

Beroende– och konsekvensanalys, finansiella tjänster

Offentligt arbetsmaterial från KBM:s projekt
Samhällskritiska beroenden

2007-07-05
Dnr 0021/2007



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Förord

Krisberedskapsmyndigheten, KBM, har i uppdrag av regeringen att genomföra en analys av beroenden mellan samhällsviktiga verksamheter. Detta arbete, som initierades 2006 och beräknas vara avslutat 2008, bedrivs i form av projektet Samhällskritiska beroenden.

Projektet genomförs i tre faser och föreliggande rapport har författats inom ramen för den inledande kartläggningsfasen. I fokus för rapporten står en kartläggning och analys av kritiska beroenden för sektorn finansiella tjänster.

Arbetet bygger på medverkan från berörda aktörer. Rapporten har utarbetats av Krisberedskapsmyndigheten.

Innehåll

Förord	3
Innehåll	5
1 Sammanfattning	7
1.1 Sektorns roll och uppbyggnad	7
1.2 Beroenden och konsekvensanalys.....	8
1.2.1 Flera men långt ifrån alla beroenden har kartlagts.....	8
1.2.2 Internationella beroenden ökar	8
1.2.3 Tydlig bekräftelse av redan kända beroenden	9
1.2.4 Finansiella sektorn är mindre beroende av personal.....	10
1.2.5 Förändrade regler och värderingar skapar nya förutsättningar.....	10
2 Inledning	13
2.1 Bakgrund och syfte.....	13
2.2 Metod, avgränsningar och disposition.....	14
2.2.1 Projektet	14
2.2.2 Kartläggningsfasen	14
2.3 Källor.....	16
3 Sektorsöversikt – finansiella tjänster	17
3.1 Vilka tjänster och produkter tillhandahålls?.....	17
3.1.1 Kontanter.....	18
3.1.2 Att spara.....	18
3.1.3 Att betala (exklusive kontanter)	18
3.1.4 Att låna.....	19
3.1.5 Att försäkra	20
3.1.6 Att placera	20
3.2 Vilka är aktörerna och vad gör de?	21
3.2.1 Offentliga och privata aktörer	21
3.2.2 Aktörernas roller	22
3.3 Finansiella sektorns roll och betydelse ur ett samhällsperspektiv ..	26
4 Urval av fokusverksamheter – vilka är samhällsviktiga?	29
4.1 Urvalskriterier	29
4.1.1 Internationellt synsätt.....	29
4.1.2 Svenskt synsätt	29
4.2 Urvalsanalys	30
4.2.1 Finansinspektionens riskklassificering av aktörer	30
4.2.2 Prioriterade processer vid kris.....	31
4.2.3 Fokusverksamheter – identifiering och samband	31
5 Beroendekartläggning och konsekvensanalys	35
5.1 Kontantförsörjning.....	35
5.1.1 Beroenden i normalläge	37
5.1.2 Konsekvensanalys	40
5.2 Kortbetalning	41

5.2.1 Beroenden i normalläge	43
5.2.2 Konsekvensanalys	45
5.3 Överföring, girering och likvidavveckling (ÖGA)	45
5.3.1 Beroenden i normalläge	47
5.3.2 Konsekvensanalys	51
5.4 Medborgarnas grundläggande försörjning	52
5.4.1 Beroenden i normalläge	54
5.4.2 Konsekvensanalys	55
5.5 Handel, clearing och settlement i finansiella instrument	56
5.5.1 Beroenden i normalläge	57
5.5.2 Konsekvensanalys	59
5.6 Försäkringshantering	60
Bilaga 1 - Externa kontakter under arbetet	63
Bilaga 2 – Identifierade aktörer/intressenter per fokusverksamhet	65

1 Sammanfattning

1.1 Sektorns roll och uppbyggnad

Finansiella tjänster används ofta som en gemensam beteckning för de tjänster och produkter som tillhandahålls av aktörer inom den finansiella sektorn, t.ex. banker, fondbolag, försäkringsbolag och värdepappersbolag. Dessa tjänster och produkter kan grupperas i kategorierna att spara, att betala (exklusive kontanter), att låna, att försäkra, att placera och att tillhandahålla kontanter.

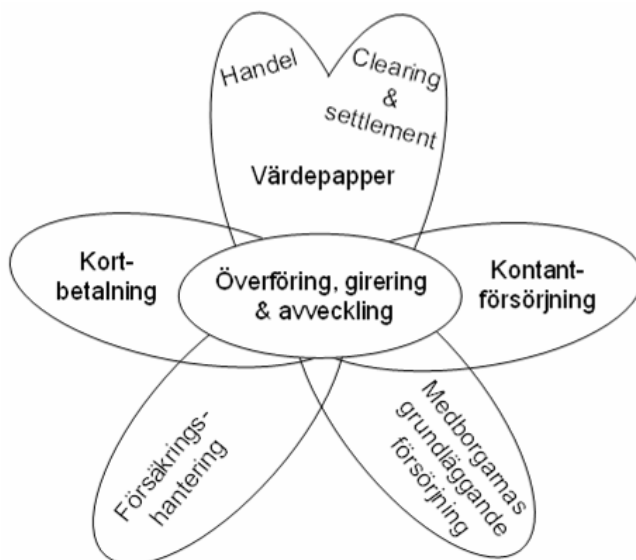
Privata aktörer dominerar sektorn – totalt står 3 500 företag under Finansinspektionens tillsyn. De myndigheter som på olika sätt är delaktiga i det finansiella systemet eller har en mycket viktig funktion för medborgarnas försörjning är Finansinspektionen, Riksbanken, Riksgälden och Försäkringskassan.

Ett annat sätt att se på den finansiella sektorn är att ta fasta på vilka olika roller aktörerna har. Tillsyn och styrning utövas av Finansinspektionen och Riksbanken. De viktigaste systemägarna på den privata sidan är OMX, VPC, BGC, SWIFT och storbankerna. På den offentliga sidan är de mest betydelsefulla systemägarna Riksbanken och Riksgälden. Majoriteten av aktörerna tillhör kategorin som tillhandahåller tjänster och produkter.

