

RIKSBANKENS ROLL I ETT ELEKTRONISKT BETALNINGSSYSTEM

**Anförande av Vice riksbankschef Stefan Ingves
Sveriges riksbank
IIR:s konferens Kontokort '96
28-29 augusti 1996 Berns Congress, Stockholm**

INLEDNING

Låt mig till att börja med reda ut rubrikens begrepp något. Riksbanken är sedan lång tid tillbaka engagerad i elektroniska betalningar genom att banken driver RIX-systemet för clearing och avveckling av stora betalningar. Detta system omsätter "elektroniska" betalningar till ett värde av ca 300 miljarder svenska kronor per dag. Under en arbetsvecka innebär detta att belopp motsvarande Sveriges BNP passerar Riksbankens datorer värdemässigt.

Vad rubriken avser är det betalningssystem som vi vanligtvis förknippar med de vardagliga inköpen av tidningar, parkeringstjänster, lokaltrafik etc. Det vill säga små betalningar. Erfarenhetsmässigt står de små vardagliga kontantbetalningarna för ca 10% av det omsatta värdet, medan volymen av dessa små betalningar svarar för ca 90% av antalet dagligen genomförda transaktioner.

SMÅVÄRDESTRANSAKTIONER KOSTAR PENGAR

Traditionellt har dessa små betalningar skett med hjälp av sedlar och mynt som tillhandahålls av Riksbanken. Av den utestående sedelmängden i december 1995 svarade mindre valörer (tom 100 SEK) endast för ca 18 % av den utelöpande sedelstockens samlade värde. Om vi även räknar med 500 kronors sedlarna motsvarar det ca 50% av den utelöpande sedelstocken, vilket innebär att ca 50% av den utelöpande sedelstockens värde representerades av 1000 kronors sedlar,

vilka sannolikt inte används för de mindre transaktionerna i någon större utsträckning.

Den utveckling som nu pågår syftar således till att på sikt ersätta främst behovet av små valörer av sedlar och mynt (upp till 500 SEK). För banker såväl som för försäljningsställen av olika slag är hanteringen av sedlar och mynt som resultat av småvärdestransaktioner tämligen kostsam. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att ny teknik utvecklas vilken syftar till att nedbringa hanteringskostnaderna för småvärdestransaktioner.

I en vidare mening är det önskvärt att allt fler transaktioner sker på elektronisk väg då därigenom dagens dyra pappersbaserade hantering kan reduceras ytterligare. I Sverige går denna utveckling ännu något trögt jämfört med många andra industriländer.

EFTERFRÅGAN PÅ SEDLAR OCH MYNT

För att få en uppfattning om sedlarnas och myntens betydelse i den svenska ekonomin har jag beräknat sedelstockens andel av BNP för åren 1950 till 1995

Som framgår av följande bild har värdet av de utelöpande sedlarna och mynten relativt BNP-värdet mer än halverats under den redovisade perioden.

Förklaringen till detta är bland annat att allt fler transaktioner sker i form av elektroniska penningöverföringar. En viktig händelse som bidragit till denna utveckling var övergången från kontantutbetalda löner till löner insatta på lönekonton i bank eller postgiro.

Man skall vara försiktig med trender men om trenden för denna utveckling håller i sig kommer sedelanvändningen att helt upphöra om 20 år...!

Ur Riksbankens synvinkel är denna utveckling något som vi har att leva med och som vi inte kan motsätta oss. Inledningsvis nämnde jag att Riksbanken redan är starkt involverad i storsvärdestransaktionerna, vilka inte är särskilt många, men desto mer betydelsefulla, som bas för den penningpolitik banken bedriver. Ur den synvinkeln är en eventuell förlust av efterfrågan på lägre valörer av sedlar och mynt av mindre betydelse.

RIKSBANKENS HUVUDUPPGIFTER

Riksbankens huvuduppgifter är för det första att bedriva penningpolitik och för det andra att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Penningpolitikens mål är som bekant att värdet på den svenska kronan inte får urholkas av inhemsk inflation. Målet är mer konkret satt till en prisförändringstakt per år om 2% med en tolerans på + - 1%.

Att förse den svenska ekonomin med sedlar och mynt av tillräcklig omfattning är en annan viktig uppgift, men detta innebär ju inte att detta är ett självändamål för banken

Om därför kostnaderna för småvärdestransaktioner kan minskas är det inte något vi motsätter oss.

