Riksbankens roll som övervakare av den finansiella infrastrukturen

Av Martin Andersson, Gabriela Guibourg och Björn Segendorff
*Författarna är verksamma på avdelningen för finansiell stabilitet.**

Syftet med artikeln är att presentera den tankeram som ska styra Riksbankens verksamhet som övervakare av den finansiella infrastrukturen. Intresset för en systematisering och uppgradering av detta arbete är för närvarande stort i centralbanksammanhang. Denna artikel beskriver Riksbankens roll som övervakare av den finansiella infrastrukturen genom att diskutera Riksbankens mål och uppgifter, argumenten för en centralbanksroll, metodik och medel. En tidigare version av denna artikel har diskuterats i Riksbankens direktion den 5 april 2001.

Betalningssystemets centrala roll

Ett säkert och effektivt betalningssystem är en förutsättning för en väl fungerande ekonomi.

Ett säkert och effektivt betalningssystem är en förutsättning för en väl fungerande ekonomi eftersom i stort sett varje ekonomisk transaktion kräver att någon form av betalning utförs. Säkerheten är viktig därför att den medför tilltro till de system och marknader i vilka finansiella transaktioner äger rum. Skulle säkerheten brista kan marknadsaktörerna dra sig för att använda berörda betalningssätt eller finansiella instrument, vilket skulle kunna få återverkningar på det finansiella systemets stabilitet liksom på dess effektivitet. Skulle en finansiell kris inträffa kan detta leda till stora samhällsekonomiska kostnader. Betalningssystemets effektivitet är mycket viktig därför att det bidrar till en effektiv resursallokering i ekonomin. Statens intresse för betalningssystemet beror på den centrala roll betalningssystemet har i samhällsekonomin och det är detta som i sin tur motiverar Riksbankens uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken uppfyller detta uppdrag bland annat genom att övervaka banksektorn som spelar en nyckelroll i betalningsväsendet.

* Arbetet har huvudsakligen bedrivits av enheten för finansiell infrastruktur på avdelningen för finansiell stabilitet.

I uppdraget ingår också övervakning av den finansiella infrastrukturen, alltså de system och betalningsinstrument som möjliggör finansiella flöden.

Riksbankens mål och uppgifter

Riksbankens övervakningsroll baseras på ett formellt ansvar som är inskrivet i riksbankslagen.

Riksbankens övervakningsroll baseras på ett formellt ansvar som är inskrivet i riksbankslagen, nämligen att ”främja ett säkert och effektivt betalningsväsende”. I princip kan en centralbank uppfylla sitt ansvar för betalningsväsendet på två sätt. En centralbank kan ha direkt operativt ansvar genom att själv tillhandahålla den nödvändiga infrastrukturen – system eller betalningsinstrument. En centralbank kan också uppfylla sitt myndighetsansvar genom att övervaka system som privata aktörer tillhandahåller. Ofta använder sig centralbanker av båda tillvägagångssätten. Så gör även Riksbanken. Riksbankens operativa ansvar omfattar för närvarande att tillhandahålla ett centralt avvecklingssystem (RIX) och att ge ut sedlar och mynt.[1] Vad gäller övriga delar av betalningssystemet har Riksbanken endast ett övervakningsansvar. Efter den omorganisation av Riksbankens verksamhet som genomfördes för drygt ett år sedan ligger det operativa ansvaret och övervakningsansvaret på två olika avdelningar. I denna artikel behandlas endast övervakningsansvaret.

Det finns två centrala begrepp som förtjänar en närmare granskning: säkerhet och effektivitet.

I likhet med andra centralbanker behöver Riksbanken, för att underlätta implementeringen av övervakningsuppgiften, tydliggöra och avgränsa såväl målen som själva övervakningsobjekten. Av Riksbankens målformulering framgår att det finns två centrala begrepp som förtjänar en närmare granskning: säkerhet och effektivitet. Förutom att granska målen diskuteras också de argument som finns för en centralbanks engagemang i betalningsmarknaden. Det underliggande resonemanget är att marknaden själv torde ha incitament att skapa säkra och effektiva system utan myndighetsinblandning. En sådan är befogad endast vid uppenbara marknadsmisslyckanden då den lösning marknaden väljer tydligt skiljer sig från vad som kan antas vara samhällsekonomiskt optimalt. Vilka brister eller imperfektioner finns det på dessa marknader som motiverar en myndighetsroll? Denna diskussion kan ge vägledning om vilka områden som omfattas av övervakningsansvaret och vilka resurser detta kräver samt vilka prioriteringar som är rimliga att göra.

