

Anförande

Vice riksbankschef Stefan Ingves

ONSDAG DEN 4 MARS 1998

Elektroniska pengar ur ett centralbanksperspektiv

"Elektronisk handel - de nya förutsättningarna"
Stockholm 4 mars 1998

Tack för möjligheten att få komma hit och tala. Vad jag tänkte berätta om är hur vi från Riksbankens sida ser på fenomenet elektroniska pengar, ett område som ju hänger nära samman med det övergripande ämnet för den här konferensen.

Det vi ser idag, och sen en tid tillbaka, är ju en snabb elektronisering av betalnings-trafiken i dess breda mening – detta tar sig många former och e-pengar ett av uttrycken för detta, och kanske det mest spektakulära.

Det finns lite olika sätt att definiera e-pengar, men den definition jag tänker tillämpa här är den som formulerats i den offentliga utredning om e-pengar som nyligen publicerat en första rapport, nämligen som elektroniska registreringar av värden som kan användas som ett allmänt betalningsinstrument, utan att finnas på ett individualiserat konto.

Detta täcker såväl "pengar" på chip-kort som på hårddisk, s.k. nätverkspengar. När man betalar med hjälp av ett kontokortsnummer över internet är detta däremot inte ett exempel på elektroniska pengar, utan en metod att göra i grunden traditionella kontobetalningar, fast på ett nytt sätt. Telefonkort och liknande är inte heller att se som elektroniska pengar - de kan snarast ses om elektroniska poletter. Det konkreta exemplet på elektroniska pengar som vi har i Sverige idag är det s.k. Cash-kortet, som är under introduktion på flera platser i landet.

Från Riksbankens sida anser vi – kanske tvärt emot vad många tror – att elektroniska pengar i grunden är något bra: rätt utformat bidrar detta till ökad snabbhet, effektivitet och säkerhet i betalningstrafiken. Men medaljen har också en baksida.

SVERIGES RIKSBANK

Telefon
08-787 00 00

Telefax
08 - 21 05 31

E-post
registratorn@riksbank.se

Betalningssystem av olika slag handlar om att bygga upp och utveckla infrastruktur. Infrastrukturer är ofta känsliga för störningar av olika slag och effekterna av störningar sprids ofta på ett svåröversägligt och svårhanterligt sätt. Vidare kännetecknas infrastrukturer av vissa produktionsekonomiska särdrag; typiskt sett handlar det om stora initiala investeringar och höga fasta kostnader, samt låga, eller mycket låga, marginalkostnader. Allt detta ställer speciella krav på riskhantering, juridiska arrangemang, konkurrensvillkor med mera. Det här är frågor som inte utan vidare löses av marknaden själv, och det är i grunden därför som nästan alla centralbanker, inklusive Riksbanken, har ett generellt mandat att, som det heter i Riksbankslagen, verka för ett "säkert och effektivt betalningsväsende".

Läget idag på e-pengafronten kan, kort sammanfattat, sägas vara att det är mycket på gång på många håll i världen, men att det breda genomslaget ännu låter vänta på sig.

Detta kan dröja ännu en tid; vad det handlar är framför allt att nå den s.k. kritiska massan, när tillräckligt många accepterat och börjat använda denna nya betalningsteknik. Har den punkten väl passerats, kan det å andra sidan gå mycket fort. Hur snabbt man når denna kritiska punkt beror på många saker; produktutformning, utbyggnad av infrastruktur, på prissättningsfilosofi och på i vad mån producenter och användare förmår samarbeta. Allt detta hänger ihop till stor del, och man kan väl konstatera att de svenska erfarenheterna – i varje fall så som de avspeglas i media – tyvärr varit rätt blandade här.

Hur som helst: e-pengarna börjar lämna pilotstadiet och komma in i det reguljära tjänsteutbudet. Parallellt med detta pågår ett på många håll – Sverige inberäknat – intensivt arbete från myndighetshåll med att överväga om och hur detta skall regleras och hur lagstiftningen skall anpassas.

I den internationella centralbanksvärlden har den här frågan funnits med i bilden ganska länge; dock sågs den väl av de flesta till att börja med som en slags science-fiction utan större praktisk relevans. Men för några år sen tog det fart på allvar, både inom G-10-samarbetet och inom EU-kretsen, när man såg att det verkligen började hända saker.

Sen dess har systematiska genomgångar gjorts av de frågor som har betydelse för centralbankerna. En hel del har klarats ut och en gemensam syn börjar komma fram, även om det fortfarande finns klara attitydskillnader i vissa frågor, kanske framför allt kring frågan om utgivningsrätten.