I detta projekt har KBM valt ett antal fokusverksamheter för att studera de finansiella tjänsternas beroenden. För att komma fram till ett begränsat antal fokusverksamheter har KBM utgått från ett internationellt synsätt och till det kopplat den svenska synen: "Målet för Sveriges säkerhet bör vara att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter."¹ Vidare har vi tagit fasta på Finansinspektionens riskklassificering av aktörer och processer som branschen själv anser vara prioriterade i kris.

Bilden av fokusverksamheter på nästa sida visar symboliskt hur dessa är kopplade till varandra.

¹ Prop. 2005/06: 133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle



1.2 Beroenden och konsekvensanalys

1.2.1 Flera men långt ifrån alla beroenden har kartlagts

Den här studien är avgränsad till konsekvenser av så kallade konventionella kriser. Dessa börjar ofta med någon form av operativ händelse som inträffar plötsligt och oväntat. Effekterna uppstår vanligtvis omedelbart och följer en viss systematik, dvs. händer det igen så blir förloppet ungefär det samma. Ofta rör vi oss inom ramen för ett tekniskt system.

KBM har i studien också berört men inte närmare belyst finansiella risker och kriser. Dessa kommer ofta smygande. Att risken finns är ofta känt men inte om, när och hur den kommer att realiseras. Finansiella kriser uppvisar inte samma systematik i händelseförloppet som konventionella kriser. Finansiella kriser handlar mer om vad som händer i ett sociotekniskt system och dessa system är mycket svårare att förutsäga än tekniska system. Det behövs ofta en annan metodik och ett annat arbetssätt.

Trots dessa skillnader och svårigheter vill KBM ändå peka på det starka samband som kan finnas mellan de båda kristyperna. För att lösa en verklig kris krävs en god samverkan och balans i hänsynstagandena. En konventionell kris kan ge upphov till en finansiell kris, som vid terrorattackerna den 11 september 2001. En finansiell kris kan få operativa konsekvenser, exempelvis att en större bank i finansiell kris inte fullgör sina betalningar för kundernas räkning. Det finns därför behov av ett ökat samarbete mellan konventionell och finansiell krishantering. Vi vill uppmuntra till en utökad dialog och integrerad forskning.

1.2.2 Internationella beroenden ökar

Finansiell verksamhet handlar om olika former av transaktioner mellan aktörer utan större hänsyn till geografi och gränser. Exempel på det här är följande:

- Gränsöverskridande ägande av finansiella aktörer (Nasdaq går ihop med OMX).
- Gemensamma internationella finansmarknader (Stockholmsbörsen är numera en nordisk börs).
- Koncentration av koncernfunktioner – spridning till olika länder (it-drift i annat land än Sverige).

Den som vill fördjupa sig i frågan om internationella beroenden hänvisas till det tal som riksbankschefen Stefan Ingves höll om instabilitet den 16 oktober 2006 vid Federal Reserve Bank of Chicago². Det belyser den aktuella utvecklingen på ett tydligt sätt.

1.2.3 Tydlig bekräftelse av redan kända beroenden

Elberoendet inom den finansiella sektorn är mycket stort men det finns reservlösningar i centrala delar av det finansiella systemet. Väsentliga och systemcentrala aktörer är väl medvetna om elberoendet och har på de flesta håll vidtagit åtgärder i form av dubbel matning och installerad reservkraft. Övergången till reservkraft är ofta automatisk och sker utan avbrott. Detta gäller framför allt centrala verksamheter så som Riksbanken, Riksgälden, börsen, VPC, BGC samt bankernas huvudkontor och it-drift. Tillgången till reservkraft i det finansiella systemet avtar i proportion till avståndet från systemets centrum. Vid bankkontoren är reservkraften normalt begränsad till att omfatta larm- och låssystem och för slutkunder (privatpersoner och företag) är tillgången ytterst begränsad. I praktiken kan detta leda till att ett visserligen fungerande betalsystem inte kan användas p.g.a. elbortfall i systemets periferi. Nya betalningsuppdrag kan helt enkelt inte ta sig in i betalningssystemet.

Elektronisk kommunikation genomsyrar så gott som all finansiell verksamhet och dessutom är el en grundförutsättning för elektronisk kommunikation. Väsentliga och systemcentrala aktörer har därför även vidtagit åtgärder inom området elektronisk kommunikation för att skapa redundans t.ex. i form av dubbla leverantörer eller reservrutiner. Centrala aktörers geografiska närhet till varandra gör att alternativa medier och fysisk förflyttning är en möjlig lösning. Problemet med begreppet redundans på det här området är att det är svårare att fastställa än på elsidan. Hur åtskilda måste fiber och kablar vara för att anses som oberoende av varandra? Visserligen råder konkurrens mellan olika leverantörers kommunikationsnät men det kan ändå röra sig om fysiskt gemensamma kommunikationsvägar. Generellt sett är genomlysningen av dessa förhållanden svag och det är svårt för en användare att säkert veta hur det faktiskt förhåller sig. Uppgifter om redundans kan därför uppfattas som mindre säkra än inom elområdet. Alternativa elektroniska kommunikationsvägar ligger ofta utanför aktörernas egen kontroll medan man sköter elreservaggregat själva.

² Ingves Stefan, Cross-border banking regulation – a way forward: The European case (tal), 2006-10-16, www.riksbank.se

1.2.4 Finansiella sektorn är mindre beroende av personal

Konsekvenserna inom finanssektorn av ett stort personalbortfall, exempelvis p.g.a. pandemi, bedöms av de flesta aktörerna som hanterbart. Detta har sin grund i att de vitala processerna inom det finansiella systemet inte är personalintensiva. I många fall handlar det om att övervaka datakörningar som startar med automatik. Sektorn har både övat och upplevt personalbortfall. Övningar och semesterperioder visar att den nödvändiga verksamheten går att upprätthålla. Den största prövningen när det gäller personalbortfall var arbetsmarknadskonflikten i januari/februari 1990.

Kontanthanteringen är p.g.a. sin fysiska dimension och geografiska spridning mer personalberoende. Den berör också praktiskt taget alla medborgare. Kundtjänst är en annan funktion där effekterna av en pandemi snabbt blir kännbar. Vid en kris är risken stor att behovet av personlig service och information ökar.

En annan mycket svårgreppbar dimension av personalberoende vid t.ex. en pandemi är personalens motivation att faktiskt komma till arbetet i en kris. Faktorer som spelar in här är riskexponeringen, t.ex. smittorisken, och den egna prioriteringen, t.ex. att välja mellan att vara hemma och ta hand om sjuka anhöriga och att gå till jobbet.