[1] I juli 2001 beslöt Riksbankens direktion att utreda utformningen av ett framtida centralt betalningssystem i Sverige med inriktningen att Riksbankens operativa roll kan bli mer begränsad än idag.

På senare tid har behovet av en mer ingående granskning och konkretisering av övervakningsansvaret uppmärksammats i flera centralbanker.[2] Denna process har fått stöd och förankring i och med G10:s arbete med Core Principles for Systemically Important Payment Systems[3] där ett av huvudsyftena var att strama upp och systematisera centralbankernas övervakningsroll.

Övervakningsområdet

Riksbanken har i tidigare publikationer gett sin tolkning av övervakningsansvaret. I *Finansmarknadsrapport* nr 1 1997 kan man läsa att det bevaknings- och analysarbete som är Riksbankens lagstadgade uppgift inom det finansiella området bedrivs utifrån tre aspekter på betalningssystemet:

i) infrastruktur
ii) centrala företag och institutioner
iii) regelverk

Den definition av infrastruktur som är relevant för Riksbankens övervakning inkluderar betalningsinstrumenten.

Den definition av infrastruktur som är relevant för Riksbankens övervakning är *betalningsinstrument samt tekniska och administrativa system som möjliggör flöden av finansiella tillgångar mellan olika institut och marknadsplatser*.[4] Erfarenheter från tidigare övervakningsarbete har emellertid lett till insikt om att det inte är möjligt att korrekt bedöma de risker och effektivitetsaspekter som påverkar de finansiella flödena som ingår i betalningssystemet om man inte även bevakar de marknadsplatser och handelssystem som är källor till dessa flöden. Väl fungerande marknadsplatser och handelssystem fyller en viktig funktion för det finansiella systemets effektivitet genom att förbättra genomlysningen av prisbildningen på finansiella produkter och minska transaktionskostnaderna vid handeln med dessa. Från ett stabilitetsperspektiv är det viktigt att integrationen mellan marknadsplatserna och clearinghusen är god så att längden på avvecklingscykeln[5] kan förkortas. Risken att uppgjorda affärer inte kan genomföras och att aktörer tvingas behålla oönskade positioner i finansiella tillgångar är direkt kopplad till längden på avvecklingscykeln. Ur ett övervakningsperspektiv är det därför intressant att stu-

[2] Se till exempel Banca D'Italia (1999), Bank of England (2000) och Reserve Bank of Australia (2000).
[3] BIS (2001).
[4] Denna definition är något bredare än den som återfinns i *Finansmarknadsrapport* nr 1 1997 där betalningsintrumenten – kontanter eller kontobaserade betalningsmedel – inte togs med. Betalningsintrumenten måste dock anses utgöra en viktig komponent i betalningssystemen.
[5] Avvecklingscykeln är den tid det tar mellan det att en affär görs upp till dess att den är avvecklad.

dera både genomlysningen av prisbilden och graden av integration mellan marknadsplatser och clearinghus.

Avgränsningar

Riksbankens övervakningsansvar inriktar sig på stabiliteten i den finansiella sektorn som helhet medan Finansinspektionen inriktar sin verksamhet på risker i institut, system eller marknadsplats.

Riksbanken och Finansinspektionen har ett gemensamt ansvar för stabiliteten i den finansiella sektorn. Riksbanken klargjorde skillnaden mellan Finansinspektionens tillsynsansvar och Riksbankens övervakningsansvar i *Finansmarknadsrapport* nr 1 1997. Riksbankens övervakningsansvar inriktar sig på att bedöma och värna om stabiliteten i den finansiella sektorn som helhet. Detta omfattar kartläggning och analys av de risker som kan leda till att ett institut, ett system eller en marknadsplats kan komma att orsaka problem som är av sådan art att betalningssystemet hotas. Tillsynsmyndigheten, å andra sidan, inriktar sin verksamhet på risker som uppstår i ett specifikt institut eller system eller i en specifik marknadsplats oavsett om systemhot föreligger eller inte. På vissa punkter överlappar dock de båda myndigheternas ansvarsområden och gränsdragningen är inte helt entydig. På senare tid har Finansinspektionen i ökad utsträckning kommit att fokusera på analysen av systemstabilitet. Framledes måste det klargöras inom vilka specifika områden denna överlappning föreligger och vilken arbetsfördelning som ska gälla. Dessutom bör lämpliga samarbetsformer mellan myndigheterna tas fram. De medel myndigheterna förfogar över i utövandet av sitt ansvar skiljer sig dock åt. Finansinspektionen har föreskrifts- och sanktionsmöjligheter, något som Riksbanken i dagsläget saknar.