Vad för slags pengar handlar det om ?

Hur ska man då se på företeelsen ? Vad är det för ett djur vi pratar om ? Är det kontanter eller är det kontopengar eller ingetdera ?

Jag tror man lite slarvigt kan säga att det ligger nästan däremellan: vissa lösningar ligger närmare kontanter, andra närmare kontomedel. Likheten med kontanter ligger i att transaktionerna kan göras i princip anonymt och utan någon kontroll mot något konto, d v s "off-line". Hos sådana system där värdena kan cirkulera från användare till användare utan att efter varje vända gå tillbaka till utgivaren blir kontantlikheten ännu större - detta gäller dock inte det svenska cash-systemet.

Skillnaderna mot kontanter är, på samma sätt som för pengar på ett bankkonto, dels att värdet inte garanteras av staten och Riksbanken, och alltså kan förloras om utgivaren går i konkurs, dels att de inte som sedlar och mynt är s.k. legala betalningsmedel, d v s ett betalningsmedel som alla enligt lag är skyldiga att acceptera.

Allmänt kan man väl säga att graden av anonymitet och överförbarhet i praktiken avgör om det mest liknar kontanter eller pengar på konto.

Man kan säga att e-pengar är någonting nytt i den meningen att det definitivt är något mera än bara en elektronisering av en befintlig tjänst eller produkt. Samtidigt kan man också säga att det är "gammalt" i så måtto att det i grunden handlar om traditionella funktioner och rutiner. Med andra ord: det är ett nytt sätt att kombinera och förpacka olika traditionella rutiner och tjänster.¹

Centralbankerna och e-pengarna

Arbetet kom, som sagt, igång på allvar för 2-3 år sen, först inom G-10-samarbetets ram, där en snabb och omfattande probleminventering genomfördes våren 1996. Sammanfattningen av resultaten publicerades också, och fokuserades på ett antal kärnfrågor:

- effekter på seignioraget, dvs. effekterna på centralbankernas inkomster
- effekter för penningpolitiken
- effekter på den finansiella stabiliteten och vilka krav som bör ställas på tillsyn
- legala frågor
- frågor kring teknisk säkerhet

Vad gäller den första punkten, är det ju så att sedelutgivning av hävd är en kärnuppgift för alla centralbanker. Detta ger oss ränteintäkter – dvs. det som ibland kallas seignioraget. En tänkbar ryggmärgsreaktion från centralbankshåll skulle naturligtvis kunna vara att slå vakt om denna unika och monopoliserade intäktskälla och motverka introduktionen av ett konkurrerande betalningsmedel. De centralbanker som till äventyrs känner så – och dit hör inte vi – kan dock hämta tröst i att de analyser som gjordes visade att det inte är särskilt sannolikt att det uppstår några större effekter på seignioraget, i varje fall inte under överskådlig tid, och i den mån effekterna skulle bli mer påtagliga går det likväl att hantera de finansieringsproblem som då kunde uppkomma för centralbankerna.

Dessutom kan det tilläggas att problemställningen är allt annat än ny – sedlar och mynt har ju sedan länge mött konkurrens av andra betalningsinstrument, utan att detta på något sätt hotat våra möjligheter att sköta våra uppgifter. En indikation på detta är det faktum att värdet av samtliga utelöpande sedlar i relation till BNP stadigt minskat under hela efterkrigstiden :

Inte heller när det gäller penningpolitiken kan man hävda att problemen skulle bli särskilt besvärliga: centralbankernas förmåga att bedriva penningpolitik hänger inte på sedelutgivningen. Vissa praktiska komplikationer skulle förstås kunna uppstå, bland annat av statistisk art. Vissa förändringar i de penningpolitiska teknikerna skulle också kunna bli nödvändiga. Men det är inget omskakande i detta; vi har klarat den sortens förändringar förr.

Behövs reglering ?

¹ För en mer ingående redogörelse och diskussion, se rapporten "elektroniska pengar och elektroniska betalningar" av Gabriela Guibourg, Riksbanksstudier 1, publ. November 1997

För centralbankerna är det den tredje punkten jag nämnde, alltså stabilitetsfrågorna, som kommer i fokus när det gäller e-pengar. I vidare mening kan detta innefatta även punkterna fyra och fem, d v s de legala och tekniska arrangemangen. Jag tänkte därför uppehålla mig en del kring detta. Allmänt kan man då konstatera att betalningsförmedling och penninghantering av hävd har ansetts innefatta stora samhälleliga skyddsintressen. Kraven på finansiell, administrativ, teknisk och juridisk stabilitet har ställts högt. För att säkerställa att en tillräcklig standard hålls har därför huvuddelen av den finansiella tjänsteproduktionen ansetts kräva reglering och tillsyn. Frågan är då om detsamma ska gälla för e-pengar.