1.2.5 Förändrade regler och värderingar skapar nya förutsättningar

Tillgången till alternativa betalningsvägar ska öka. På EU-nivå pågår ett omfattande arbete för att skapa en inre marknad, Single European Payment Area (SEPA), för betaltjänster. Ett nytt rättsligt ramverk (Payment Service Directive) för betalningar inom SEPA ligger snart färdigt för att inarbetas i medlemsländernas egna lagstiftningar. Vad det kan ha för effekter på beroendeförhållandena återstår att se. Ökad redundans i tjänstebudet till följd av ökad konkurrens är en tänkbar effekt. Ökad komplexitet och större internationella beroenden är andra tänkbara effekter.

Ett annat svenskt förhållande som har förändrats är kontantförsörjningen. De privata aktörernas ansvar för kontantdistributionen ökar. I Sverige har Riksbanken ett lagstiftat ansvar att försörja landet med sedlar och mynt. Från att tidigare ha haft ett stort antal kontantdepåer runt om i landet finns nu bara två riksbanksdepåer. För distributionen finns ingen lagstiftning men bankerna har påtagit sig rollen som distributör. De förändringar i kontantförsörjningen som Riksbanken beslutat har skapat nya marknadsförutsättningar. Aktörerna (banker, värdetransportörer, uppräkningscentraler) håller nu på att anpassa sig till de nya förutsättningarna.

Rätts- och säkerhetsfrågorna ökar i betydelse. Den finansiella sektorn är beroende av ett grundläggande samhällsskydd och ett effektivt rättsväsende för att fungera väl. Dessa delar har inte haft möjlighet att anpassa sig till den ökade internationaliseringen och integrationen av elektroniska

kommunikationer i vissa finansiella tjänster. De specifika frågor som har pekats ut är arbetsrätt, lagföring och straff av brott riktade mot den finansiella sektorn. När det gäller elektronisk id-kontroll går utvecklingen mot ökad samverkan mellan aktörer.

Av alla avbrott och störningar som kan drabba den finansiella sektorn är det ett område som oroar mer än alla andra – förtroende och tillit. Beroendet av tillit är fundamentalt. Ett förlorat förtroende kan snabbt omsättas i oönskade beteendeförändringar. På grund av beteendeförändringar uppstår en dynamik som kan skapa betydligt större obalanser än vad själva avbrottet eller produktionsbortfallet gav upphov till. Som möjliga exempel kan nämnas hamstring av kontanter och kraftig utförsäljning av värdepapper och fondandelar. Vilken tilltro som sätts till den information som lämnas från de berörda verksamheterna är avgörande och beroendet av mediernas rapportering är stort. Det kan t.o.m. innebära att publiciteten kring en negativ händelse i en finansiell verksamhet kan uppfattas som mera skadlig för verksamhetens rykte än själva händelsen.

Motståndskraften mot allvarliga hot och förmågan att klara svåra kriser kan byggas på olika sätt. Inom den finansiella sektorn skymtar ett mönster av framför allt marknadsdrivna anpassningar när det gäller såväl finansiella som operativa risker. En allmänt spridd uppfattning är att det primära ansvaret för att hantera stora operativa avbrott vilar hos den finansiella marknaden. Inte ens händelserna den 11 september 2001 har ännu ändrat på den uppfattningen. Däremot har utvecklingen gått mot en ökad samverkan och informationsdelning mellan aktörerna.³

En viktig aspekt på ansvarsfrågan är var gränsen går och när ansvaret upphör. Banken är t.ex. ansvarig för att utföra betalningsuppdrag som kommit in till banken och aktörerna i betalningskedjan är ansvariga för att deras system fungerar och kommunicerar med varandra. Däremot är el och telefon som en kund behöver hemma för att kunna betala över Internet inte den finansiella tjänsteleverantörens ansvar. Här finns det behov att kartlägga gränssnittet och förväntningarna lite bättre.

³ Från elavbrott till 11 september, Finansinspektionen 2004

2 Inledning

2.1 Bakgrund och syfte

Regeringen har givit Krisberedskapsmyndigheten (KBM) i uppdrag att:

"i samverkan med berörda samhällsaktörer, genomföra ett arbete med att identifiera och analysera kritiska beroendeförhållanden i samhället. Även den internationella dimensionen skall beaktas. Arbetsläget skall redovisas i samband med årsredovisningen och uppdraget skall slutredovisas senast den 31 december 2008."⁴

Projektet *Samhällskritiska beroenden* löper till och med år 2008 och har som målsättning att

- *bygga upp kunskap* kring de beroendeförhållanden i samhället som kan orsaka eller medverka till att en händelse leder till en allvarlig kris för samhället som helhet
- *föreslå åtgärder* som kan mildra eller undanröja effekten av sådana beroenden och därmed stärka samhällets krisberedskap
- *stödja andra processer* vid KBM och de samverkansansvariga myndigheterna med underlag som kan vara till nytta vid genomförandet av olika former av planerings- och utredningsarbete samt vid situationer av resursprioritering
- *utveckla en fungerande metod* för att genomföra beroendeanalyser på en kontinuerlig basis
- *öka medvetenheten hos olika aktörer i samhället* om hur olika verksamheter är beroende av varandra och vad som kan göras för att förhindra spridningseffekter som kan leda till allvarliga kriser i samhället.

KBM definierar ett *kritiskt beroende* som en relation där den beroende verksamheten snabbt och varaktigt drabbas av en kraftig funktionsnedsättning vid ett bortfall av eller en svår störning i den levererande verksamheten. En förutsättning för att beroendet ska kunna betraktas som kritiskt är att den levererande verksamheten inte utan svårighet kan ersättas med en annan verksamhet. Ytterligare en förutsättning är att samhällskonsekvenserna av bortfallet av eller störningen i den beroende verksamheten blir så allvarliga att den aktuella krissituationen inte kan hanteras på ett godtagbart sätt. I många fall ger funktionsnedsättningen hos den beroende verksamheten upphov till spridningseffekter som drabbar ett stort antal andra verksamheter.

