



ANFÖRANDE

DATUM: 2019-06-12
TALARE: Vice riksbankschef Martin Flodén
PLATS: Riksbanken

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

Ska Riksbankens betalningssystem ha öppet dygnet runt?*

Riksbankens roll i den svenska betalinfrastrukturen har kommit att stå allt mer i fokus för Riksbanken.¹ Jag är medveten om att det är ett område som kanske inte engagerar allmänheten lika mycket som minusränta, bostadspriser, kontantfria butiker, kronkursen eller annat som Riksbanken normalt förknippas med. De flesta människor är – för att vara uppriktig – inte överdrivet intresserade av hur det ”rörmokeri” ser ut som möjliggör miljontals betalningar till ett sammanlagt värde av hundratals miljarder kronor varje dag. Det är inte heller så konstigt. Betalningar är inte ett mål i sig utan ett sätt att få vardagen att fungera, att få lön, betala räkningar, köpa mat, ge veckopeng till barnen, pensionsspara etcetera. Men i likhet med andra centralbanker har Riksbanken fått i uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Vi på Riksbanken måste därför förstå hur betalningsväsendet är hopskruvat och fundera på vilka åtgärder och investeringar som behövs för att det även fortsättningsvis ska vara säkert och effektivt.

Den svenska betalningsmarknaden har förändrats snabbt under det senaste decenniet. Hushållen väljer i allt större utsträckning elektroniska betalningsmedel i stället för kontanter, och det ställs allt högre krav på att det ska vara enkelt att betala och att betalningarna snabbt ska nå mottagaren.

Den här utvecklingen medför även att Riksbankens roll på betalningsmarknaden förändras. Eftersom kontantanvändningen har minskat funderar Riksbanken på om det är önskvärt och möjligt att ge ut elektroniska centralbankspengar till allmänheten, så kallade e-kronor. Men idag tänker jag inte diskutera e-kronor. I stället vill jag fokusera på Riksbankens roll i den betalinfrastuktur som banker och

* Tack till Martin W Johansson som har hjälpt mig att förbereda den här texten. Tack också till Anders Vredin och Marianne Sterner för värdefulla synpunkter.

¹ En betalinfrastuktur kan förenklat sägas bestå av två delar, dels den tekniska plattformen (hård- och mjukvara och andra tekniska komponenter) som krävs för att en betalning ska kunna genomföras, dels regelverk och bodelsform.

andra finansiella institut använder för att betala till varandra. Den här infrastrukturen används i bakgrunden när de allra flesta betalningarna i Sverige genomförs, eller avvecklas som det också kallas.

Centralbanker spelar en viktig roll för att hushåll och företag ska kunna betala varandra genom att använda finansiella institut som mellanhand. Riksbanken fungerar som en hub och tillhandahåller ett betalningssystem med konton där finansiella institut kan hålla pengar ("centralbankspengar"). De institut som deltar i Riksbankens betalningssystem kan sedan betala genom att för egen eller kunders räkning flytta pengar mellan deltagarnas konton.

När centralbankspengar används i en transaktion omvandlas en osäker fordran på en motpart till en säker och likvid fordran på centralbanken. Centralbankspengar är säkrare än andra pengar eftersom en centralbank alltid kan fullgöra sina åtaganden i inhemsk valuta. Att kunna betala i centralbankspengar är viktigt för finansiella institut, som annars skulle dras med motpartsexponeringar vid betalningar.² Centralbankspengar och möjligheten att kunna göra säkra betalningar är alltså nära sammankopplade.

Riksbankens behöver anpassa sina betalningssystem så att infrastrukturen förblir säker och kostnadseffektiv när teknologin utvecklas och betalningsmarknaden förändras. En växande trend både i Sverige och i omvärlden är att hushåll och företag förväntar sig att kunna göra betalningar närhelst de önskar. Det betalningssystem vi idag erbjuder behöver därför kompletteras med ett nytt system som är öppet dygnet runt och anpassat för att snabbt avveckla stora volymer betalningar. Min bedömning är att det bästa sättet för Riksbanken att uppnå det målet är att göra den svenska kronan tillgänglig på samma tekniska plattform som Europeiska Centralbanken (ECB) och eurosystemet använder.³ Genom att utnyttja de stor-driftsfördelar som då uppstår skapas förutsättningar att sänka transaktionskostnaderna för svenska hushåll och företag. Det skulle också medföra att svensk betalinfrastruktur i större utsträckning harmoniseras med övriga EU, vilket kan öka konkurrensen och kvaliteten på de betaltjänster som erbjuds svenska kunder.

