

Protokollsbilaga F

Direktionens protokoll 080826, § 9

PM

DATUM: 2008-08-18
AVDELNING: Avdelningen för kapitalförvaltning
HANDLÄGGARE: Jan Schüllerqvist / Sophie Degenne
HANTERINGSKLASS: Ö p p e n



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

DNR 2008-569-KAP

■ Principer för prissättning för tillhandahållandet av RIX, m.m.

Bakgrund

Direktionen beslöt i oktober 2002 om Riktlinjer för prissättning i RIX, Dnr 2002-654-MOP;

- (i) att RIX skall uppnå full kostnadstäckning, men att extraordinära kostnader av engångskaraktär skall utvärderas i särskild ordning,
- (ii) att avgifter i RIX skall baseras på en rörlig avgift som är lika för alla deltagare och en fast avgift som skall vara differentierad efter olika kundkategorier och
- (iii) att chefen för avdelningen för kapitalförvaltning ("KAP") (tidigare avdelningen för marknadsoperationer) får i uppdrag att fastställa en prislista för betalningstjänster i RIX-systemet enligt ovanstående riktlinjer.

I beslutet redovisas inte närmare vad som avses med full kostnadstäckning.

Inför driftsättning i oktober 2008 av ett nytt tekniskt system för tillhandahållandet av RIX-tjänsterna finns anledning att se över gällande riktlinjer. I samband härmed finns också anledning att klargöra vilka kostnader som ska täckas och hur man på ett lämpligt sätt beaktar att RIX även används för andra Riksbanksavgifter än att tillhandahålla ett betalningssystem.

I anslutning till projektet för införskaffandet av det nya betalningssystemet, FRIX-projektet, har också frågor rests rörande hur vissa kostnader för FRIX-projektet ska beaktas vid prissättningen av RIX samt hur vissa kostnader avseende nuvarande RIX-system ska hanteras.

Överväganden

Principen om kostnadstäckning

Den gällande principen om full kostnadstäckning innebär att RIX-verksamheten ska täcka alla sina kostnader, dvs. verksamheten ska inte subventioneras av andra verksamheter i Riksbanken. Denna princip är den som normalt tillämpas för system av denna typ. Principen kan också anses förenlig med den internationella standarden för

■ sådana system, Core Principles for Systemically Important Payment Systems som utarbetats av Committee for Payment and Settlement Systems, CPSS, inom BIS. Enligt denna standard är det viktigt att man inte på något sätt döljer kostnader. Därigenom säkerställs att man aktivt strävar efter att nå så hög kostnadseffektivitet som möjligt.

Det är i och för sig inte oförenligt med den internationella standarden att subventionera betalningssystemtjänster. Subvention kan motiveras med argumentet att systemet medför samhällsnytta utöver den nytta som tillfaller deltagarna. Denna samhällsnytta bör bekostas av samhället och inte av deltagarna. Eurosystemet har beslutat att subventionera TARGET2 av detta skäl. Anledningen härtill var att Eurosystemet, i syfte att minska systemrisken, ställde mycket högre krav avseende bland annat kontinuitetslösningar och säkerhetshantering än vad marknaden själv ställde i det privata alternativet till TARGET2, EURO1. Den merkostnad det innebär för TARGET2, har Eurosystemet valt att subventionera med hänvisning till samhällsnyttan. Någon motsvarande argumentation går inte att föra gällande RIX-systemet. De kontinuitetslösningar som tillämpas för RIX är inte av den omfattning som gäller för TARGET2 och något privat, jämförbart alternativ till RIX finns inte.

Enligt Riksbankens bedömning har det inte tillkommit några förhållanden eller andra skäl som gör att principen om full kostnadstäckning bör frångås. Därför bör även fortsättningsvis tillhandahållandet av RIX-tjänsterna ske efter principen att full kostnadstäckning ska uppnås. På samma sätt som gällt tidigare, bör dock extraordinära kostnader utvärderas särskilt.