Riksbankens ansvar för det tidigare omnämnda RIX-systemet bidrar till att målet att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende kan uppnås.

STABILITETEN I BETALNINGSSYSTEMET

Något som kan skada betalningsväsendet är exempelvis om falska sedlar och mynt kommer i omlopp. För att försvåra förfalskningar har de svenska sedlarna och mynten försetts med olika säkerhetsdetaljer som gör dem i det närmaste omöjliga att förfalska. Dåliga kopior kan självfallet alltid åstadkommas, men dessa upptäcks med dagens teknik med relativt stor lätthet.

Genom att Riksbanken har lagstadgat monopol på utgivningen av sedlar och mynt, och Riksbanken per definition inte kan bli bankrutt, behöver inte någon användare-innehavare av sedlar och mynt känna någon oro för att dessa skall bli värdelösa. Detta är självfallet en av förklaringarna till att de fortfarande är populära och attraktiva att inneha.

Ur Riksbankens perspektiv är elektroniska pengar, eller mer egentligt, elektroniska värdeenhetsbärare för småvärdestransaktioner, intressanta ur främst betalningsväsendesynvinkel.

ELEKTRONISKA PENGAR, GAMMALT INSTRUMENT - NY TEKNIK

Låt mig i fortsättningen definiera elektroniska pengar eller elektroniska småvärdestransaktioner som sådana vilka genomföres med hjälp av så kallade förbetalda kort (smarta kort).

Introduktionen av elektroniska pengar innebär inte att ett nytt betalningsmedel i sig uppkommit. Redan tidigare förekommer pappersbaserade förbetalda betalningsinstrument som resecheckar och postväxlar. De förra utges i många fall av icke banker som reseföretag etc, de senare dock främst av banker. Kännetecknande för dessa instrument är hög trovärdighet och därmed stor användbarhet.

Ett förbetalt kort kan på samma sätt ersätta kontanter i form av sedlar och mynt. Genom att föra över en summa pengar från ett bankkonto eller annat deponeringskonto till ett datachip i ett plastkort, kan detta jämföras med att ta ut pengar från ett konto och erhålla kontanter i form av sedlar och mynt.

Skillnaden gentemot kontantuttags fallet är rent juridiskt att i chipfallet finns fordran kvar mot banken/utgivarinstitutet och chipinnehavaren har erhållit ett löfte från utgivaren att "lösa" in dessa elektroniska åtaganden, vid anmodan, mot pengar.

Vid en betalning till tredjeman överläts inte ett betalningsmedel som definitivt utsläcker en fordran utan vad som överläts är en fordran på utgivaren. Sedlar och mynt är legala betalningsmedel, vilket inte gäller elektroniska värdeenheter.

ELEKTRONISKA PENGAR - INLÅNING ELLER EJ?

Tekniskt sett innebär en "uttagshandling" att kontoinnehavaren debiterar sitt konto -tar ut pengar- och lånar ut dessa till utgivaren mot säkerhet i elektroniska enheter som lagras på datachipet på plastkortet. Utgivaren iklar sig en skuld gentemot chip-kort innehavaren.

Formellt juridiskt torde transaktionen emellertid få anses innebära att kontohavarens fordran på banken/utgivaren ändrar form från kontofordran till en fordran i form av ett chip-kort.

För denna "utlåning" till utgivaren får inte kortinnehavaren normalt någon ersättning. För utgivaren motsvarar detta ett räntefritt lån.

Normalt skall detta inte vara något problem, men om utgivaren skulle komma i betalningssvårigheter innan vår kortinnehavare hunnit spendera sina elektroniska pengar eller mottagaren av de elektroniska pengarna hunnit "lösa in" dessa och föra in "riktigt" värde på sitt konto, uppkommer problem. Den som innehar plastkortet med "förbetalda pengar" eller den som mottagit, men inte löst in de elektroniska pengarna, tar på sig en risk som beror av utställaren av elektroniska världens soliditet.

Denna problematik är att jämföra med den risk som finns då någon deponerar pengar hos ICA eller KF.

Fördelen med att deponera pengar i en bank är att dessa depositioner omfattas av särskild lagstiftning och numera även av en insättargaranti. Varken lagstiftning eller garanti omfattar insättningar utanför banksystemet.