RIX har en central roll i svenskt betalningsväsende

Det betalningssystem som Riksbanken idag tillhandahåller för finansiella institut kallas RIX. Det institut som vill bli deltagare i RIX ingår ett avtal med Riksbanken. Riksbanken är en offentlig institution vilket borgar för att tillträde till RIX ges på konkurrensneutrala villkor till institut som uppfyller de villkor som satts upp.

Det är svårt att överskatta RIX betydelse för svensk ekonomi. Från det att RIX öppnar 07:00 en typisk vardag tills det stänger 17:00 avvecklas drygt 20 000 betalningar till ett sammanlagt värde av mer än 600 miljarder kronor.⁴ RIX är navet i Sveriges betalningsväsende och därför är det också logiskt att RIX funktion och tillgänglighet står i fokus när Riksbanken uppgraderar sin förmåga att möta de utmaningar som den framtida betalmarknaden ställer. I detta avseende befinner sig

² Enligt de internationella standarder som avser finansiella infrastrukturer utgivna av CPMI-IOSCO bör systemviktiga infrastrukturer genomföra avveckling i centralbankspengar när det är praktiskt möjligt och tillgängligt.

³ Eurosystemet består av Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna inom euroområdet.

⁴ Riksbanken har beslutat att förlänga öppettiderna i RIX från 07:00-17:00 till 07:00-18:00 från oktober.

Riksbanken inte i någon unik situation. Många andra centralbanker överväger nu att uppgradera sina betalningssystem.

Betalflöden idag...

Historiskt har man skilt mellan stora och små betalningar, även kallade massbetalningar. Bland stora betalningar återfinns betalningar mellan bankernas storkunder, utlandsbetalningar, betalningar till och från finansiella infrastrukturer och Riksbankens egna transaktioner. Denna typ av betalningar är ofta stora, tidskritiska och avvecklas styckvis i RIX enligt principen "först in, först ut".⁵ Massbetalningar är de miljontals mindre vardagsbetalningar som görs mellan hushåll, företag och myndigheter, till exempel kortbetalningar i handel, löneutbetalningar, pensioner och vanliga fakturabetalningar.

Massbetalningar som inte avvecklas kontant sammanställs och aggregeras vanligtvis först av ett clearinghus (i Sverige av Bankgirot) och avvecklas därefter i RIX enligt förutbestämda tidsscheman, även kallade sessioner. Men den här ordningen håller på att rubbas eftersom tekniken nått en sådan mognadsgrad att det är möjligt att utan clearing skicka mindre betalningar som är mottagaren tillhanda inom någon sekund. På Riksbanken kallar vi denna sorts betalningar för omedelbara betalningar.⁶ I folkmun kallas betalningssättet för att "swisha" efter den mobilapplikation som används för att initiera betalningen. Swish har tagit landet med storm och är ett skäl till att kontantanvändningen minskar i Sverige.⁷ Idag har cirka 70 procent av Sveriges befolkning tillgång till appen och under 2018 gjordes nästan 400 miljoner omedelbara betalningar med hjälp av den.

Avvecklingen av en swishbetalning sker på en plattform som kallas för "Betalningar i Realtid" (BiR) som ägs av Bankgirot. Swishbetalningar avvecklas alltså i pengar utgivna av ett kommersiellt institut och skiljer sig därför från andra betalningar som avvecklas i centralbankspengar. En annan skillnad mellan BiR och RIX är att BiR är tillgängligt dygnet runt, årets alla dagar ("24/365"). Den genomsnittliga transaktionen i BiR är mycket mindre än den genomsnittliga transaktionen i RIX, vilket följer naturligt av att de betalningar som initieras med Swishappen också är små. Det finns dock inga teknologiska begränsningar som hindrar att även större betalningar skulle kunna avvecklas omedelbart. Men i så fall kommer det ställas höga krav på att avvecklingen är säker, och den bör då ske i centralbankspengar.