Definitionen säger således att ett beroende är kritiskt om ett bortfall eller allvarlig störning i en levererande verksamhet (eller i överföringen från en levererande verksamhet) leder till en sådan funktionsnedsättning hos en beroende verksamhet att den i sin tur leder till en kris som inte kan

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Krisberedskapsmyndigheten, Försvarsdepartementet 2006-12-21.

hanteras på ett godtagbart sätt. I definitionen kan läsas in att om den beroende verksamheten har centrala roller i att hantera krisen så blir det också ett kritiskt beroende oavsett om bortfallet i sig är orsak till krisen. "Hantera" bör här tolkas vidare än att bara gälla de akuta insatserna för att hantera krisens omedelbara konsekvenser. Tolkningen bör även inrymma insatser för att säkra förmågor som generellt sett är viktiga för samhällets funktion under och efter den akuta krisen.

Det finns två huvudsakliga syften med denna rapport. Det första är att ge en bild av vilka beroenden som sektorn har, alltså vilka andra verksamheter som måste fungera för att vi ska ha en väl fungerande finansiell sektor. Det andra syftet är att ge en bild av vilka konsekvenser störningar i dessa beroenden kan ge i sektorns förmåga att leverera olika tjänster. Dessa konsekvenser är viktiga för andra sektorer, för att de i sin tur ska kunna bilda sig en uppfattning om sin egen funktionsförmåga.

2.2 Metod, avgränsningar och disposition

2.2.1 Projektet

Projektet Samhällskritiska beroenden genomförs i tre faser. Den första är en kartläggningsfas med syftet att göra en första identifiering av beroendestrukturerna i Sverige och samtidigt belysa beroendernas generella karaktär.

Den andra fasen utgörs av fördjupade studier av specifika beroenden. Dessa studier kommer företrädesvis att genomföras i form av spel och workshops i nära samverkan med de berörda aktörerna. Syftet är både att få in information om olika beroendestrukturernas karaktär och att hjälpa aktörerna att utveckla sin egen analys och beredskap när det gäller beroenden. Ett annat viktigt syfte är att utveckla verktyg och arbetsätt för verksamheternas egenanalys av sina beroenden. Förhoppningen är även att denna fördjupade kunskap ska bidra med underlag för eventuella åtgärder.

Den tredje och sista fasen utgörs av ytterligare utveckling och förankring av åtgärderna för beroendehantering. Projektet pågår fram till den 31 december 2008.

2.2.2 Kartläggningsfasen

Kartläggningsfasen görs i form av delstudier av beroenden i tio olika samhällssektorer⁵ vilka sammanfogas i en syntesrapport som rör beroendestrukturerna på samhällsnivån. För varje sektorstudie väljer KBM fokusverksamheter som anses som särskilt viktiga att studera ur ett beroendeperspektiv. Urvalet bygger på kriterier som hur viktig verksamheten är i en kris, hur representativ verksamheten är för sektorn och i vad mån den levererar till många andra verksamheter.

⁵ Dessa sektorer är transporter, livsmedel, elektroniska kommunikationer, energiförsörjning, medier, hälso- och sjukvård, handel, skydd och säkerhet, kommunalteknisk försörjning och finansiella tjänster.

För varje sådan fokusverksamhet kartlägger KBM dels de beroenden som verksamheten har för att bedriva sin normalverksamhet, dels de primära konsekvenserna av olika typsituationer som pandemi och energibrist. Syftet med detta angreppssätt är att skapa förutsättningar för att i syntesarbetet sammanlänka fokusverksamheterna och skapa en övergripande bild av beroendestrukturerna i de olika typsituationerna. Sektorsstudierna utgör således endast verktyg för att kunna nå projektets övergripande mål.

För att kunna jämföra sektorsstudierna fastlade KBM sex stycken generella behovskategorier, illustrerade av Behovshjulet:



Värderingar och regelverk

Värderingar och regelverk som har betydelse för verksamheten. Detta kan gälla lagar och regler som styr verksamheten, men även de värderingar som dominerar verksamheten och samhället.

Personal

Kompetent personal i sådan omfattning att verksamheten kan hållas igång. Detta kan gälla såväl beroende av nyckelpersonal som beroende av volympersonal.

Infrastruktur

Generella system som är allmänt tillgängliga. Det handlar t.ex. om elnät, telenät, vägnät samt fungerande kommunalteknisk försörjning som vatten och avlopp.

Verksamhetsnära system

System och rutiner som verksamheten behöver och själva beslutar över. Det handlar framförallt om system speciellt anpassade för den specifika verksamheten, t.ex. styr- och reglersystem eller vissa administrativa system.

Kapital, insatsvaror och insatstjänster

Rörelse- och investeringskapital och de fysiska varor och tjänster som verksamheten förbrukar eller behöver för att bedriva sin verksamhet.

Information

Information som är viktig för att bedriva verksamheten – såväl extern som intern. Det kan vara allt från nyhetsrapportering och väderprognoser till orderinformation och inkomstuppgifter.

2.3 Källor

Arbetet i kartlägningsstudien bygger i hög grad på kunskap som redan finns inom sektorerna. KBM har tagit del av kunskapen i form av såväl litteraturstudier som intervjuer. Externa kontakter under arbetet med behovs- och konsekvensanalysen av finansiella tjänster finns redovisade i bilaga 1.

3 Sektorsöversikt – finansiella tjänster

Finansiella tjänster (financial services i den anglosaxiska världen) är ett globalt väletablerat men ändå inte tydligt definierat och avgränsat begrepp. Termen används ofta som en gemensam beteckning för de tjänster och produkter som tillhandahålls av aktörer inom den finansiella sektorn, t.ex. banker, fondbolag, försäkringsbolag och värdepappersbolag. Dessa aktörer kallas ofta finansmarknaden. För att förstå fokusområdet finansiella tjänster ur ett beroendeperspektiv krävs en belysning ur flera perspektiv. Vi kommer därför att betrakta den finansiella sektorn som ett system snarare än en bransch.

Vid första anblicken verkar det finansiella systemet abstrakt och krångligt för många. Det enda fysiska som går att ta på är ju sedlar och mynt och det är bara en mycket liten del av sektorn. Resten är tjänster och infrastruktur i olika former. Branschen har också sin egen terminologi som inte alltid är så lätt att förstå. Begrepp som girering, clearing, avveckling, värdepapper och interbankhandel kan snabbt skapa förvirring om inte sammanhanget tydliggörs.

