2 procent. Då ökar mängden pengar i omlopp som bankerna eller andra kan låna in för investeringar.

I händelse av att kreditgivningen ur någon aspekt inte är samhällsekonomiskt optimal, trots att en stabil inflation på 2 procent föreligger, så menar vi i Positiva Pengar att detta är ett dåligt argument för generella statliga subventioner till bankerna. Vill staten lägga sig i lånemarknaden bör det inte vara opolitiska tjänstemän på Riksbanken som beviljar lån till företag eller till bankerna för att dessa sedan blint ska investera i vad helst de finner lönsamt. Snarare bör finanspolitiken, exempelvis via en statlig investeringsbank, välja att mer målinriktat låna ut öronmärkta pengar för att subventionera vissa marknader som man anser politiskt önskvärt att stimulera och subventionera.

För en mer utförlig redogörelse av potentiella konsekvenser av förslaget samt för svar på vanliga frågor och missförstånd, [läs mer på vår webbplats](#).