Först ska sägas att de här frågorna blir intressanta bara i den mån man utvecklar system där pengarna eller värdeenheter kan användas för flera ändamål och hos flera mottagare, dvs. ett öppet system. Det är då som man etablerar en infrastruktur, ett förmedlingssystem eller nätverk som många kan utnyttja och dra nytta av, men som också kan ställa till stora och ofta svåröverskådliga problem för många om något går på tok - till exempel om en utgivare går i konkurs eller om den tekniska säkerheten inte håller måttet.

Riskerna finns både för dom enskilda användarna (konsumenterna) som för stabiliteten i det finansiella systemet. Dom här två aspekterna växelverkar oftast med varandra. Det klassiska exemplet på finansiell kris är en bankkonkurs, där både insättarna/konsumenterna förlorar pengar, och det samlade betalningssystemets funktionsförmåga hotas genom de kedjeeffekter som uppstår för andra finansiella institut. Det typiska är att dessa s.k. systemrisker sällan är tydliggjorda och därmed hanterbara för de enskilda aktörerna.

Nu är det knappast troligt att störningar i ett e-pengasystem eller i ett traditionellt kontokorts- eller girossystem, skulle leda till ett totalt sammanbrott i betalningssystemet i stort. Likafullt finns det ett "systemproblem", men av ett annat slag. Det som kan hända är att dåligt utformade och inkompetent eller oseriöst skötta system kan leda till omfattande förtroendeproblem som drar med sig liknande system och tekniker, vilket i sin tur kan leda till en stegvis erodering av betalningssystemets funktionsförmåga. En konsekvens kan bli en återgång till kontantekonomin, vilket skulle vara en samhällsekonomiskt mycket kostsam "flight to quality". I det perspektivet kan man för övrigt se centralbankens utgivning av sedlar och mynt som ett sista skyddsnät för ett ännu större och ännu mer förödande steg bakåt: en återgång till bytesekonomin. För att det skyddsnätet skall fungera krävs i sin tur ett förtroende för att pengarna kan behålla sitt värde – prisstabilitet är därför något som är viktigt också ur det här perspektivet.

Det finns kort sagt ett samhällsintresse att systemen är tekniskt säkra och finansiellt och juridiskt sunda. Vad krävs då för att uppnå detta ?

Vilka närmare krav som bör ställas på de institutionella arrangemangen, främst då vem som ska få vara utgivare har under senare år varit föremål för en livlig internationell diskussion, inom både EU-samarbetet — såväl EU-kommissionen som EMI — och G-10-samarbetet. Vad gäller det europeiska samarbetet antog EMI, det Europeiska Monetära Institutet där EUs centralbanker ingår, år 1994 ståndpunkten att betalkraft på förbetalda kort är att betrakta som inlåningsmedel och att utgivningsrätten därför skall begränsas till "credit institutions", d.v.s. i praktiken banker, något som man sedermera lagfäst i flertalet kontinentaleuropeiska länder. Inom EMI har man det senaste året arbetat med en översyn och uppföljning av denna rekommendation. Inom EU-kommissionens ram diskuteras för närvarande ett utkast till direktiv där en övergripande reglering av utgivningsrätt m.m. ingår. Beslut om detta är att vänta någon gång framemot sommaren.

Grundattityden till reglering är fortfarande skiftande mellan olika länder och olika centralbanker. Lite schablonmässigt kan man säga att centralbankerna på kontinenten har en mer restriktiv attityd än de nordiska centralbankerna, liksom Bank of England. USA och Canada representerar den andra motpolen, där man inte velat se någon särskild reglering överhuvudtaget. I den svenska utredning som nyligen publicerats är utgångspunkten att en utgivare skall stå under finansinspektionens tillsyn, men inte nödvändigtvis måste vara bank.