Det finansiella systemet har vissa likheter med ett transportsystem. Här är det dock inte varor som ska förflyttas utan finansiella resurser (pengar) och risker. Hastigheten i dessa transporter är ofta mycket högre än i fysiska transporter och kan ibland jämföras med den som gäller för elektroniska kommunikationer. En väsentlig del av det finansiella systemet är just elektroniska transporter, i bemärkelsen överföring av finansiell information. Med några knapptryckningar på vår hemdator kan vi flytta pengar från oss själva till någon annan inom loppet av sekunder. Vi kan därför konstatera, redan innan vi närmare lär känna sektorn, att t.ex. tjänster från telekom-sektorn är så viktiga att de närmast kan betraktas som integrerade i vissa finansiella verksamheter. På till exempel en Internetbank finns inga tjänster att tillgå utan Internet.

Låt oss utgå från tre centrala frågor om det finansiella systemet för att skapa förståelse.

- Vilka är det finansiella systemets uppgifter? (funktioner)
- Vad gör olika aktörer? (roller)
- Vad produceras och levereras? (tjänster och produkter)

Följande tre avsnitt belyser dessa tre frågor. Vi börjar med det perspektiv som ligger konsumenterna närmast och därför är lättast att förstå, kundperspektivet.

3.1 Vilka tjänster och produkter tillhandahålls?

Vad är det medborgare, företag och institutioner har behov av från den finansiella sektorn? Vad tillhandahåller sektorn? Mycket generellt uttryckt handlar det om följande:

- Kontanter
- Att spara

- Att betala (exklusive kontanter)
- Att låna
- Att försäkra
- Att placera

3.1.1 Kontanter

I Sverige har Riksbanken ensamrätt att ge ut sedlar och mynt. Före 1931 fanns det något som kallades guldmyntfot och som bl.a. innebar att man i Riksbanken kunde få sina sedlar inlösta mot guldmynt. Guldet skulle så att säga garantera värdet på de sedlar som Riksbanken gav ut. Idag har Sverige en lagstiftning som befriar Riksbanken från inlösningsskyldigheten.

Kontanter används ofta som betalning när vi vill att utbytet av varor mot pengar ska ske samtidigt i ett fysiskt möte mellan säljare och köpare. Ofta rör det sig om relativt låga belopp. Kontantbetalningar svarar alltså för en stor andel av antalet transaktioner, även om andelen har minskat på senare år till förmån för kort och elektroniska överföringar. Det finns ingen övergripande statistik om kontantanvändningen.

3.1.2 Att spara

Sparande handlar om att avstå från att konsumera befintliga resurser idag för att ha möjlighet att ha tillgång till större resurser i framtiden. Den enklaste formen av sparande är att sätta in ett belopp, t.ex. varje månad, på ett sparkonto (inlåning till bank) och få ränta som kompensation. Pengarna är lättillgängliga och risken för värdeminskning är i stort sett obefintlig. Belopp plus ränta återbetalas antingen när spararen begär det eller när den avtalade sparperioden är slut.

3.1.3 Att betala (exklusive kontanter)

När vi använder så kallade kontobaserade betalningsinstrument så slutförs inte betalningen vid betalningstillfället, dvs. pengarna blir inte tillgängliga för betalningsmottagaren omedelbart. Istället innebär det en överföring av pengar mellan två konton hos någon eller några banker som agerar som betalningsförmedlare. Bankkort och gireringar är idag de mest använda kontobaserade betalningsinstrumenten. Checkar, som tidigare var vanliga, har i det närmaste försvunnit. I stället har t.ex. betalning via mobilen dykt upp som en ny möjlighet, om än i mycket begränsad omfattning. Nedan följer korta beskrivningar av de huvudsakliga betalningsinstrumenten.

Kort

Automatkort är ett kort som ansluts till ett konto i banken och som gör det möjligt att ta ut pengar när som helst i uttagsautomater. Betalkort kan användas för att betala varor och tjänster på de inköpsställen som accepterar kortet som betalningsmedel. Många kort fungerar både som uttags- och betalkort. Kontokortet kan vara ett debetkort där transaktionsbeloppet debiteras direkt på kortinnehavarens bankkonto eller ett betalkort där kortinnehavaren faktureras oftast månadsvis och hela

skuldbeloppet betalas till fullo. Till båda korttyperna kan man koppla en kredit.

Överföring

En överföring innebär att pengar flyttas över från en kontoinnehavare till en annan. Den som ska betala begär överföringen genom att besöka ett bankkontor, skicka ett brev eller fax till bankkontoret eller registrera den själv via Internet. I vissa fall är det även möjligt att ringa banken och begära en överföring. För återkommande överföringar är det möjligt att lämna så kallade stående uppdrag till banken.

Giro

En girobetalning är en speciell sorts överföring. Skillnaden mot andra överföringar är endast av praktisk natur. Girobetalningar utnyttjar ett särskilt bankgironummer för att identifiera betalningsavsändare och betalningsmottagare. För återkommande betalningar, t.ex. hyra eller elräkning, är autogiro ett alternativ. Kontohavaren ger då betalningsmottagaren rätt att hämta en viss summa pengar från kontot.

Check

En check är en skriftlig anvisning från checkutställaren till den inlösande banken om att betala en viss summa, antingen till checkutställaren eller till en annan person som utställaren bestämt. Checkar har i det närmaste upphört som betalningsmedel i handeln.

Postväxel

En postväxel är en särskild typ av check. Den ställs ut av banken till den kund som vill utföra betalningen. Efter att kunden har betalat till banken får han eller hon ett skuldebrev på det inbetalda beloppet. Kunden kan sedan överlåta detta skuldebrev till betalningsmottagaren, som kan få det inlöst hos banken.

3.1.4 Att låna

Kredit

All kreditgivning förutsätter att kredittagaren ska återbetala, amortera, sin skuld till kreditgivaren. Dessutom ska en ersättning, ränta, betalas till kreditgivaren. I de flesta fall krävs någon form av säkerhet för att krediten ska beviljas. Att sätta egendom i pant för krediten är vanligt, t.ex. vid ett bostadsköp. En alternativ säkerhet för en kredit är borgen, dvs. att en tredje person tar på sig ett betalningsansvar om låntagaren inte kan betala. Många har en så kallad checkkredit på sitt bankkonto för oförutsedda utgifter, vilket innebär att om kontoinnehavaren behöver kan han eller hon använda mer pengar än vad som finns på kontot. Checkkrediten kan också vara kopplad till ett betalkort om ett sådant finns anslutet till kontot.

