

År 2000-omställningen i den finansiella sektorn

Tusenårsskiftet innebär en särskild påfrestning för den finansiella sektorn vilket är viktigt att belysa ur ett stabilitetsperspektiv. Riksbanken är angelägen om att förtroendet för banksystemet inför årsskiftet ska vara gott. Osäkerhet om den finansiella sektorns funktionalitet kan i sig skapa problem såsom försämrad likviditet i finansmarknaderna och betydande efterfrågan på kontanter. Konkret arbetar Riksbanken med att trygga kontantförsörjningen, att säkra den finansiella infrastrukturen samt att skapa beredskapsplaner och reservrutiner om problem skulle uppstå. Riksbanken gör bedömningen att de viktigaste aktörerna i betalningssystemet är väl förberedda.

De olika risker som hittills presenterats och som utgör grundstenarna i Riksbankens analys av stabiliteten i betalningssystemet är sådana risker som kan drabba flera, eller alla, aktörer samtidigt och därmed orsaka problem i den finansiella sektorn som helhet. Detta är normalt inte fallet för operationella risker, som tenderar att vara instituttspecifika och därför ges förhållandevis mindre uppmärksamhet i Riksbankens analys av betalningssystemets stabilitet. Ett undantag är dock de risker som sammanhänger med tusenårsskiftet. Även om dessa risker närmast kan karakteriseras som operationella, så omfattar de alla aktörer i ekonomin vid ett och samma tillfälle. Detta gör det angeläget att beakta 2000-omställningen i analysen.

Komplexiteten i 2000-omställningen gör det svårt att på förhand bedöma omfattningen av eventuella problem. Risken för störningar i det finansiella systemet måste dock tas på stort allvar. Både myndigheter och finanssektorns aktörer har ett stort ansvar för att frågan får en omsorgsfull hantering och att god beredskap kan upprätthållas. Bristande

eller missledande information kan också bidra till att förvärra problemen. Såväl politiker och myndigheter som företag och medier har därför ett betydande ansvar för att frågan får en saklig belysning.

Finansinspektionen har ett ansvar för att följa de finansiella institutens förberedelser (se ruta nästa sida). Riksbanken har sedan 1997 arbetat med att säkra de egna systemen. Detta arbete är i allt väsentligt färdigt. Därutöver har externa aktiviteter initierats för att säkerställa betalningssystemets funktion samt Riksbankens möjligheter att bedriva penning- och valutapolitik. Riksbankens externt inriktade 2000-arbete kan grovt delas in i tre deluppgifter:

- att säkerställa att kontantförsörjningen till allmänheten fungerar samt att utvärdera banksystemets förmåga att hantera kontantuttag,
- att försäkra sig om att den finansiella infrastrukturen fungerar betryggande,
- att säkerställa att det finns beredskapsplaner och reservrutiner i den händelse problem ändå uppstår.

DET SVENSKA FINANSIELLA SYSTEMETS ANPASSNING FÖR ÅR 2000

Finansinspektionen har sedan juni 1998 följt de finansiella institutens förberedelser inför tusenårsskiftet. Internationellt finns en kommitté, Joint Year 2000 Council, som arbetar med information kring de problem som kan tänkas uppkomma vid tusenårsskiftet. Kommittén har gett ut en rapport med rekommendationer för hur tillsynsmyndigheter bör bedöma enskilda instituts förberedelser för år 2000³⁴. Finansinspektionen har begärt in redogörelser från instituten över deras omställningsarbete och har utfört platsundersökningar i enlighet med dessa rekommendationer.

I sitt arbete med att följa förberedelserna har Finansinspektionen delat upp de svenska finansiella instituten i tre grupper. Den första gruppen består av 16 prioriterade institut, varav 6 är försäkringskoncerner, 5 är bankkoncerner och 5 är börser, clearinghus eller betalningsförmedlande institut. Den andra gruppen består av de övriga 486 institut som har undersökts och som tillsammans med de 16 prioriterade instituten utgör cirka 95 procent av marknaden. Den tredje gruppen är de mycket små instituten som inte har undersökts.