En annan viktig fråga för förtroendet och stabiliteten gäller den tekniska säkerheten. Enligt flera bedömare är chip-tekniken idag mycket säker och svårforcerad. Men till skillnad från "vanlig" falskmyntning går det – om man lyckas bryta krypteringen – att producera elektroniska pengar som är helt identiska med de "äka", samtidigt som källan till förfalskningen är svår att spåra och leda i bevis. Med andra ord måste den tekniska integriteten vara mycket hög för att undvika risken för "förtroendekollaps" i systemen. Till den ändan förefaller det nödvändigt att systemen är reviderbara så att man kan följa de transaktioner som gjorts, vilket gör det möjligt att någorlunda snabbt se om falska värden kommit in i systemet. Men faktum kvarstår: de ekonomiska incitamenten till intrång kommer att vara betydande, och det kommer att stimulera den brottsliga kreativiteten. Även med avancerade tekniska skydd kan dessa risker aldrig negligeras.

Till sist finns anledning att peka på de internationella dimensionen när det gäller vilka krav som ska ställas på finansiell styrka, juridiska arrangemang och teknisk säkerhet. Av flera skäl är det viktigt att vi inte bygger upp systemen och utifrån normer som avviker från andra länders. Det analys- och normgivningsarbete som nu pågår när det gäller elektroniska pengar är alltså i mycket hög grad ett arbete i internationell samverkan, och här är Riksbanken som sagt aktiv. Här finns det särskild anledning att peka på framväxten av de nätverksbaserade system som till hela sin karaktär är gränsöverskridande och globala; regleringar som begränsar sig till Sverige – men även till EU – riskerar i det perspektivet att bli ett kraftfullt slag i luften.

Riksbanken och e-pengarna

Vad tänker då Riksbanken göra? Som jag väl har antytt ganska klart har vi inte för avsikt att motverka utvecklingen av elektroniska pengar - tvärtom är teknisk och strukturell förnyelse något i grunden positivt, här som på andra områden. Det finns risker och problem som måste hanteras, men möjligheterna till ökad snabbhet, effektivitet och säkerhet är stora och det är angeläget att de tas tillvara. Å *andra sidan* är det just därför viktigt att åstadkomma en stabil grund för utvecklingen, annars kan bakslagen bli besvärliga och kostsamma både för företagen och samhället och för tekniken som sådan. Det är i det perspektivet man ska se diskussionen kring vilken typ och vilken grad av reglering och övervakning vi kan behöva.

Vi kommer alltså att följa utvecklingen uppmärksamt. Däremot eftersträvar vi inte en operativ roll på det här området. Vi menar att det är marknaden som ska spela huvudrollen, här som när det gäller andra betaltjänster, och, för den delen, när det gäller finansiella tjänster i stort. Det hindrar inte att insatser kan behövas för att få marknaden att fungera på ett rationellt sätt – med tanke på dom produktionsekonomiska särdrag som finns i sån här verksamhet, och som jag berörde inledningsvis, finns risker för oönskade effekter när det gäller prisbildning och konkurrens. Här har naturligtvis även andra myndigheter än Riksbanken en roll att spela, exempelvis Konkurrensverket.

Att ge ut sedlar och mynt utgör ju, som jag nämnt, en hävdvunnen kärnuppgift för alla centralbanker. Samtidigt är det också en källa till intäkter för centralbankerna och, indirekt, staten — det s.k. seignioraget. Som jag sa är vi inte särskilt bekymrade över det här. Det är ju först och främst så att sedlar och mynt sedan länge utsatts för konkurrens från checkar, girobetalningar och kontokort, vilket bidragit till att värdet av utelöpande sedlar som andel av BNP i stort sett halverats under efterkrigstiden. Introduktionen av elektroniska pengar blir i det perspektivet inte fullt så dramatiskt, som ju framgick av det diagram jag visade tidigare. Dessutom tror vi inte att vi kommer att få något "kontantlöst samhälle", inte ens på lång sikt - historiskt har det fungerat så att nya betalningsmedel inte eliminerat utan adderats till befintliga tekniker och system. Det kommer alltid att finnas plats för sedlar och mynt, om än i mindre utsträckning än i dag. Sist men inte minst är det faktiskt så att vår uppgift i samhället är att verka för stabilitet och effektivitet i betalningssystemet, inte att maximera våra egna ränteinkomster.

Vi är alltså angelägna att bidra till att effektivisera betalningssystemet, och i den mån vi ser bekymmer här är det snarare risken att utvecklingen går för sakta än att den går för fort; inte minst i ett internationellt konkurrenskraftsperspektiv är det angeläget att svenska banker och andra aktörer ligger i framkant när det gäller teknisk utveckling och förmåga att produktionssätta ny teknik – detta gäller inte minst betalningsområdet. Kan vi inta en katalyserade och pådrivande roll här vill vi gärna göra detta, och vi planerar för närvarande en diskussion med "betalmarknadens" parter för att identifiera vilka problem och utvecklingshinder som kan finnas och vad som i så fall kan göras åt dem. Det kan gälla frågor om regleringsbehov, om prissättning och tillgänglighet, om samarbete på producentsidan och mellan producenter och användare, om Riksbankens roll, andra myndigheters roll och så vidare. Vi tror att det kan finnas behov av ett sådant forum för att få en lägesbestämning – sen får vi se hur vi går vidare.