Kostnadsbas

För att uppnå full kostnadstäckning bör utgångspunkten vid prissättningen för tillhandahållandet av RIX vara att alla interna och externa resurser som använts för att tillhandahålla tjänsterna i RIX ska ingå i kostnadsbasen. Tjänsterna i RIX kan enkelt sägas vara att tillhandahålla

- (i) avvecklingskonton,
- (ii) system för hantering av transaktioner som ska bokföras på dessa avvecklingskonton,
- (iii) intradagskrediter mot säkerheter, samt
- (iv) supportfunktion.

För att kunna tillhandahålla dessa tjänster använder Riksbanken framför allt två IT-system, RIX och COLIN. COLIN, med tillhörande stödsystem, används för att hantera information om säkerheter m.m.

Den årliga IT-kostnaden för RIX-systemet, baserad på en total investering på 84 mkr, uppskattas år 2009 vara 35,8 mkr. Motsvarande kostnad för COLIN-systemet uppskattas till 14,5 mkr.

Riksbanken använder RIX som en deltagare för att

- (i) genomföra de penningpolitiska reporna,
- (ii) genomföra andra penning- eller valutapolitiska transaktioner, och

- (iii) utföra uppdrag inom ramen för Riksbankens korrespondentbankverksamhet för utländska centralbanker och internationella finansiella organ.

För denna användning av RIX erlägger Riksbanken avgift enligt samma principer som övriga deltagare.

Härutöver innehåller RIX särskilda funktioner som stödjer Riksbankens övriga verksamhet. Detta gäller den kontohantering och ränteberäkning som är en del av Riksbankens penningpolitiska styrsystem. Om dessa funktioner skulle ha anskaffats separat, kan den årliga kostnaden för ett sådant system uppskattas vara 2-3 mkr.

Riksbankens krediter till deltagarna över natten, Riksbankens finjusterande krediter och Riksbankens penningpolitiska repor använder alla COLIN-systemet¹. Systemet används dels för att beräkna värdet av säkerheter men också för att hantera det praktiska genomförandet av de penningpolitiska reporna. Det är därför rimligt att Riksbankens penningpolitiska verksamhet är med och delar kostnaden för COLIN-systemet.

Principen om full kostnadstäckning innebär att RIX-deltagarna inte bara bör stå för investeringen i ett nytt system i form av avskrivningar, utan även för de kapitalkostnader som investeringen medför. Kapitalkostnaden i form av alternativkostnad/finansieringskostnad bör för Riksbanken anses motsvaras av svenska statens upplåningskostnad på beloppet i fråga, eftersom det överskott som Riksbanken levererar in till staten kommer att minska. Beräknat på detta sätt kan kapitalkostnaden (beräknad som marknadsräntan för en fem-årig statsobligation multiplicerad med det genomsnittliga bokföringsvärdet) uppskattas till i snitt cirka 1,8 mkr per år. Att inkludera kapitalkostnaden i kostnadsbasen för RIX innebär inte någon förändring i förhållande till den praxis som redan tillämpas.

Det har även diskuterats huruvida en riskpremie ska tas ut. En privat operatör av RIX skulle ha inkluderat ett vinstpåslag för att bl.a. täcka en riskpremie. Riksbanken tillhandahåller dock RIX-tjänsterna till självkostnad. Detta innebär att en uppskattad riskpremie inte tas ut i förskott utan eventuellt ökade kostnader tas ut som verklig kostnad i efterskott.

Fördelning av kostnader inom Riksbanken

Enligt Riksbankens metodik för kostnadsredovisning fördelas Riksbankens kostnader på olika verksamhetsområden, varav Betalningssystem/RIX är ett². Vid fördelningen allokteras kostnaderna i första hand direkt till respektive verksamhetsområde. Därutöver fördelas de gemensamma kostnaderna efter en i förväg fastställd fördelningsnyckel.

Som angivits ovan innehåller RIX särskilda funktioner som stödjer Riksbankens operativa penningpolitik. I vissa fall finns dessa funktioner enbart av detta skäl. Den uppskattade alternativkostnaden på 2-3 mkr som verksamhetsområdet Penningpolitik har, motsvarar ca 5 procent av alla kostnadsposter för RIX. Detta innebär att 95 procent av kostnaderna för RIX bör hänföras till verksamhetsområdet Betalningssystem/ RIX, medan 5 procent bör falla på verksamhetsområdet Penningpolitik.