För att tillse att datasystemen kommer att fungera den 1 januari 2000 har de finansiella instituten i likhet med Riksbanken ordnat särskilda 2000-testmiljöer. I dessa testas de interna datasystemen samt de system som länkar institut till centrala clearinghus och börser. I Finansinspektionens regeringsrapport från mars 1999 framgår att de flesta institut hade genomfört tester av de interna systemen utan att några allvarliga problem

uppkommit. De externa testerna kommer att ske under första halvåret 1999.

Finansinspektionen bedömer att riskerna för allvarliga störningar i den finansiella sektorn orsakade av år 2000 har minskat. Dessutom skulle effekterna av en störning bli mindre än vad som tidigare bedömts, eftersom instituten har arbetat fram beredskapsplaner. Detta förutsätter att instituten fortsätter arbetet med att upprätta beredskapsplaner, bedöma de finansiella riskerna och genomföra externa tester. Bedömningen grundar sig på de 90 platsundersökningar som genomförts sedan hösten 1998, en enkät till instituten och de rapporter om förberedelsearbetet som varje styrelse anmodades lämna till Finansinspektionen i slutet av januari 1999.

Finansinspektionen har för avsikt att före det fjärde kvartalet 1999 offentliggöra de institut som inte kommer att avsluta sitt förberedelsearbete i tid. Det medför att allmänheten inte behöver känna någon osäkerhet om vilka finansiella institut som är väl förberedda.

Förutom externa tester återstår arbete med att vidareutveckla beredskapsplaner i händelse av att någon störning uppkommer. Dessa skall innefatta rutiner för att hantera problem med IT-system och vissa infrastrukturfrågor såsom el och transporter. Dessutom måste instituten fortsätta med att analysera eventuella finansiella risker förknippade med år 2000 och förbereda en informationsstrategi.

34 Supervisory Guidance on the Independent Assessment of Financial Institution Year 2000 preparations.

Kontantförsörjningen

Omfattande tester av bankernas system visar att riskerna för störningar i de elektroniska betalningssystemen är små, varför någon större ökning i allmänhetens behov av kontanter för att klara sina transaktioner inte förefaller befogad. Det kan dock inte uteslutas att psykologiska faktorer kan komma att bidra till en ökad efterfrågan på kontanter runt årsskiftet. En viktig del i anpassningsarbetet är därför att se till att eventuell osäkerhet om de problem som kan upp-

stå får rimliga proportioner. För Riksbanken är det mycket angeläget att allmänheten kan erhålla en så gedigen och sakligt grundad information som möjligt.

Riksbanken har försäkrat sig om att en eventuellt ökad efterfrågan på kontanter inte kommer att medföra allvarliga problem; det kommer att finnas tillräckligt med likvida medel i bankerna för att möta ökade kontantuttag. Riksbanken har idag stora sedelager – cirka 90 miljarder kronor utöver de 80 miljarder som för närvarande finns i cirkulation³⁵.

Redan idag vore det alltså möjligt att möta en tämligen kraftig efterfrågeökning. För att inte osäkerheten om tillgången på kontanter i sig ska leda till hamstring har Riksbanken beslutat att bygga upp större reserver genom att minska på makuleringen av slitna sedlar.

För att inte osäkerheten om tillgången på kontanter i sig ska leda till hamstring har Riksbanken beslutat att bygga upp större reserver genom att minska makuleringen av slitna sedlar.

Den åtgärden bedöms ge ett tillskott på ytterligare cirka 20 miljarder kronor. Proportionerna kan illustreras med ett räkneexempel. Antag att varje hushåll tar ut 10 000 kronor för att täcka sitt konsumtionsbehov i händelse av störningar i betalningssystemen i början av år 2000. Detta motsvarar ökade uttag om totalt 38 miljarder kronor³⁶. Även om sådana uttagsnivåer kan anses orealistiskt höga, så motsvarar de endast en tredjedel av det tillgängliga sedelagret.