Även Konkurrensverket har ett myndighetsansvar för den finansiella marknaden.

Vid sidan av Finansinspektionen och Riksbanken har även Konkurrensverket ett myndighetsansvar för den finansiella marknaden. Konkurrensverket ska verka för effektiv konkurrens på alla marknader inklusive den finansiella. Det finns dock sektorer som är särskilt prioriterade för Konkurrensverket. Samhällsekonomisk betydelse, marknadsstruktur, konkurrensproblem och tillflödet av klagomål från en specifik sektor avgör dess prioritetsgrad. Utifrån dessa aspekter är den finansiella sektorn högt prioriterad. Det finns viss överlappning mellan Riksbankens ansvar för effektiviteten på betalningsmarknaden och Konkurrensverkets uppgift att verka för en effektiv konkurrens på denna marknad. Även mellan dessa två myndigheter bör lämpliga samarbetsformer tas fram.

Samhällsekonomisk effektivitet

Centralbankens ansvar har att göra med *samhällsekonomisk effektivitet*. Det är dock inte självklart när och varför detta ansvar aktualiseras. En utgångspunkt har varit att marknaden som regel själv uppnår samhällsekonomisk effektivitet utan myndighetsinblandning. Marknadsmisslyckanden kan dock leda till att marknaderna själva inte kan hitta de bästa lösningarna. I den finansiella sektorn kan sådana misslyckanden exempelvis leda till för höga risknivåer, bristfälliga riskhanteringsmekanismer, bristande kostnadseffektivitet och låg innovationstakt. Beslut om direkt myndighetsinblandning bör baseras på konkreta och tydligt identifierbara fall av marknadsimperfektioner.

Myndighetsinblandning bör baseras på konkreta och tydligt identifierbara fall av marknadsimperfektioner.

Existensen av marknadsimperfektioner är i sig dock inte skäl nog för myndighetsingripanden. Sådana är också förenade med samhällsekonomiska kostnader, ofta i form av olika varianter på snedvridningar av aktörernas incitament. Insikten om att myndigheterna till varje pris vill undvika systemkollaps kan till exempel leda till att aktörerna ökar sitt risktagande, så kallad moral hazard. Ett myndighetsingripande är befogat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv när kostnaderna för myndighetens ingripande är lägre än de kostnader som uppstår i form av effektivitetsförluster eller alltför stort risktagande av en politik utan myndighetsingripande.

Existensen av marknadsimperfektioner är i sig dock inte skäl nog för myndighetsingripanden.

Centralbankens ansvar för stabiliteten och effektiviteten i betalningssystemet kan härledas från ett resonemang om samhällsekonomisk effektivitet. Det finns dock behov av att närmare belysa innebörden av samhällsekonomisk effektivitet och hur detta begrepp i praktiken kan omsättas till stabilitets- och effektivitetsmål. I anslutning till detta diskuteras också de argument som kan finnas för ett centralbanksengagemang.

Olika effektivitetsbegrepp

Riksbanken har, i likhet med de flesta andra centralbanker, sedan gammalt ett operativt ansvar för att tillhandahålla ett avvecklingssystem i centralbankspengar (RIX). I detta fall aktualiseras centralbankens effektivitetsansvar på ett enkelt sätt. Det system som Riksbanken själv har ett operativt ansvar för ska drivas effektivt. Underordnad myndighetsrollen ska vanliga företagsekonomiska överväganden styra verksamhe-

Det system som Riksbanken själv har ett operativt ansvar för ska drivas effektivt.

ten. Existerande teknologi ska utnyttjas till fullo så att betalningstjänster produceras till lägsta möjliga kostnad med beaktande av att en rimlig risknivå inte överskrids.