Den som lånar ut pengarna kan vara en bank, ett hypoteksinstitut (lån med fastighet som säkerhet), ett finansbolag (lån med t.ex. bil som säkerhet) eller ett kortföretag (kortkredit). Pengarna som lånas ut har i regel lånats

från andra, som vill spara, eller finansierats genom emission av värdepapper. Emission beskrivs under nästa rubrik.

Emission av värdepapper

Företag och andra större aktörer som stat och kommun har också behov av finansiering. I många fall är deras krediter snarlika de som gäller för privatpersoner, dvs. de kan låna pengar av ett kreditinstitut. Två andra alternativ är att ge ut värdepapper (obligationer eller växlar) på räntemarknaden eller att emittera nya aktier. Dessa värdepapper, t.ex. en obligation, säljs till placerare (även kallade investerare) som har till syfte att få avkastning på sitt kapital. Obligationen kan i sin tur säljas vidare på en andrahandsmarknad, t.ex. på Den Nordiska Börsen, vilket gör att krediten inte förfaller till återbetalning bara för att placeraren inte längre vill äga obligationen.

3.1.5 Att försäkra

Att försäkra något innebär att mot en viss kostnad (premien) överlåta risken för att en viss oönskad händelse ska inträffa till ett försäkringsbolag. Man kan till exempel försäkra huset mot en eldsvåda. Summan av alla premiebetalningar (många små belopp) ska täcka försäkringsbolagets utbetalningar av skadeersättning (få men stora belopp). Eftersom alla skador inte inträffar på samma gång, kan försäkringsbolaget i väntan på att skador inträffar placera premierna så att de förräntar sig. Privata försäkringar kan delas in i kategorier efter vad försäkringen avser: sakförsäkring (egendom som bil eller hus), livförsäkring (ersättning till efterlevande), sjukdoms- och olycksfallsförsäkring och pensionsförsäkring. Den sistnämnda är i praktiken en placering där det finns en möjlighet till försäkringskydd i form av att de efterlevande kan få pensionsutbetalningen.

3.1.6 Att placera

Att placera innebär att spara med risk att förlora, dvs. att det investeraren har investerat i faller i värde.

Fonder är den vanligaste formen av placeringar för privatpersoner. Genom att köpa andelar i en fond blir fondspararen delägare i de värdepapper (t.ex. räntebärande papper eller aktier) som fonden äger. Det går att fondspara genom att vända sig direkt till en aktör som förvaltar fonder, vilket många banker gör. En del aktörer förmedlar (säljer) även andra förvaltares fonder.

Att äga värdepapper direkt är en annan möjlighet. Den som t.ex. vill köpa en noterad aktie på Den Nordiska Börsen vänder sig till en börsmedlem, vanligtvis den aktör där aktiekontot (depån) finns, och lägger en köporder. Börsmedlemmen utför köpordern i börssystemet. Om den matchas mot en köporder dras betalningen från köparens konto inom tre dagar och aktierna sätts in på dennes depåkonto.

Det är också möjligt att förändra risken i ett värdepappersinnehav genom att handla med försäkringsliknande instrument, så kallade derivat, t.ex. optioner. Innehaven av värdepapper förblir då oförändrade. Optioner ger innehavaren rätten (men inte skyldigheten) att i framtiden köpa eller sälja en aktie till en i förväg bestämd kurs. Kostnaden för den rättigheten kan betraktas som en försäkringspremie.

3.2 Vilka är aktörerna och vad gör de?

Vi lämnar nu tjänster och produkter för att analysera aktörerna i det finansiella systemet. Några är säkert bekanta, åtminstone till namnet medan andra är klart anonyma och svåra att få grepp om för allmänheten. Det som präglar sektorn är ett brett spektrum av aktörer: stora och små, lokala och globala, privata och offentliga, specialister och generalister. Låt oss börja med något enkelt, ägarperspektivet.

3.2.1 Offentliga och privata aktörer

Privata aktörer dominerar sektorn. En del är publika (börsnoterade) företag medan det stora flertalet är onoterade bolag. För att bedriva finansiell verksamhet krävs tillstånd från Finansinspektionen. Totalt står 3 700 företag under Finansinspektionens tillsyn. Dessa företag har verksamhet inom följande områden:

- Banker och kreditmarknadsföretag (t.ex. SEB, Nordea, SHB)
- Försäkringsbolag (t.ex. IF och Alecta)
- Värdepappersbolag och fondbolag (t.ex. Robur och Banco)
- Börser, auktoriserade marknadsplatser och clearingorganisationer (t.ex. Stockholmsbörsen, BGC och VPC)
- Försäkringsförmedlare, understödsföreningar och kreatursföreningar

De *offentliga aktörer* som kan vara intressanta att titta närmare på är myndigheter som ingår i samverkansområdet ekonomisk säkerhet (SOES)⁶. I det här sammanhanget har KBM dock begränsat perspektivet till de myndigheter som är delaktiga i det finansiella systemet eller har en mycket viktig funktion för medborgarnas försörjning. Dessa myndigheter är

- Finansinspektionen
- Riksbanken

⁶ Ett samverkansområde är ett samarbete mellan myndigheter som KBM initierat för att minska samhällets sårbarhet och för att se till att vi blir bättre på att hantera en kris. Det finns i nuläget sex samverkansområden.

- Riksgälden
- Försäkringskassan.

Det är också dessa myndigheter som är delaktiga i den finansiella sektorns privatoffentliga samverkansprojekt (FSPOS). Förutom myndigheter medverkar företrädare för branschorganisationer och större enskilda aktörer, vilket gör forumet till det mest aktiva och välrepresenterade på området. Målet med FSPOS är att till 2008 föreslå åtgärder för krisberedskap inom den svenska finansiella sektorn samt att etablera ett permanent privatoffentligt samverkansorgan. Syftet är att stärka robustheten lokalt, regionalt och nationellt inom sektorn. Målet är att sektorn som helhet genom samverkan ska förebygga att gemensamma störningar i den finansiella sektorn uppstår samt lindra effekterna om störningar trots allt skulle uppstå. KBM har gjort den här studien i nära samarbete med FSPOS.