En del av en större process

Så här långt har jag uppehållit mig vid elektroniska pengar som s.a.s. enskilt fenomen. Bland annat med tanke på den här konferensens tema, den elektroniska handeln, tänkte jag avslutningsvis lufta några allmänna reflektioner kring det bredare sammanhang som elektroniska pengar ingår i. Framväxten av e-pengar är ju något som i mycket sammanfaller med – och delvis betingas av – tillkomsten av internet-handeln och behoven av betaltekniker anpassade till detta. Det gäller i och för sig inte bara e-pengar i den mening jag talat om idag, utan också de nya formerna för kontobaserad betalningsförmedling – nu börjar ju säkra system för kontokortsbaserade betalningar över nätet att komma fram.

Den snabba utvecklingen av möjligheterna att beställa elektroniskt och att betala elektroniskt förstärker alltså varandra. Den snabba tillväxten av antalet människor med tillgång till nätverken skapar samtidigt den nödvändiga basen för acceptans och lönsamhet i verksamheten. Till detta kan läggas ytterligare en faktor: om mindre än ett år kommer ett stort antal europeiska länder att ha infört en ny, gemensam valuta – euron. Detta innebär, bland mycket annat, att prisjämförelser mellan olika länder blir mycket enklare – även för oss som åtminstone till en början står utanför EMU; om inte annat får vi ju ett tiotal valutor mindre att hålla reda på. En annan aspekt på euro-introduktionen som är av intresse i det här sammanhanget är ju att det under en period på cirka tre år inte kommer att finnas euro i form av sedlar och mynt, något som kommer att innebära intressanta möjligheter för elektronisk hantering av euro-betalningar, både i form av elektroniska euros och i form av kontobaserade betalningar.

Utan att förlora sig i alltför vidlyftiga spekulationer kring den snabba och spännande utveckling som vi står på tröskeln till, tror jag ändå man vågar göra den bedömningen att allt detta sammantaget kommer att innebära en snabb tillväxt av den elektroniska handeln och de elektroniska betalningarna, samtidigt som en verkligt internationaliserad detaljhandelsmarknad tar form, med allt vad detta innebär i form av ökad konkurrens och prispress till gagn för konsumenterna.

Riksbanken har ju i grunden två uppgifter som vi fått Riksdagens mandat att sköta. Den ena är penningpolitiken, som skall föras med prisstabilitet som överordnat mål. Det yttersta syftet med detta är att skapa förutsättningar för en långsiktigt hög och stabil ekonomisk tillväxt. Den andra är att verka för ett ”säkert och effektivt betalningsväsende”. Utvecklingen när det gäller elektroniseringen av betalningsväsendet utgör ett mycket handgripligt exempel på vilken betydelse ett välfungerande betalningssystem har för den allmänna ekonomiska utvecklingen. Med andra ord handlar bägge Riksbankens huvuduppgifter i slutändan om en och samma sak: att främja en god ekonomisk utveckling.

Sammanfattningsvis skulle jag vilja säga följande:

Den fortgående elektroniseringen av betalningsväsendet - där de elektroniska pengarna är en del - innebär en viktig potential för effektivisering av betalningshanteringen, i förlängningen sannolikt också av många angränsande verksamheter. Det finns ett betydande samhällsekonomiskt intresse att denna potential tas tillvara, och Riksbanken vill för sin del på lämpligt sätt medverka till detta.

Om denna potential skall kunna förverkligas fullt ut krävs dock att systemen är - och av användarna uppfattas som - tekniskt säkra och juridiskt och finansiellt sunda. För att säkerställa detta krävs viss reglering och tillsyn av verksamheten, och det kan också krävas insatser för att främja en väl fungerande marknad.

- En annan viktig förutsättning för att möjligheterna skall kunna utnyttjas är att det sker en internationell harmonisering av standarder etc., men också när det gäller reglering. Här fungerar det inte med egna svenska modeller, men det räcker inte heller med EU-lösningar. Vad som krävs och vad vi måste arbeta för är överenskommelser på global nivå.