Avvägningen mellan risknivå och kostnader är ett centralt inslag i bedömningen av betalningssystemets effektivitet.

Denna avvägning mellan risknivå och kostnader är ett centralt inslag i bedömningen av betalningssystemets effektivitet. I ett statiskt perspektiv finns det en inneboende motsättning mellan de risker och de kostnader som systemet ger upphov till. Driften av systemet är förenad med kostnader. Finansiella tillgångar binds upp i systemet i form av säkerheter, vilket är en likviditetskostnad. Risken för att en deltagare ska bli tillfälligt eller permanent oförmögen att fullborda sina betalningsförpliktelser utsätter övriga deltagare i betalningssystemet för risker, så kallade avvecklingsrisker. Avvecklingsriskerna växer med de belopp som exponeringarna avser, men blir också större ju längre tid som går mellan avslut och avveckling av transaktioner.

Varje betalningssystems konstruktion avspeglar ett val mellan risk och kostnader.

Varje betalningssystems konstruktion avspeglar således ett val mellan risk och kostnader. Olika aktörer kan välja olika kombinationer av risk och kostnader. Systemen är tekniskt effektiva om de binder minsta möjliga resurser givet valet av risknivå. En minskning av risknivån kan bara ske till priset av högre kostnader eller tvärtom. Det är möjligt att kombinera olika risknivåer och kostnader så att kombinationerna utnyttjar den rådande teknologin till fullo.

System som både är tekniskt effektiva och avspeglar användarnas preferenser är samhällsekonomiskt effektiva.

Användarna av ett betalningssystem har också preferenser i fråga om vilken kostnadsökning som de är beredda att acceptera för att erhålla ett säkrare system. Dessa preferenser kommer till uttryck i valet av systemdesign. Ett system som bygger på realtidsavveckling av bruttotransaktioner[6] är ett säkrare system än ett system som bygger på multilateral nettning[7] av transaktioner med avveckling en gång om dagen. Å andra sidan minskar det senare systemet deltagarnas kostnader eftersom det minskar likviditetsbehovet. Båda systemen kan vara tekniskt effektiva såtillvida att de minimerar resursåtgången givet valet av risknivå. Samhällsekonomiskt effektiva är de system som både är tekniskt effektiva och avspeglar användarnas preferenser. I de fall inga marknadsimperfektioner fö-

[6] Kontinuerlig avveckling av betalningsorder på individuell basis, det vill säga betalningar clearas inte mot varandra innan de avvecklas.

[7] Arrangemang mellan tre eller fler deltagare vilka utjämnar sina positioner gentemot varandra innan den slutliga transaktionen avvecklas.

religger är det pris som användarna är beredda att betala för att minska riskerna i systemet lika med den samhälleliga kostnaden för att göra detta.

Från ett dynamiskt perspektiv har dock den teknologiska utvecklingen och innovationsprocessen en positiv inverkan på avvägningen mellan kostnadseffektivitet och säkerhet. Utnyttjande av telekommunikationsteknologi och datateknik i produktionen sänkte till exempel både kostnaderna och riskerna i betalningssystemet. Auktorisationen av betalningar sker numera i realtid och tidsgapet mellan avslut och avveckling har minskats.

Stabilitet och systemrisker

Låg effektivitet i betalningssystemet kan på samma sätt som låg tillgänglighet och låg säkerhetsnivå bidra till ökad systemrisk.

Betalningssystemet binder samman ekonomiska aktörer, bland annat finansiella institut, genom att möjliggöra betalningar mellan dessa. Betalningssystemet kan på olika sätt bidra till systemkriser och i förlängningen även finansiella kriser. För det första kan bristfälligt designade system öka systemrisken – risken att finansiella problem i ett finansiellt institut smittar av sig till andra finansiella institut – genom att förmedla finansiella problem mellan instituten. För det andra kan låg tillgänglighet genom exempelvis återkommande driftsstörningar skapa finansiella problem, till exempel likviditetsproblem, i ett eller flera institut med åtföljande risk för systemkris om betalningar inte kan genomföras som planerat. För det tredje kan låg tillgänglighet eller låg säkerhetsnivå göra att de finansiella aktörerna drar sig för att använda vissa betalningssätt eller finansiella instrument vilket försvårar institutens riskallokering med åtföljande systemrisk. Slutligen kan låg effektivitet i betalningssystemet bidra till ökad systemrisk på samma sätt som låg tillgänglighet och låg säkerhetsnivå.