...och i framtiden?

Hur betalningsmarknaden ser ut om 5-10 år är såklart omöjligt att veta, men en kvalificerad gissning är att omedelbara betalningar kommer att bli allt viktigare. Nya betalprodukter som introduceras kommer att kunna avvecklas omedelbart

⁵ Nästan alla centralbanker äger och driver betalningssystem med samma sorts funktioner som RIX. På engelska kallas systemen ofta för "Real-Time Gross Settlement" (RTGS) system eller "Large Value Payment System" (LVPS).

⁶ På engelska är den vanligaste benämningen "instant payments". Andra engelska synonymer är "real-time payments" eller "faster payments". För en närmare beskrivning, se [The quest for speed in payments, BIS Quarterly Review, March 2017](#).

⁷ Se [Svenska folkets betalningsvanor 2018, Sveriges Riksbank](#).

om kunden så önskar, till exempel via internetbanker, "Point of Sale"- eller e-handelsplattformar. Många betalningar som idag avvecklas sessionsvis kommer troligen att flytta till omedelbar avveckling. Till exempel är det sedan 2018 möjligt att göra swishbetalningar till Skatteverket.

Det är också tänkbart att det kan uppstå blandformer av sessionsbaserad och omedelbar avveckling där betalningar avvecklas styckvis men på förutbestämda tidpunkter. På sikt är det inte heller osannolikt att några av de betalningar som idag görs styckvis i RIX kommer att flytta till andra plattformar som möjliggör omedelbara betalningar. Klart är i alla fall att den begreppsapparat som används för betalningar (stora/små, omedelbart avvecklade/sessionsvis avvecklade och tidskritiska/inte tidskritiska) kommer att bli mer suddig.

Riksbanken står här vid ett vägsval: Ska Riksbanken fortsätta att enbart tillhandahålla en infrastruktur motsvarande RIX som främst lämpar sig för stora, tidskritiska betalningar under kontorstid på vardagar och överlåta övrig betalningsavveckling mellan finansiella institut till den privata sektorn? Eller ska Riksbanken också tillhandahålla en infrastruktur som möjliggör sekundsnabb avveckling av betalningar i centralbankspengar 24/365? Annorlunda uttryckt: Ska Riksbankens betalningssystem alltid vara öppet?

Behövs en avvecklingstjänst 24/365?

Svaret är inte givet, men mycket talar för att Riksbanken i framtiden får svårare att uppfylla sin uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende om vi inte höjer ambitionsnivån för de tjänster som vi idag erbjuder deltagarna i RIX. Jag ser två huvudsakliga skäl för detta.

För det första är avveckling i centralbankspengar det säkraste sättet att avveckla betalningar. Privata avvecklingsplattformar kan med centralbankens hjälp imitera en del av den trygghet som avveckling i centralbankspengar innebär. I Sverige sker det genom att de institut som är deltagare i BiR avsätter pengar på ett särskilt klientmedelskonto i RIX som fungerar som säkerhet för de betalningar som avvecklas på BiR.

Det här hybridsystemet har möjliggjort omedelbara betalningar i Sverige utan att vi behövt bygga om Riksbankens betalningssystem från grunden. Så länge volymerna är förhållandevis små är ett sådant system fullt tillräckligt, men om volymerna växer sig riktigt stora blir den finansiella stabiliteten allt mer beroende av tillförlitligheten i dessa hybridsystem. Förr eller senare når man därför en punkt där det blir svårt att se poängen med ett hybridsystem som försöker efterlikna den säkerhet som centralbankspengar erbjuder om centralbanken likaväl själv kan erbjuda avveckling direkt. Riksbanken kan därutöver erbjuda deltagarna en bättre och mer kostnadseffektiv likviditetshantering än vad som är möjligt i privata arrangemang.