En viktig fråga är hur mycket kontanter som kan tas ut innan bankerna töms i en sådan omfattning att det allvarligt påverkar deras balansräkningar. Bankerna kan kompensera ökade uttag med att realisera likvida tillgångar, till exempel värdepapper. Värdepapper kan normalt omsättas i likvida medel genom försäljning eller genom att använda dem som säkerhet för lån från andra aktörer eller från Riksbanken. De svenska bankernas bruttolikviditet (definierad som deras kassabehållning plus innehav av värdepapper) uppgick i februari till 467 miljarder kronor. Ställt i relation till tillgängliga reserver av sedlar på 110 miljarder framstår likviditeten därför som betryggande. Denna uppfattning stärks också av bankernas redogörelse till Finansinspektionen om sin likviditetsberedskap, där de uppger att tusenårsskiftet inte kommer att medföra annat än möjligen marginella likviditetseffekter.

Riksbanken och andra myndigheter har en mycket viktig uppgift i att bidra till att sprida saklig information till allmänheten i syfte att minska risken för oro till följd av ryktesspridning och domedags-

profetior. Enligt Riksbankens bedömning föreligger ingen risk för att banktillgodohavanden skulle raderas ut. Bankerna kan enkelt skapa säkerhetskopior av den information som finns lagrad i datasystemen, både genom datafiler och pappersutskriften.

Enligt Riksbankens bedömning föreligger ingen risk för att banktillgodohavanden skulle raderas ut.

Oro för att banktillgodohavanden kan raderas skulle i ett extremfallsscenario kunna leda till att alla hushåll bestämmer sig för att ta ut alla sina pengar. Detta scenario förefaller ytterst osannolikt och insättningsgarantin är också en stabiliserande faktor som bidrar till att minska risken för dylika massuttag. Det kan ändå vara intressant att se hur en sådan situation skulle klaras av. Tillgången på sedlar är en restriktion, men uttag kan även ske i andra former än i rena kontanter, exempelvis postväxlar, som ligger kvar i balansräkningen tills de löses in. Den svenska banksektorns totala inlåning från hushåll uppgick i februari till 434 miljarder kronor. Detta är ungefärligen lika mycket som bankerna har placerat i värdepapper. Även ett sådant extremt massuttag skulle alltså kunna hanteras någorlunda väl. Det är dock angeläget att ett sådant händelseförlopp undviks, eftersom det är förknippat med betydande kostnader för såväl hushållen som bankerna. Det är därför väsentligt att bankerna vidtar sådana åtgärder att spararna aldrig ska behöva känna oro för att deras sparpengar skall försvinna från kontona även om tekniska problem skulle uppstå. I detta sammanhang kan det nämnas att såväl bankerna som andra finansföretag torde ha betydande affärsmässiga motiv att se till att deras system fungerar och att trovärdigt kommunicera detta till sina kunder.

35 Det är värt att notera att av utestående sedelmängd är inte allt i aktiv cirkulation eftersom delar av sedelmängden innehas som en placering, istället för att placeras i någon räntebärande sparform (det vill säga folk har "pengar i madrassen"). Behovet av sedlar för normal transaktionsomsättning ligger snarare runt 55–60 miljarder.

36 Enligt senaste folk- och bostadsräkningen från 1990 fanns det 3 830 037 hushåll i Sverige.

Stabiliteten i infrastrukturen

INFRASTRUKTUR FÖR FINANSIELL HANDEL

Ett potentiellt hot mot systemstabiliteten är om handeln med finansiella instrument, interbankbetalningarna eller någon annan nyckelfunktion i infrastrukturen på finansmarknaden skulle avstanna vid årsskiftet. Enbart förväntan om detta skulle skada trovärdigheten för den finansiella sektorns förmåga att klara tusenårsskiftet – något som i sig skulle kunna förorsaka exempelvis ökade kontantuttag från allmänhetens sida.