Systemrisken ökar med storleken på transaktionerna.

Systemrisken ökar med storleken på transaktionerna. I praktiken innebär det att system som avvecklar transaktioner som härrör från grossistleden på penning- och valutamarknaderna och från transaktioner mellan bankerna är särskilt viktiga i detta avseende. Tidpunkten för avvecklingen av stora betalningar tenderar också att vara kritisk, eftersom betalningar ofta ingår i en kedja av transaktioner. Relativt sett får därmed system för stora betalningar ett större utrymme i övervakningsarbetet, åtminstone från ett stabilitetsperspektiv.

Transaktioner i massbetalningssystem och i handelssystem för privatpersoner utgörs av mindre belopp som inte medför systemrisker på samma sätt som i system för stora transaktioner. Ett fallissemang av ett massbetalningssystem kan än-

Transaktioner i massbetalningssystem utgörs av mindre belopp som inte medför systemrisker på samma sätt som i system för stora transaktioner.

då vara allvarligt genom att det kan orsaka samhällsstörningar, speciellt om det bara finns ett enda system som kan hantera en viss typ av transaktioner. Exempelvis skulle störningar i system för löneutbetalningar kunna orsaka betydande merkostnader i form av övertrasseringar av konton och bristande likviditet.

Argument för en riksbanksroll

I en väl fungerande marknad uppnås samhällsekonomisk effektivitet av marknaden själv.

I en väl fungerande marknad uppnås samhällsekonomisk effektivitet av marknaden själv, myndigheter kan inte förbättra det resultat som marknaden åstadkommer. Aktörerna beaktar och prissätter riskerna på ett korrekt sätt och resurserna allokeras optimalt i produktionen av betaltjänster. Betalningsmarknaden fungerar dock, i likhet med många andra marknader, inte alltid perfekt. Det förekommer marknadsimperfektioner i form av bland annat positiva eller negativa externaliteter, det vill säga positiva eller negativa biverkningar som inte beaktas av de som orsakar biverkningarna.

Negativa externaliteter

Statens intresse av att reducera riskerna kan vara större än summan av de enskilda aktörernas.

Hot mot den finansiella stabiliteten uppkommer när de enskilda aktörerna inte beaktar alla kostnader. Till följd av att det förekommer negativa externaliteter i den finansiella infrastrukturen kan avvägningen mellan risk och kostnad frångå det som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt. De enskilda aktörerna gör en annan avvägning än vad till exempel Riksbanken gör och väljer en för hög risknivå. Anledningen till denna skillnad kan bestå i att kostnaderna för ett sammanbrott av systemet i stor utsträckning även drabbar andra än aktörerna själva. Den för höga risknivån medför ökad risk för finansiella problem i ett eller flera institut och därmed ökad systemrisk. Statens intresse av att reducera riskerna kan därför vara större än summan av de enskilda aktörernas.

Positiva nätverksexternaliteter, stordriftsfördelar och informationsasymmetrier

Användarnas nytta av att ansluta sig till ett visst betalningssystem ökar med antalet anslutna användare.

Betalningsmarknaden kännetecknas också av positiva nätverksexternaliteter. Dessa innebär att användarnas nytta av att ansluta sig till ett visst betalningssystem, och att utnyttja dess tjänster, ökar med antalet anslutna användare. Den ökning av nyttan som tidigare anslutna användare erfar när nya användare ansluts kan dock inte prissättas. I motsats till risker leder positiva externaliteter till att storleken på systemet och graden av anslutning blir ”för låg” från ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Positiva externaliteter skapar incitament hos marknadsaktörerna att samarbeta.