För det andra är betalningssystemet en av ekonomins kritiska infrastrukturer. Den institution som ansvarar för avvecklingen av betalningar mellan finansiella institut får ett stort inflytande över hela betalningsväsendet. Om betalningsavveckling hade varit en bransch som karaktäriseras av hög konkurrens och låga inträdesbarriärer hade inte det varit något problem. Men eftersom betalningsavveckling i

stället kännetecknas av stordriftsfördelar och nätverkseffekter har Sverige egentligen att välja mellan ett offentligt monopol eller någon form av privat monopol. Även en privatägd infrastruktur kan tillhandahållas på ett konkurrensneutralt sätt utan att skapa monopolvinster, men måste i så fall inhägnas med reglering, tillsyn och övervakning vilket återigen är en onödig omväg om infrastrukturen lika väl direkt kan tillhandahållas av en centralbank.

Jag tror därför att både den finansiella stabiliteten och konkurrensen på betalningsmarknaden skulle gynnas av att Riksbanken tillhandahåller ett betalningssystem som är tillgängligt när helst någon av deltagarna vill använda det.

Plattformsdelning med andra centralbanker är kostnadseffektivt

Plattformer för avveckling av omedelbara betalningar måste kunna processa ett stort antal betalningar, vara tillgängliga 24/365 och erbjuda förstklassiga kontinuitetslösningar. Systemen är därför dyra och komplexa att utveckla. Vi har inte i detalj räknat på hur mycket det skulle kosta för Riksbanken att själv utveckla eller upphandla ett system för avveckling av omedelbara betalningar, men enkla företagsekonomiska argument talar emot ett sådant projekt.

Betalinfrastrukturer dras med stora fasta kostnader. Utöver utvecklingskostnaderna tillkommer driftskostnader för personal samt IT- och kommunikationssystem. Dessutom måste betalningssystemet skyddas mot olika former av hot, till exempel cyberangrepp och storskaliga bedrägerier.⁸

Den svenska marknaden är inte tillräckligt stor för att med kostnadseffektivitet bära en sådan plattform på egna axlar. Om Riksbanken ska tillhanda hålla en avvecklingstjänst för omedelbara betalningar är det därför att föredra om Riksbanken kan göra det genom att dela teknisk plattform med andra centralbanker. Om fler delar på kostnaden att driva plattformen blir den billigare och mer attraktiv att använda.

Plattformsdelning med eurosystemet

Som jag nämnde tidigare är det fler centralbanker än Riksbanken som funderar på hur deras betalningssystem behöver moderniseras för att möta morgondagens krav, inte minst med avseende på omedelbara betalningar. Därför beslutade eurosyste- met under 2017 att addera en ny teknisk plattform till sitt betalningssystem TARGET2 (eurosyste- mets motsvarighet till RIX). Plattformen kallas Target Instant Payment Settlement (TIPS). Plattformen har utvecklats och drivs av Italiens centralbank sedan november 2018.

Riksbanken har under våren undersökt möjligheterna att använda TIPS för att avveckla omedelbara betalningar i svenska kronor. Plattformen har från början byggts med funktionen att kunna avveckla betalningar även i andra valutor än euron, och vår bedömning är att det inte finns några avgörande tekniska hinder för att avveckla betalningar i svenska kronor där. Dessutom kostar det inget att

⁸ Se [Reducing the risk of wholesale payments fraud related to endpoint security, CPMI Papers No 178, BIS 2018.](#)

ansluta sig till TIPS utöver de anpassningar som Riksbanken och marknaden behöver göra av sina kommunikations- och IT-system. Anslutningen sker genom att den centralbank som vill delta ingår ett avtal med ECB och eurosyste

Om Riksbanken beslutar att använda TIPS kommer avvecklingen av omedelbara betalningar i svenska kronor alltså att ske i Italien där plattformen är placerad. Eftersom Riksbanken i så fall utlokaliserar driften till en annan aktör måste driften av TIPS leva upp till de krav som svensk lagstiftning ställer. Utöver dessa krav reser en sådan utlokalisering såklart också bredare frågor om nationellt självbestämmande.