3.2.2 Aktörernas roller

Ett annat sätt att se på den finansiella sektorn är att ta fasta på vilka olika *roller* aktörerna har. En aktör kan uppträda i en eller flera av dessa roller. Det går att, utifrån vad aktören tillhandahåller, identifierat tre rollkategorier: tillsyn och styrning, infrastruktur samt tjänster och produkter.

Aktörer som utövar tillsyn och styrning

Utövandet av tillsyn och styrning från samhällets sida varierar stort mellan olika sektorer. När det gäller finansiell verksamhet anses behovet vara särskilt angeläget då delar av sektorn är mycket viktig för samhällets funktionalitet. Det övergripande syftet med den tillsyn och styrning som finns är att finansiella system och marknader ska fungera på ett sätt som är samhällsekonomiskt effektivt.

I Sverige är det Finansinspektionen som ansvarar för tillsynen över finansiella aktörer. Målet för tillsynsarbetet är tudelat; dels ska det finansiella systemet fungera, dels ska konsumenten värnas. Tillsynsarbetet har två olika infallsvinklar för att hävda målen att skydda både systemet och konsumenten. Det handlar för det första om att övervaka de enskilda finansiella företagen när det gäller förhållanden som kapitalstyrka, ledning, riskhantering etc. På svenska har detta fått benämningen stabilitetstillsyn. Den andra infallsvinkeln sätter fokus på hur finansiella aktörer uppträder och interagerar på de olika finansiella delmarknaderna och i de gemensamma infrastrukturerna som byggs upp kring detta. Denna så kallade marknadstillsyn gäller också hur man informerar och behandlar sina kunder.

En annan viktig myndighet är Riksbanken (Sveriges centralbank), som är en myndighet direkt under riksdagen. När det gäller betalningsväsendets funktion har Riksbanken en särskild roll. Enligt riksbankslagen ska Riksbanken nämligen främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Att Riksbanken har denna uppgift beror främst på att Riksbanken är den myndighet i Sverige som ger ut sedlar och mynt och att Riksbanken fungerar som bank för de andra bankerna.

Betalningsväsendet omfattar hela den infrastruktur av olika marknadsplatser, institut, betalningsinstrument och tekniska och administrativa system som används för betalningar och värdepappersöverföringar.

Aktörer som tillhandahåller infrastruktur – systemägare

En kategori finansaktörer är de som tillhandahåller någon form av mötesplats, system eller flödeskanal för tjänster och produkter. Låt oss kalla dessa *systemägare*. Det finns såväl privata som offentliga systemägare.

De viktigaste systemägarna (och systemen) på den privata sidan är

- OMX (Stockholmsbörsens handelssystem SAXESS och CLICK, clearingsystemet SECUR och informationsdistributionssystemet TARGIN)
- VPC (system för förvaring, avveckling och leverans av värdepapper samt sammanhängande betalningar)
- BGC (system för girobetalningar)
- storbankerna (system för kontoöverföringar och för att använda systemen hos OMX, VPC, BGC och Riksbanken)
- SWIFT (levererar överföringstjänster och programvarugränssnitt för finansiella transaktioner).

På den offentliga sidan är den mest betydelsefulla systemägaren Riksbanken och det mest betydelsefulla systemet RIX-systemet.

Riksbankens RIX-system är den centrala knutpunkten i det svenska betalningssystemet. De större bankerna har konton hos Riksbanken, på samma sätt som företag och privatpersoner har konton i en bank. Riksbanken fungerar därmed som bankernas bank för betalningar i svenska kronor. RIX hanterar betalningar till och från bankernas konton hos Riksbanken. Alla betalningar i Sverige där mer än en bank är involverad går därför slutligen genom RIX. Det är ett system för stora men relativt få transaktioner. Under 2005 var antalet SEK-transaktioner i genomsnitt omkring 5 800 per dag och dagsomsättningen låg på ca 440 miljarder kronor. Det innebär att RIX varje vecka omsätter lika mycket som hela den svenska årliga bruttonationalprodukten, bnp. Detta kan jämföras med bankgirosystemet, systemet för massbetalningar, som ska klara en stor mängd betalningsuppdrag men där beloppen är betydligt lägre.

Stockholmsbörsen ägs och drivs av OMX. Företaget är noterat på både Stockholmsbörsen och de andra nordiska börserna, som företaget också äger. Handelsplatserna är separata men en harmonisering pågår under samlingsbenämningen Den Nordiska Börsen. Stockholmsbörsen erbjuder handel och notering av värdepapper och derivat samt informationstjänster. De värdepapper som handlas är aktier, obligationer, warrant, premieobligationer, konvertibler och depåbevis i OMX:s handelssystem SAXESS. Derivathandeln sker via OMX:s handelssystem CLICK och per

telefon. För derivathandeln sköts även clearingen av OMX. Det sker med hjälp av systemet SECUR. OMX är också central motpart i all derivathandel till skillnad från aktiehandeln där OMX förmedlar kontakten mellan aktörer och dessa gör affärer direkt med varandra.

Merparten av handeln sker genom att börsmedlemmarna registrerar köp- och säljorder elektroniskt. Dessa matchas automatiskt till en affär när köp- och säljkurs stämmer överens. Alla börsmedlemmar har samma bild av marknaden, eftersom all handelsinformation förmedlas i realtid till samtliga medlemmar. Systemet TARGIN används för att sprida marknads- och kursinformation.

Värdepapperscentralen (VPC) är den centrala länken mellan en utgivare av värdepapper (emittent), t.ex. Volvo, och en ägare/förvaltare av dessa aktier, t.ex. en AP-fond. VPC ägs av banker och värdepappersföretag. Verksamheten utgörs av tre hörnstenar: *registerföring* för utgivare av finansiella instrument, *kontohållning* av finansiella instrument och *clearing och settlement* när finansiella instrument byter ägare. Det sistnämnda innebär att när köp- och säljorder matchas i handelssystemet på börserna så skickas affären vidare till VPC:s system för vidare bearbetning. Enkelt uttryckt ser VPC till att den som har sålt levererar utlovade aktier och att den som har köpt aktier får dessa. Tidigare tillämpades fysisk leverans av t.ex. aktiebrev. Sedan slutet av 1980-talet är alla aktieinnehav kontobaserade och all överföring av information sker elektroniskt.