Ett sätt att få en grov indikation på marknadens bedömning av riskerna för störningar i samband med tusenårsskiftet är att studera skillnaden mellan den förväntade tremånadersräntan vid årsskiftet och genomsnittet av motsvarande ränta för tredje kvartalet 1999 och första kvartalet 2000. Denna skillnad, ibland kallad "butterfly spread", kan sägas spegla marknadens riskpremie för tusenårsskiftet. Exakt hur stor del av den observerade premien som är hänförlig till specifika risker med tusenårsskiftet kan vara svårt att avgöra, varför måttet bör tolkas försiktigt. En viss del torde dock kunna förklaras av risken för att marknaderna kommer att drabbas av minskad likviditet runt årsskiftet på grund av att flera aktörer förväntas vara obenägna att förändra sina positio-

ner och att intresset för att låna ut pengar är mindre än vanligt. I figur 4:1 har även motsvarande spread för de föregående och nästkommande årsskiftena lagts in. Även om måttet ska tolkas med försiktighet framgår att riskpremien för tusenårsskiftet är högre. Detta kan vara en indikation på att marknadens aktörer förväntar sig en försämrad likviditet i marknaden i samband med övergången till år 2000.

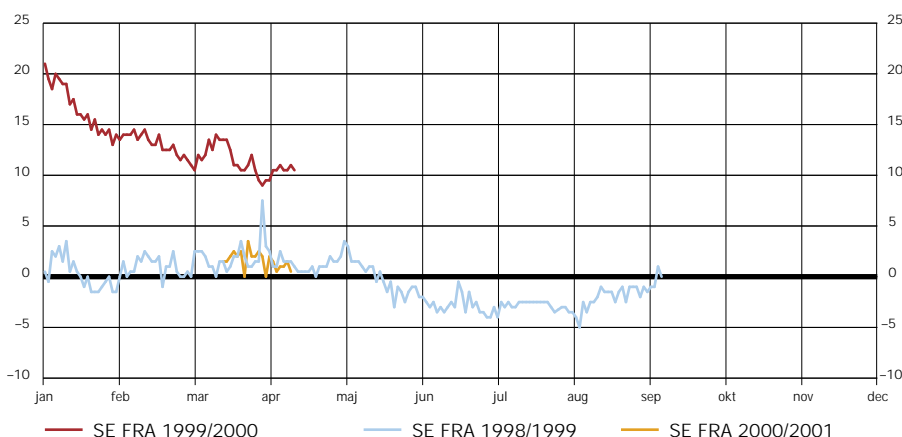
De finansiella instituten har ett ansvar för att de centrala delarna av finanssektorn fungerar och att de kan bedriva sin verksamhet. Av den anledningen genomför de 2000-tester och anpassningar av sina datasystem. Detta arbete följs noga av Finansinspektionen i enlighet med det regeringsuppdrag som man fick i juni 1998. I sin regeringsrapport i mars 1999 angav inspektionen att institutens tester av de interna systemen genomförts utan att några allvarliga problem uppkommit. Tester av de externa uppkopplingarna sker under första halvåret 1999. Finansinspektionen har för avsikt att före det fjärde kvartalet 1999 offentliggöra de institut som inte kommer att avsluta sitt anpassningsarbete i god tid.

I sin regeringsrapport i mars 1999 angav inspektionen att institutens tester av de interna systemen genomförts utan att några allvarliga problem uppkommit.

På Riksbankens initiativ har en rad större aktörer på marknaden enats om att undersöka behovet av ytterligare tester. Om det framstår som meningsfullt kom-

Figur 4:1.

"Butterfly spread". Skillnaden mellan förväntad tremånadersränta vid årsskiftet och genomsnittet av motsvarande ränta för tredje kvartalet och första kvartalet för tre årsskiften, 1999, 2000 och 2001.