Kostnaderna för säkerhetshantering - det gäller såväl IT-kostnaderna för COLIN-systemet som personalkostnader, bör som tidigare nämnts delas mellan verksamhetsområdena Betalningssystem/RIX och Penningpolitik. Under ett antal år har

¹ COLIN utvecklades som en del av anpassningen av räntestyrningssystemet inför ett eventuellt deltagande i EMU:s tredje steg.

² Verksamhetsområdet Betalningssystem består av två delar, RIX och Övervakning av clearing- och avvecklingssystem.

■ kostnaden för COLIN fördelats efter storleken på de säkerheter som ställts, vilket inneburit att 90 procent av kostnaden belastat Betalningssystem/RIX och endast 10 procent Penningpolitik. Med hänsyn till att det finns specialutvecklade funktioner i COLIN som används enbart för penningpolitiska transaktioner och att säkerheterna för penningpolitiska instrument potentiellt kan vara mycket större, bör nuvarande fördelningsnyckel justeras. Enligt Riksbankens bedömning bör istället verksamhetsområdet Betalningssystem/RIX svara för 75 procent av kostnaderna och verksamhetsområdet Penningpolitik för resterande 25 procent.

Hantering av kostnaderna för FRIX-projektet

Budgeten för FRIX-projektet uppgår till 84 mkr, en ökning från ursprungligen beslutad budget om 65 mkr. Förseningen i FRIX-projektet kan således uppskattas uppgå till 19 mkr. Detta är kostnader som Riksbanken har haft för att anskaffa det nya tekniska system som kommer att användas för att tillhandahålla RIX-tjänsterna i framtiden. Dessa kostnader bör därför principiellt bäras av deltagarna.

Även de kostnader som lagts ner i det befintliga RIX-systemet bör principiellt bäras av RIX-deltagarna. Under 2006 och 2007 uppgraderades RIX för att kunna möta kraven för SWIFTNet fas 2. Under 2008 har ytterligare uppgraderingar skett. Totalt uppskattas dessa uppgraderingar kosta cirka 16,5 mkr. Dessa kostnader skulle dock inte ha behövt läggas ner om inte FRIX-projektet blivit försenat. Av dessa kostnader kommer RIX-deltagarna, fram till 30 september 2008, att ha erlagt 3 mkr.

Bortsett från kostnader för fortsatt drift av stordatorplattformen, kan förseningen således totalt uppskattas kosta cirka 35 mkr (19 mkr + 16,5 mkr enligt ovan). Frågan är då om det kan finnas särskilda omständigheter som gör att dessa kostnader, helt eller delvis, inte ska ingå i kostnadsbasen för nya RIX. En sådan omständighet skulle kunna vara att förseningskostnaderna kan anses ha ökat p.g.a. Riksbankens agerande eller underlåtenhet att agera. Det är dock svårt att leda i bevis att Riksbanken skulle ha kunnat agera annorlunda i olika beslutslägen än vad som blev fallet. Eftersom FRIX-projektet är 20 månader försenat, kan det inte uteslutas att Riksbanken skulle kunna agerat annorlunda i något avseende. Det är därför rimligt att Riksbanken, som varande den part som kontrollerat FRIX-projektet, bär en del av den totala förseningskostnaden.

Det befintliga RIX-systemet kommer att avvecklas i samband med att det nya systemet produktionssätts. Den resterande kostnaden för det gamla systemet om 13,5 mkr får därför anses utgöra en sådan extraordinär kostnad av engångskaraktär som enligt gällande Riktlinjer ska utvärderas i särskild ordning. Mot den bakgrunden och då denna kostnad även skulle behöva hanteras i särskild ordning i förhållande till deltagarna, kan det vara rimligt att Riksbanken bär den delen av förseningskostnaderna. Det resterande beloppet om ca 13,5 mkr hänförligt till de befintliga RIX-systemet föreslås därför inte ingå i kostnadsbasen för det nya RIX-systemet. RIX-deltagarna kommer då enbart att bära den totala kostnaden, inklusive förseningskostnaden, hänförlig till investeringen i det nya RIX-systemet i enlighet med den gällande principen om full kostnadstäckning.