EMI:S REKOMMENDATIONER

Inom EMI har detta problem behandlats och EMI har beslutat rekommendera medlemsländerna att begränsa utgivningsrätten av elektroniska pengar till banker, om de elektroniska pengarna kan användas för betalning utan begränsningar. Bakgrunden till detta förslag är att EMI menar att banker står under omfattande tillsyn, varför risken för en okontrollerad betalningsinställelse är begränsad, samt att om så skulle ske mindre fordringsägare som småsparare omfattas av insättargarantin.

UTVECKLINGEN I SVERIGE; KONTO I ICKE BANKER

Som jag tidigare nämnde finns en viss likhet vad gäller grundproblematiken, med exempelvis ICA-konto. I Sverige antogs en lag 1994 som medger att även icke banker skulle få rätt att ta emot insättningar (förbetalningar) utan särskilda krav på tillsyn. Dock bestämdes att behållningen på ett sådant konto inte fick uppgå till mer än motsvarande ett halvt basbelopp.

Ett av skälen till detta var att riksdagen och regeringen ville främja konkurrensen om insättarnas pengar och medge att en mängd transaktioner skulle kunna

genomföras utanför banksystemet. Förhoppningen var att transaktionskostnaderna härigenom skulle kunna nedbringas och därmed komma konsumenterna tillgodo. Den risk som insättarna tar genom att medlen deponeras hos företag som inte står under tillsyn, antogs uppvägda av de fördelar som kunde uppnås i form av högre räntersättning och smidigare transaktioner.

VEM FÅR GE UT ELEKTRONISKA PENGAR?

Utifrån denna aspekt och med de erfarenheter som hittills erhållits från detta system anser jag inte att utgivningsrätten till förbetalda data-chip kort behöver begränsas till banker, så länge som det värde som kan lagras på kortet är lågt. Av naturliga skäl kommer intresset av att lagra stora värden på kortet att vara begränsat så länge som ingen ersättning lämnas till innehaven av de elektroniska pengarna.

Den förtjänst som utställaren/utgivaren av elektroniska pengar gör motsvaras av den räntevinst denne gör på sitt räntefria lån från kortinnehavaren. Denna förtjänst påminner om den som Riksbanken idag har på sina utelöpande sedlar och mynt. Denna Riksbanksinkomst, seignoraget eller sedelutgivningsprivilegiet, levereras normalt vidare till Riksbankens ägare, riksdagen, och får därmed karaktären av en skatt på betalningsmedlen.

LAGSTIFTNING OCH TEKNISK UTVECKLING

Den tekniska utvecklingen inom främst chip-tekniken går fort och de möjligheter som skapas är stora. Det är i detta sammanhang viktigt att påminna om att det är kombinationen av juridik och teknik som bestämmer vilka finansiella produkter som kan lanseras. Enbart tekniken räcker inte.

Mot denna bakgrund kan det finnas intresse av att klargöra vissa grundläggande bestämmelser som är tillämpliga på de elektroniska pengarna. Det är emellertid viktigt att lagar och regler inte får en sådan utformning att de hämmar den fortsatta utvecklingen, de bör snarare förstärka densamma i gynnsam riktning.

En problematik som redan nu behandlas ingående är frågan om anonymitet. Sedlar och mynt har ju den egenskapen för innehavaren, att en betalning inte kan spåras i efterhand. En transaktion i ett data-chip medger att transaktionen sparas och därmed möjliggör att en betalning kan följas. Denna möjlighet är ur

samhällsekonomisk synvinkel värdefull, främst då kriminella transaktioner skall spåras, men kan å andra sidan vara tveksam för individen.

Andra aspekter är de tidigare nämnda kring de elektroniska pengarnas legala status. Vad händer med elektroniska pengar då en utgivare av desamma inte längre kan lösa in de elektroniska enheterna mot "riktiga" pengar?

Sannolikt kan dessa och andra frågor ges en godtagbar behandling med hjälp av den existerande lagstiftningen anpassad till de nya förutsättningarna.

Ett annat problemområde kan vara gränsöverskridande betalningar med hjälp av förbetalda kort. Det problem som här kan uppkomma är närmast statistiskt. Det kan bli svårare att följa gränsöverskridande transaktioner med förbetalda kort än med hjälp av sedlar. Men med tanke på att transaktionerna genomföres med hjälp av datorer torde även detta problem kunna lösas med hjälp av gemensamma regler om rapportering etc.