Källa: Riksbanken.

mer därefter vissa tester av viktigare finansiella affärer och de betalningar som följer av dessa affärer att genomföras. Syftet är att testa att olika system kan fungera tillsammans i hela transaktionskedjan – från handelsavslut till avveckling. Sådana tester bidrar till att stärka trovärdigheten för den svenska finanssektorn om allting fungerar som det ska. Om testerna i stället visar på faktiska problem kan arbetet under resten av året fokuseras på att lösa dessa problem och att sätta upp reservrutiner där sådana anses nödvändiga. Dessa tester är viktiga inte minst för att säkerställa att de operationer som är nödvändiga för att bedriva penningpolitik kan utföras.

RIX-SYSTEMET

Riksbanken driver det centrala betalningssystemet, RIX-systemet, och har därför ett ägaransvar när det gäller att säkra systemet för tusenårsskiftet. Det är i detta sammanhang av central betydelse att även banker och andra som är uppkopplade till systemet kan använda detta på vanligt sätt. Av den anledningen har Riksbanken tillsammans med bankerna lagt fram en plan med bilaterala tester i RIX. Dessa tester kommer att vara avklarade under andra kvartalet i år.

De tester som hittills genomförts har visat att systemet bör fungera väl. Riksbankens egna tester av RIX är avslutade med gott resultat. Under april har det genomförts samordnade tester med samtliga RIX-deltagare. I maj och juni kommer Target-tester³⁷ att genomföras och då kommer också de sista testerna mellan RIX och Swift³⁸ att genomföras.

MASSBETALNINGAR

Åtgärder som syftar till att minimera osäkerheten hos allmänheten om användbarheten av de olika massbetalningssystemen, exempelvis girosystemen, kortbetalningar och uttagsautomater har varit angelägna. Genom att säkerställa att infrastrukturen för massbetalningar fungerar minskar konsumenternas behov av att ta ut stora mängder kontanter. Detta minskar, som diskuterats ovan, störningsriskerna i banksystemet och har även för den enskilda kunden mer närliggande säkerhetsaspekter genom att risken

för rån eller annan kriminalitet minskar. Detta handlar i betydande grad om att se till att de individuella systemen testas, vilket Finansinspektionen bevakar i enlighet med sitt regeringsuppdrag. Bankernas tester av de interna systemen har, som nämndes ovan, genomförts med tillfredsställande resultat.

Beredskapsplanering och reservrutiner

Riksbanken har en organisationsplan för hur kriser i det finansiella systemet ska hanteras. Den ingår som ett naturligt inslag i Riksbankens ansvar att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Beredskapen inför tusenårsskiftet tar sin utgångspunkt i denna plan.

Under våren planerar Riksbanken att tillsammans med Finansinspektionen genomföra en beredskapsövning med avseende på 2000-omställningen. I detta arbete ingår också att utarbeta konkreta reservrutiner i händelse av problem i finanssektorn i samband med årsskiftet. Exempel på sådana kan vara att utarbeta manuella avvecklingsrutiner för de viktigaste transaktionerna i det fall inte alla kopplingar till RIX skulle fungera tillfredsställande.

Exempel på reservrutiner kan vara att utarbeta manuella avvecklingsrutiner för de viktigaste transaktionerna i det fall inte alla kopplingar till RIX skulle fungera tillfredsställande.

En tanke som under våren diskuterats internationellt är att införa en extra helgdag den 31 december 1999 och eventuellt även den tredje januari år 2000. Genom detta skulle mer tid för att hantera eventuella problem som uppstår kunna skapas. I Sverige är det redan helgdag på nyårsafton och den europeiska centralbanken (ECB) beslöt i slutet på mars att Target kommer att vara stängt den dagen. Skälet för

37 Target är det gemensamma betalningssystemet som EU:s centralbanker byggt för att avveckla stora betalningar i euro.

38 Swift tillhandahåller de betalningsmeddelanden och det nätverk som RIX är baserat på.

beslutet var att alla åtgärder som behövs göras vid dags- respektive årsslut ska kunna göras i god tid före midnatt. Genom att Target är stängt blir det möjligt att göra nyårsafton helt stängd för finansiell handel inom EU.