Genom att Riksbanken avstår från att kräva RIX-deltagarna på betalning för kvarstående kostnader, ca 13,5 mkr hänförliga till nuvarande RIX, kommer Riksbanken att svara för ca 40 procent av den totala förseningskostnaden hänförlig till FRIX-projektet.

Konsekvenser

En tillämpning av ovan redovisade principer innebär att den årliga kostnaden, som ska bäras av RIX-deltagarna, för nya RIX jämfört med nuvarande RIX kommer att öka med 18 mkr till ca 60 mkr, en ökning med cirka 43 procent. Av ökningen svarar kostnader för säkerhetshantering, som för närvarande inte tas ut av deltagarna, för cirka 11 mkr.

Ikraftträdande

RIX-deltagarna har uppgett att de, om möjligt, önskar besked om kostnaden för deltagandet i RIX senast i samband med budgetarbetet för kommande år. Mot bakgrund av att de tillkommande kostnaderna för säkerhetshantering innebär en ökning av kostnadsbasen med cirka 25 procent, bör denna förändring tillämpas först från och med 2009 års avgifter. Detta innebär att de för år 2008 fastställda avgifterna kommer att tillämpas under hela 2008.

RIX-deltagarnas synpunkter

RIX-deltagarna har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovan redovisade principer. Svenska Bankföreningen, Nordea, Swedbank och Danske Bank har anfört att de anser Riksbanken bör stå för hela förseningskostnaden mot bakgrund av att RIX-deltagarna inte haft möjlighet att påverka projektet.

Såsom redovisats ovan har Riksbanken i sin prissättning av RIX inte tagit ut någon riskpremie. Det är därför inte rimligt att Riksbanken ensam ska stå hela risken för projektet. Riksbanken föreslås också svara för en del av förseningskostnaderna genom att ta de kvarvarande kostnaderna för det befintliga RIX-systemet.

Slutsatser

Sammanfattningsvis leder övervägandena enligt ovan till följande slutsatser:

- Alla interna och externa resurser som använts för att tillhandahålla tjänsterna i RIX ska ingå i kostnadsbasen för RIX.
- Kostnaderna för dessa resurser ska beräknas enligt de principer som gäller för kostnadsfördelning inom Riksbanken, varvid RIX ska särredovisas som en verksamhet som ingår i verksamhetsområdet Betalningssystem.
- Av samtliga kostnader som avser RIX (system och personal) ska verksamhetsområdet Betalningssystem/RIX bära 95 procent och verksamhetsområdet Penningpolitik 5 procent.
- Av kostnaderna för IT-systemet COLIN, med tillhörande stödsystem, samt personalkostnaderna hänförliga till frågor rörande säkerheter ska verksamhetsområdet Betalningssystem/RIX bära 75 procent och verksamhetsområdet Penningpolitik 25 procent.
- Samtliga investeringskostnader för FRIX-projektet, inklusive kapitalkostnader, ska ingå i kostnadsbasen för prissättning av nya RIX.
- Riksbanken avstår från att kräva RIX-deltagarna på ytterligare ersättning för nedlagda kostnader för nuvarande RIX.
- Prissättningen av RIX ska baseras på den kostnadsbas som beräknas enligt ovanstående principer. Chefen för KAP beslutar om den närmare utformningen i enlighet med gällande instruktioner.

- Med ovanstående principer kommer kostnaden för RIX mellan år 2008 och år 2009, enligt prognos, att öka från 42 mkr till ca 60 mkr.

Förslag till beslut

Direktionen föreslås besluta:

- att tillhandahållandet av RIX ska ske efter principen full kostnadstäckning, men att extraordinära kostnader ska utvärderas i varje särskilt fall,
- att i kostnadsbasen för RIX skall inkluderas del av IT-kostnader och personalkostnader hänförliga till hantering och frågor rörande säkerheter,
- att i kostnadsbasen för RIX ska ingå kapitalkostnader,
- att kostnadsbasen för RIX ska fastställas enligt gängse principer för fördelning av kostnader inom Riksbanken,
- att dessa principer ersätter direktionens principbeslut från oktober 2002, dnr 2002-654-MOP, med tillämpning från och med 2009, samt
- att Riksbanken avstår från att kräva deltagarna i RIX på ytterligare ersättning för kostnader som lagts ner eller kommer att läggas ner på gamla RIX.