Det kan vara värt att påminna om att svensk betalinfrastruktur redan idag är helt beroende av omvärlden. Låt mig ge några exempel: RIX är upphandlat från ett sydafrikanskt företag, avvecklingen av svenska värdepapper sker i Euroclears tekniska system som delvis sköts utomlands, svenska sedlar trycks i Storbritannien, det kommunikationsnätverk som används för att skicka betalningsmeddelanden mellan svenska finansiella institut, vilket till exempel krävs när kunder gör vanliga kontantuttag, ägs av en internationell Kooperation med säte i Belgien (SWIFT) och korttransaktioner i Sverige clearas genom två amerikanska företag.

Idén om ett svenskt betalningsväsende som kan fungera utan förgreningar till omvärlden är sedan länge omsprungen av verkligheten och lika realistisk som att tro att till exempel svensk läkemedelsindustri på egen hand skulle kunna täcka sjukvårdens alla behov. Utmaningen för ett litet land som Sverige ligger i stället i att kunna dra nytta av internationellt samarbete genom att välja motparter som är långsiktigt pålitliga och som vi har goda relationer till, exempelvis ECB. Även om Sverige inte använder euron som valuta har Riksbanken ett mångårigt och djupt samarbete med ECB om centralbanksfrågor. Länder som Finland, Danmark och våra baltiska grannar anser att plattformsdelning med eurosyste

En annan fråga som någon kanske undrar över är om TIPS på något sätt ska ses som ett första steg mot att införa euron i Sverige. Svaret på den frågan är "nej". Det är riksdagen som bestämmer vilken valuta som används i Sverige. TIPS är ett IT-system som används för att avveckla betalningar och påverkar inte Riksbankens förmåga att bedriva penningpolitik, valutapolitik eller ge likviditetsstöd i svenska kronor. Därmed är frågan om TIPS inte ett ställningstagande för eller emot att införa euron som valuta i Sverige.

För den svenska kronans status som en oberoende och internationellt gångbar valuta är det däremot viktigt att det inte upplevs som mer omständligt, dyrt eller osäkert att göra betalningar i svenska kronor än i andra valutor. Det innebär att de avvecklingstjänster som Riksbanken erbjuder finansiella institut måste vara minst lika säkra och effektiva som de som finns tillgängliga i omvärlden. Även ur det perspektivet förefaller det rimligt att dela teknisk plattform med euroländerna.

⁹ Danmark har inte tagit ställning till TIPS men använder sig av eurosyste

Hur samexisterar RIX och TIPS?

Om Riksbanken börjar använda TIPS-plattformen för att erbjuda avveckling av omedelbara betalningar behöver RIX ändra utformning och funktion. Det lämpar sig inte att gå igenom alla skruvar och muttrar här och nu, så låt mig därför endast beskriva arrangemanget på ett övergripande plan.

Det nuvarande RIX-systemet (härefter kallat RIX_{RTGS}) kommer att finnas kvar. I samband med att RIX_{RTGS} stänger för avveckling vid arbetsdagens slut genomför Riksbanken sina penningpolitiska transaktioner, precis som idag. Men RIX_{RTGS} kommer därutöver att utrustas med vissa nya finesser. Till exempel kommer en deltagare i RIX_{RTGS} att ha tillgång till intradagskredit närapå dygnet runt, jämfört med idag när intradagskredit endast finns tillgänglig under RIX vanliga öppettider.

Utöver i RIX_{RTGS} kommer avveckling att vara tillgänglig 24/365 via TIPS-plattformen (härefter kallad RIX_{INST}). För att underlätta för deltagarna att hantera sin likviditet kommer det att vara möjligt att flytta likviditet inom RIX-familjen från RIX_{RTGS} till RIX_{INST} och vice versa dygnet runt, vilket borgar för en smidig och billig betalningsavveckling.¹⁰ Avsikten är att det institut som vill bli medlem i RIX_{RTGS} inte ska behöva vara medlem i RIX_{INST} eller vice versa.