E-PENGAR OCH SÄKERHET/TROVÄRDIGHET

Säkerhetsfrågorna har berörts tidigare och är naturligtvis viktiga att bevaka. För sedlar och mynt gäller att dessa ju blivit allt svårare att kopiera. För ett datachip gäller det omvända att det är tämligen enkelt att kopiera varför det måste omges med andra säkerhetsrutiner. Den tekniska utvecklingen har även här gått starkt framåt och enligt uppgift från chip-tillverkarna användes idag protokoll för dataöverföringen som utnyttjar så avancerad krypteringsteknik att det sannolikt skulle ta minst 100 år att avslöja krypteringen med dagens kapacitet på datorer. Detta framkommer i en utredning och analys av datasäkerhetsfrågor, som genomförts på uppdrag av BIS. Utredningen visade vidare att säkerheten sannolikt är högre för elektroniska transaktioner än för transaktioner med hjälp av sedlar.

ELEKTRONISKA PENGAR I FRAMTIDEN

Den framtida utvecklingen inom området elektroniska betalningar kommer att ske inte bara med kort utan även inom olika datanätverk, varav Internet är ett. Det som sannolikt kommer att bli nästa steg är kommunikation mellan olika, idag slutna system. Genom att mellanlagra värden på t.ex den egna PC:n kan möjligheter att överföra pengar från ett system till ett annat skapas. Ur den

enskilde konsumentens synvinkel innebär detta att hon inte längre är bunden till ett system, exempelvis inom en bank, utan kan med hjälp av den egna hårddisken flytta pengar från en bank till en annan. Denna utveckling befrämjar sannolikt konkurrensen och därmed utvecklingen av de framtida betalningssystemen.

Låt mig sammanfatta

Riksbanken välkomnar i allt väsentligt utvecklingen mot allt fler elektroniska transaktioner. Detta kommer att öka effektiviteten i betalningsförmedlingen, transaktionskostnaderna kommer att sjunka och säkerheten att öka i jämförelse med mer traditionellt pappersbaserade transaktioner.

Min åsikt är att det inte är nödvändigt att begränsa utgivningsrätten av förbetalda kort eller andra förbetalda instrument i form av elektroniska pengar till kreditinstituten (bankerna).

Viktigt i detta sammanhang är emellertid att allmänheten uppmärksammas på de skillnader som uppkommer om elektroniska pengar ges ut av kreditinstitut eller andra företag.

Kreditinstituten står under Finansinspektionens tillsyn och regler och behållning på konton i dessa institut omfattas av den allmänna insättargarantin.

Elektroniska pengar utgivna av andra företag än kreditinstitut omfattas inte av samma tillsyn och garantier.

Jag tror att nuvarande lagstiftning, såväl banklagstiftning som konsumentlagstiftning, med vissa anpassningar, är tillräcklig för att reglera utgivningen av elektroniska pengar.

Vissa frågor kring rapportering av större transaktioner i samband med förmodad penningtvätt kan återstå att behandla.

Ur Riksbankens synvinkel är det primära att den använda tekniken är säker och att systemen för transaktionsregistrering är sunda.

Jag ser utvecklingen mot förbetalda data-chip kort ("smart cards") som ett första steg i en möjligen omfattande förändring av betalningssystemet vilken sannolikt kommer att leda till förändringar i den finansiella marknaden för betaltjänster.

Pengar och betalningshantering kommer alltid att innefatta samhällliga skyddsintressen varför Riksbanken både välkomnar utvecklingen som sådan och önskar att den skyndar långsamt.

Vad sker nu från myndigheternas sida för att driva frågan vidare och gradvis arbeta fram ett lämpligt regelverk för elektroniska betalningar - givet vad jag tidigare sagt om att man skall undvika att gå in och reglera för hårt och för tidigt?

Jag tycker nu att det är lämpligt att Riksbanken tillsammans med Finansinspektionen - eftersom vi båda har intressen att bevaka när det gäller utvecklingen av dessa nya betalningsmedel - sätter sig ned och formulerar ett brev till regeringen.

Ett alternativ är att föreslå tilläggsdirektiv till arbetet i Banklagskommittén. Enligt min mening är det rimligt att sammanföra dessa frågor med det övriga arbetet i denna kommitté eftersom elektroniska betalningar bör ses i samband med övriga betalningstjänster och inte som någon särskild, avskild, aktivitet. Detta har ju varit ett av de viktigaste budskapen i mitt anförande.