Eftersom användarnas betalningsvilja för systemets tjänster växer med systemets bredd, kan det ibland bli svårt för nya system eller innovativa instrument att etablera sig på marknaden även i de fall dessa är effektivare än de redan existerande. Under en viss kritisk massa av användare är betalningsviljan för låg. Detta skapar incitament hos marknadsaktörerna att samarbeta för att nå den kritiska massan genom att utveckla gemensamma system och standarder eller alternativt sammanlänka redan befintliga system. Från ett effektivitetsperspektiv är denna typ av samarbete positivt eftersom det leder till ett bättre utnyttjande av nätverksexternaliteter. Marknaden når inte alltid sådana lösningar på grund av att marknadsaktörerna misslyckas med att koordinera sin verksamhet. En centralbank kan i ett sådant fall ha en roll som katalysator och pådrivare för ökat samarbete.

Liknande koordinationsproblem uppstår i samband med värnandet av stabilitetsmålet. Även om användarna av infrastrukturen gärna vill minska riskerna i systemet, kan det vara svårt att koordinera de förändringar som krävs för att nå en optimal risknivå. Också i ett sådant fall kan Riksbanken fylla en roll som katalysator för förändring.

Systemkoncentration leder till större sårbarhet.

Betalningssystemet kännetecknas av stordriftsfördelar i produktionen. Kombinationen av stordriftsfördelar och nätverksexternaliteter leder till hög grad av koncentration och därmed till bristfällig konkurrens, något som kan verka negativt för effektiviteten. Det finns svåra avvägningar för myndigheterna till följd av denna problematik. Å ena sidan är samarbetslösningar positiva eftersom de bidrar till en bättre exploatering av stordriftsfördelar och nätverkseffekter, å andra sidan kan det leda till missbruk av marknadsmakt och inträdesbarriärer. För att lösa denna intressekonflikt bör centralbanker och konkurrensmyndigheter samarbeta. Systemkoncentration leder också till större sår-

barhet från ett operativt perspektiv, eftersom det ofta inte finns något alternativ om ett system fallerar.

Betalningsystemet skulle kunna effektiviseras genom skapandet av korrekta prisincitament.

Systematiska skillnader i olika gruppers tillgång till information är vanliga i den finansiella sektorn. Detta förekommer till exempel i marknaden för massbetalningar, där användarna av betalningstjänsterna har bristfällig information om de villkor – transaktionskostnader, tidsåtgång med mera – som gäller för olika produkter. När prissystemet inte fungerar väl och kunderna inte möter avgifter som korrekt avspeglar produktionskostnaderna driver inte efterfrågan fram utvecklingen av de mest kostnadseffektiva instrumenten. På senare tid har studier publicerats som belyser storleken på de effektivitetsförluster som uppstår till följd av bristande pristransparens. Dessa studier pekar på att efterfrågan av betalningstjänster är priskänslig.[8] Betalningsystemet skulle därför kunna effektiviseras genom skapandet av korrekta prisincitament. Orsakerna till denna ineffektivitet kan delvis förklaras av koordinationsproblem. Bankerna har bristfälliga incitament att ändra prissättningsstrategi, från korssubventionering och floatfinansiering till kostnadsbaserade avgifter. Om en bank väljer att ändra sin strategi, utan att övriga banker fattar liknande beslut, skulle denna löpa en risk att förlora en del av sina kunder till konkurrenterna. I detta sammanhang kan centralbanken ta på sig en pedagogisk roll relativt allmänheten och därmed bidra till marknadens effektiviseringssträvanden.

Övervakningsstrategi

Målet med Riksbankens övervakningsarbete är att kartlägga och analysera källor till systemrisker och effektivitetsförluster i den finansiella infrastrukturen samt att föreslå olika sätt att reducera dessa. Ökad risk för störningar och effektivitetsförluster i det finansiella systemet uppstår om:

1. ett clearinghus, en marknadsplats eller ett betalningssystem har bristfällig organisation eller kapitalstruktur. Själva marknadsstrukturen kan också leda till sådana brister, till exempel vid en hög grad av marknadskoncentration.
2. lagstiftningen, regleringar eller regelverk skapar felaktiga incitament.
3. transaktionsflödenas känslighet för externa chocker är stor eller om dessa flöden inte hanteras av systemen på ett effektivt sätt.

[8] Humphrey med flera (1998).

Riksbankens övervakningsarbete är inriktat på den finansiella infrastrukturen utifrån dessa tre hänseenden. Övervakningsarbetet i de tre huvudområdena – system för stora betalningar, massbetalningssystem, som innefattar kontanter och de finansiella marknaderna – omfattar alla tre problemkällorna. Tyngdpunkten i arbetet kan variera beroende på vilken del av infrastrukturen som studeras.