Riksbanken har även inlett diskussioner med företrädare för bland annat bankerna om hur de ser på riskerna i balansräkningarna kring årsskiftet. En åtgärd som vid en första anblick ligger nära till hands är att dra ner handelsvolymerna på de olika marknaderna i anslutning till årsskiftet. Det normala mönstret är att värdepappershandel under vardagarna kring årsskiftena går ner något jämfört med omsättningen veckorna före och efter årsskiftena. Omsättningen på valutamarknaden uppvisar inte riktig samma entydiga mönster, men frågeställningen kan aktualiseras även för denna marknad. Betalningarna mellan bankerna i RIX-systemet har heller ingen tydlig nedåtgående trend vid årsskiftena. Inte heller de nettobelopp som betalas via RIX i värdepappersavvecklingen pekar på någon särskild nedgång (även om bruttoomsättningen på värdepappersmarknaden, som nämnts, går ner något). Nackdelen är dock att sådana neddragningar skulle innebära en försämrad likviditet i marknaden.

Ett alternativ till att minska aktiviteten på de finansiella marknaderna är att tillfälligt lägga om avvecklingscykeln i samband med större transaktioner, det vill säga den tidsperiod som normalt löper mellan att en affär ingås och att den blir avvecklad, i syfte att reducera volymen affärer som inte är slutgiltigt avklarade över årsskiftet. En ökad användning av realtidsavveckling av handeln strax före nyår kan till exempel vara ett sätt, även om det medför en del resurskrävande insatser från bankernas sida. Alternativt skulle man även kunna tänka sig att förlänga avvecklingscyklerna, så att de första avvecklingarna sker först någon vecka in på det nya året. Detta kan ske exempelvis genom terminsaffärer.

Även instituten har arbetat fram interna beredskapsplaner, vilket bidrar till att minska effekterna av en eventuell störning. Beredskapsplanerna, som innefattar rutiner för att hantera problem med IT-system och vissa infrastrukturfrågor såsom el eller

transporter, kan enligt Finansinspektionens rapport emellertid vidareutvecklas ytterligare.

Avslutning

Tusenårsskiftet innebär risker för störningar i det finansiella systemet som inte får ignoreras. Både myndigheter och finanssektorns aktörer har ett stort ansvar för att frågan får en omsorgsfull hantering och att god beredskap kan upprätthållas. Därutöver är saklig information till allmänheten av största vikt.

Det är viktigt att de mest vitala delarna prioriteras i omställningsarbetet så att en normal funktionalitet kan säkerställas i dessa delar. Det finansiella systemets nyckelfunktioner är en sådan del. Riksbanken anser det viktigt att poängtera att det är de enskilda institutens ansvar att förebereda sig inför tusenårsskiftet. Det är också viktigt att aktiviteterna samordnas. Riksbanken tar aktivt del av förberedelserna, undersöker behovet av ytterligare tester inom vitala delar av infrastrukturen och förbereder beredskapsplaner i fall problem skulle uppstå.

Det arbete Riksbanken har bedrivit tillsammans med bankerna stärker bedömningen att de viktigaste aktörerna i betalningssystemet är väl förberedda.

De viktigaste aktörerna i den finansiella sektorn har arbetat med dessa frågor en längre tid. Därutöver har Finansinspektionen bedrivit ett omfattande arbete för att utvärdera hur långt enskilda aktörer har kommit i omställningsarbetet. Inspektionen drar slutsatsen att de viktigaste instituten är väl förberedda. Det arbete Riksbanken har bedrivit tillsammans med bankerna stärker bedömningen att de viktigaste aktörerna i betalningssystemet är väl förberedda. Omfattande systemtester har genomförts och kommer att genomföras, vilket minskar riskerna för störningar. De beredskapsplaner och reservrutiner som utarbetats av både Riksbanken och i instituten själva bidrar också till att mildra effekterna av en eventuell störning. En förutsättning är dock att instituten fortsätter sitt omställningsarbete i enlighet med presenterade planer.