Om vi adderar TIPS-plattformen till RIX kommer det alltså att bli möjligt för finansiella institut att avveckla betalningar i centralbankspengar dygnet runt.

Hur påverkar TIPS den svenska betalmarknaden?

Om Riksbanken beslutar sig för att använda TIPS för att tillhandahålla en avvecklingstjänst 24/365 kommer de flesta privatpersoner och företag på kort sikt inte att märka någon skillnad. De institut som deltar i RIX_{INST} kommer däremot att behöva anpassa sina meddelandeformat och processer till det regelverk som gäller för omedelbara betalningar i stora delar av resten av Europa.

Precis som vid all annan harmonisering uppstår det en avvägning mellan ett eventuellt behov av skraddarsydd nationella lösningar och de vinster som kan skördas av att fullt ut delta på EUs inre marknad. Visserligen kan det finnas fördelar för en marknad att "göra saker på sitt eget sätt", men på sikt tror jag att Sverige har mycket att vinna på att anpassa sig till resten av EU i detta avseende. Sverige ligger före sina europeiska grannar i resan mot ett kontantglost samhälle, och svenska banker och fintechföretag är väl rustade för att fortsätta lansera innovativa betalningstjänster.

Att använda samma tekniska plattformar som stora delar av resten av Europa tror jag skulle underlätta för svenska betaltjänstleverantörer att etablera sig i Europa. Och på samma sätt blir det enklare för utländska företag att konkurrera i Sverige. Det är också sannolikt att det blir enklare att göra omedelbara betalningar mellan olika valutor i framtiden om centralbanker använder samma tekniska plattform för att avveckla betalningar.

¹⁰ För penningpolitiken är det endast en deltagares *nettoposition* mot Riksbanken som har betydelse. Om en deltagare i RIX lånar, säg, 10 miljarder kronor i RIX_{RTGS} och placerar samma belopp på sitt konto i RIX_{INST} blir nettopositionen vis-a-vis Riksbanken, och därmed deltagarens räntekostnad, noll.

Vad händer härnäst?

Under våren har jag och mina kollegor i direktionen diskuterat Riksbankens framtida roll i betalinfrastrukturen. Mitt ingångsvärde i de diskussionerna var att Sverige – precis som de flesta andra länder – länge haft en modell där bankerna har avvecklat betalningar på riskfria konton i centralbanken. Det har varit viktigt för att bevara stabiliteten och förtroendet för betalningsväsendet. När betalningsmarknaden nu går mot fler, större och viktigare betalningar utanför RIX ordinarie öppettider behöver Riksbanken modernisera sitt tjänsteutbud så att centralbankspengar förblir normen när finansiella institut avvecklar betalningar. Mina kollegor har i all väsentlighet framfört liknande synpunkter.

I förra veckan beslutade vi därför att ta kontakt med ECB för att inleda diskussioner om ett avtal som gör den svenska kronan tillgänglig för avveckling på TIPS. Ett absolut krav från oss i de diskussionerna är att de säkerhetskydd som omgärdar TIPS uppfyller de förväntningar som svensk lagstiftning ställer.

Det är fortfarande för tidigt att precisera när TIPS i så fall skulle kunna finnas tillgänglig för den svenska kronan, men om allt går i lås hoppas jag på 2021. När Riksbanken väl tillhandahåller en avvecklingstjänst som är tillgänglig 24/365 är vår förväntan att de RIX-deltagare som avvecklar omedelbara betalningar använder den plattform som Riksbanken erbjuder. Men vi kommer att gå varsamt fram och stödja den privata lösning som finns tillgänglig, BiR, fram tills TIPS införs och alla förutsättningar att använda TIPS finns på plats. Under genomförandet är Riksbanken mån om att hålla en nära dialog med marknaden och vara lyhörd för synpunkter och önskemål om hur TIPS kan göras tillgänglig för svenska kronan. De exakta formerna för ett sådant samråd kommer vi att återkomma till längre fram i höst.