Övervakning av den finansiella infrastrukturens organisation

Olika komponenter i ett clearinghus, en marknadsplats och ett betalningssystems struktur och organisation kan påverka dess egenskaper med avseende på stabilitet och effektivitet. Det sätt på vilket ett system eller en marknadsplats fungerar, till exempel hur likviditets- och operativa risker hanteras, kan påverka storleken på de risker som kan uppkomma och hur väl dessa system eller marknader kan stå emot påfrestningar. Graden av marknadskoncentration och centralisering avgör hur väl de positiva nätverksexternaliteterna utnyttjas. Å andra sidan leder detta till att konkurrensen på betalningsmarknaden begränsas, vilket kan ha negativ effekt på effektiviteten. Bristande konkurrens kan till exempel leda till restriktiva inträdesregler och höga inträdesbarriärer på marknaden. Identifiering av inneboende risker och effektivitetsförluster förutsätter att Riksbanken samlar in information om, samt beskriver och analyserar marknadens och systemens nuvarande organisation.

Identifiering av risker och effektivitetsförluster förutsätter att Riksbanken samlar in information och analyserar marknadens och systemens organisation.

Riksbanken bör etablera standards för hur infrastrukturen ska vara organiserad. Standarderna bör utgå ifrån redan etablerade internationella standarder, som Core Principles, och ifrån en bedömning av stabilitetsbehovet i det svenska finansiella systemet. En löpande bevakning av den internationella utvecklingen och av de trender som kan skönjas i det svenska finansiella systemet bidrar till att hålla standarden aktuell. En målsättning med övervakningen av infrastrukturens organisation är att jämföra den aktuella infrastrukturen med den av Riksbanken etablerade standarden och utifrån denna ställa krav på aktörerna.

Riksbanken bör etablera standards för hur infrastrukturen ska vara organiserad.

Dubbla roller

Riksbanken har, i likhet med andra centralbanker, en dubbel roll i betalningssystemet dels som operatör av delar av systemet, dels som övervakare av hela systemet. Detta kan ge upphov till förtroendeproblem om motsättningar mellan de två

Riksbanken har en dubbel roll i betalningssystemet dels som operatör av delar av systemet, dels som övervakare av hela systemet.

rollerna uppstår. Det är bland annat i syfte att lösa denna konflikt som Riksbanken, i likhet med många andra centralbanker, har valt att göra en tydlig organisatorisk separation mellan dessa uppgifter. Betalningsväsendet omfattar olika betalningsformer, varav kontanter är en del. Riksbankens operativa roll i kontantförsörjningen – distribution av sedlar och mynt till landets alla delar – delegerades 1999 till Pengar i Sverige AB (PSAB), ett av Riksbanken helägt dotterbolag. Riksbankens operativa ansvar är för närvarande att vara uppdragsgivare gentemot PSAB. Riksbanken formulerar kraven för verksamheten i ett uppdragsavtal och bevakar att avtalet följs. Riksbanken driver också RIX och det operativa ansvaret kan främst anses vara relaterat till driften av systemet och den specialiserade analys som behövs för detta ändamål. Övervakningsansvaret fokuserar på helhetsperspektiven, de övergripande målen och den långsiktiga analysen. Analysarbetet ska resultera i framtagande eller revideringar av mål och principer som ska vara vägledande för verksamheten. De av G10-länderna framtagna Core Principles är några sådana principer som Riksbanken har att följa i sitt övervakningsarbete. Dessa kommer att kompletteras med egna framtagna mål för de områden som inte täcks av Core Principles. Det löpande övervakningsarbetet bedrivs för att se till att kontantmarknaden och RIX-systemet fungerar i enlighet med dessa mål.

Utvärdering av lagstiftning, reglering och regelverk

Utvärdering av lagstiftningens effekter på den finansiella infrastrukturen är inte någon ny aktivitet för Riksbanken, som ständigt är aktiv med att påverka lagstiftning och regleringar genom remissarbete och deltagande i utredningar. Som en del av övervakningsarbetet kommer Riksbanken att fortsätta med denna verksamhet, men intensifiera övervakningen av de privata regelverk som styr den finansiella infrastrukturen.

Bevakning av transaktionsflödena

Bevakningen innebär identifiering av varje delmoment hos en transaktion för att upptäcka eventuella svagheter i transaktionskedjan.

Transaktionsflödena är den gemensamma nämnaren för alla delar av den finansiella infrastrukturen. På varje etapp av flödet från affärsavslut till slutlig avveckling kan störningar uppstå eller för stora risker byggas upp. Effektivitetsförluster kan uppstå om bristande konkurrens och felaktig pris-

sättning leder till att existerande teknologi inte utnyttjas fullt ut. Detta kan till exempel leda till att tidsglappet mellan avslut och slutlig avveckling blir onödigt långt eller att de mest kostnadseffektiva instrumenten blir relativt sett underutnyttjade. En del av bevakningen innebär identifiering av varje delmoment en transaktion går igenom för att upptäcka eventuella svagheter i transaktionskedjan. Riksbanken kommer dessutom att analysera risken för att externa chocker stör transaktionsflödena. Ett exempel är spridningseffekter som kan uppstå när problem i de finansiella marknaderna i ett land sprider sig till ett annat land.

Medel till förfogande i övervakningsarbetet

”Moral suasion” är ett av de viktigaste medlen i Riksbankens övervakningsarbete.

Riksbankens övervakning görs i syfte att uppnå målet om ett säkert och effektivt betalningssystem. Om analysen visar att det finns brister i måluppfyllelsen måste Riksbanken *reagera*. I rapporten *Finansiell stabilitet* nr 1 2000 diskuterades relativt utförligt de möjligheter Riksbanken har. Där konstaterades att ”moral suasion” är ett av de viktigaste medlen. Ett sätt för Riksbanken att utöva moral suasion, som samtidigt uppfyller kravet på transparens, är att publicera rapporter. Ett exempel på sådana rapporter är just *Finansiell stabilitet*. Resultatet av övervakningen av infrastrukturen ska publiceras på ett sätt som kompletterar nuvarande innehåll i stabilitetsrapporten. Riksbanken har ytterligare en kanal för moral suasion, nämligen att delta i diverse arbetsgrupper och regelbundna avstämningsmöten med sina motparter. Om moral suasion inte räcker till som påtryckningsmedel förfogar Riksbanken inte för närvarande över något annat verktyg för att påverka. Denna brist utgör normalt inget praktiskt problem.[9] Skulle Riksbanken upptäcka en allvarlig brist i betalningssystemet kan Riksbanken i samarbete med Finansinspektionen medverka till att utfärda föreskrifter och i samarbete med Finansdepartementet till att förändra den aktuella lagstiftningen. Riksbanken har också den för svenska myndigheter unika rättigheten att direkt till riksdagen kunna motionera om lagändringar. Dessa möjligheter bidrar dessutom till att öka effekten av moral suasion. I detta sammanhang är det intressant att notera att de sanktionsmöjligheter som andra centralbanker har till sitt förfogande i flera fall har uppgraderats, till exempel i Norge där interbanksystem inte kan skapas eller bedrivas utan centralban-

[9] Riksbanken har tidigare haft möjlighet att utfärda föreskrifter. Denna möjlighet togs bort 1999 utan motivering och bör återinföras.

kens tillstånd och i Australien där centralbankens Payment System Board kan fastställa säkerhets- och effektivitetsstandarder, tillträdesvillkor samt döma i konfliktsituationer.[10]

[10] Se LOV 1999-12-17 nr 95 och Australia's Payment Systems Regulation Act 1998.

Referenser

Australia's Payment Systems Regulation Act 1998.

Banca D'Italia, (1999), "White Paper on Payment System Oversight".

Bank of England, (2000), "Oversight of Payment Systems".

BIS (2001), "Core Principles for Systemically Important Payment Systems", CPSS.

Humphrey, D., Kim, M. & Vale, B., (1998), "Realizing the Gains from Electronic Payments: Costs, Pricing and Payment Choice", Arbeidsnotat 1, Norges Bank.

LOV 1999-12-17 nr 95: Lov om betalingssystemer m.v.

Reserve Bank of Australia, (2000), Payment System Board, *Annual Report*.

Sveriges riksbank, (1997), *Finansmarknadsrapport* nr 1.

Sveriges riksbank, (2000), *Finansiell stabilitet* nr 1.