Bankgirocentralen (BGC) är clearingorganisation för en stor del av de massbetalningar som görs i Sverige. Med sitt bankgirosystem är BGC en central länk mellan den som ska betala och den som ska ta emot betalningen. Som betalare är det möjligt att nå en betalningsmottagare oavsett i vilken bank mottagaren har sitt konto, och som mottagare går det att få betalt från alla banker. Bankgironumret är inte ett konto utan enbart en adress som pekar på ett bankkonto. Bankgironumret kan kopplas till ett valfritt bankkonto hos de banker som är anslutna i bankgirot. I dagsläget är 19 banker anslutna till bankgirosystemet. Varje bankdag 2005 förmedlade bankgirosystemet i genomsnitt 1,9 miljoner betalningsuppdrag till ett sammanlagt värde av 20 miljarder kronor.

SWIFT står för The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication. Det är ett kooperativt ägt nätverk som tillhandahåller bl.a. en standardiserad meddelandeservice och tillhörande gränssnitt för finansiella aktörer. SWIFT serverar mer än 8 000 finansiella aktörer i 207 länder. Systemets tillgänglighet är väldigt hög, 99.999 % enligt SWIFT själva. Värdet av de transaktioner som genomförs uppgick i början av 2000-talet till i genomsnitt 6 000 miljarder USD per dag! År 2000 skickades ca 1 200 000 000 meddelanden i SWIFT-systemet.

SWIFT är en betydelsefull länk i all verksamhet som rör clearing och settlement. Mer än 20 börser och 40 värdepapperscentraler runt om i världen använder sig av SWIFTs service för att kommunicera med sina medlemmar.

Storbankerna är också i viss utsträckning systemägare. Bankkontoren, uttagsautomater och alla interna it-system behövs för att ta emot kundernas uppdrag och processa dessa vidare i hela det finansiella systemet. Utan bankernas system skulle det vara svårt för kunder att t.ex. handla med aktier på Den Nordiska Børsen eller göra en girobetalning via bankgirot. En annan viktig och kanske mera synlig roll som bankerna har är att tillhandahålla tjänster och produkter. Mer om detta i kapitel 3.3.

Vi har hittills utgått ifrån att all infrastruktur har tydliga ägare. Den Nordiska Børsen som ägs av OMX och som tillhandahåller infrastruktur (en handelsplats) på kommersiella villkor är ett exempel. Så är ofta fallet men det måste inte vara så. Marknader, som är en väsentlig infrastruktur inom den finansiella sektorn, kan fungera väl utan en tydlig ägare. Ett exempel på det är den globala valutamarknaden. En marknad är en gemensam mötesplats för köpare och säljare. Den kan vara fysisk, elektronisk eller telefonbaserad. Syftet med en marknad är att köpare och säljare ska hitta varandra och göra avslut. Ofta finns det gemensamma beteende- och informationsregler (formella eller informella), för att parterna lättare ska få förtroende för varandra. En annan viktig biprodukt av att marknader fungerar är prisbildning. Vi får reda på vad en aktie eller en valuta kostar utan att själva genomföra en affär. Placerare behöver dagligen kurser och priser för att värdera sina innehav av värdepapper. Även bland allmänheten finns idag ett stort intresse att följa prisutvecklingen på både valuta-, ränte- och aktiemarknader.

Aktörer som tillhandahåller tjänster och produkter – intermediärer

Så gott som alla verksamheter tillhandahåller någon form av tjänst eller produkt, även systemägare som vi just gått igenom. Här menar vi främst aktörer som utgör porten in i det finansiella systemet, de aktörer som riktar sig till allmänhet, företag och institutioner med sitt tjänsteutbud. I första hand tänker vi på privata aktörer som leverantörer eller producenter av finansiella tjänster och produkter. Låt oss ändå börja med det offentliga, Riksgälden som sköter statens finansförvaltning.

Riksgälden har tre ansvarsområden:

a) Skuldförvaltning och upplåning – Riksgälden förvaltar och finansierar statsskulden genom att låna på den svenska och internationella räntemarknaden.

b) Statliga garantier och lån – Riksgälden ställer ut och förvaltar statliga garantier och lån som riksdagen beslutar om.

c) Statens internbank – statens likviditet (pengar) förvaltas centralt, vilket innebär att alla myndigheter har sina kassor samt krediter och lån hos Riksgälden. Därifrån hämtas pengar för statliga utbetalningar och där hamnar till slut inbetalningar till staten. Själva betalningsuppdraget däremot sköts genom information (om mottagare och belopp) från respektive myndighet till de banker som har ramavtal med Riksgälden. Grovt förenklat kan vi säga att Riksgälden fyller på och tömmer myndigheternas bankkonton så att de precis täcker de betalningar som ska göras under dagen. Under 2005 gjordes 125

miljoner statliga betalningstransaktioner till ett värde av 4 230 miljarder kronor.

Den stora kategorin intermediärer är de privata aktörer som, inom ramen för tillsyn och styrning, använder eller köper infrastrukturtjänster från systemägare (och använder sina egna system) för att leverera finansiella tjänster och skapa mervärde åt sina kunder. Utan att här gå in på olika tjänster ska vi kort nämna några kategorier. Alla **banker**, med sitt breda tjänsteutbud till både privatpersoner och företag, känner de flesta till liksom **försäkringsbolagen**. I flera fall är dessa numera integrerade så att banker erbjuder försäkringstjänster, och bolag som vi förknippar med försäkring idag också tillhandahåller banktjänster. Andra, inte lika välbekanta aktörer, är **fonder** och **fondbolag**. Genom dessa är det möjligt att äga aktier indirekt genom att köpa andelar i fonder, som i sin tur äger aktierna. **Finansbolag** lånar ut pengar på olika sätt t.ex. i form av billeasing och fakturabelåning. **Kapitalförvaltare** hjälper dig att placera ditt kapital i olika tillgångar utifrån din riskprofil och din placeringshorisont. Det finns också olika typer av **rådgivare**, t.ex. investmentbanker som medverkar när ett företag ska köpa ett annat eller när företaget söker kapital genom börsintroduktion eller nyemission.

3.3 Finansiella sektorns roll och betydelse ur ett samhällsperspektiv

Nu har vi kortfattat gått igenom tjänster och produkter och redogjort för de viktigaste aktörerna som är involverade på olika sätt. Återstår att se om vi på en mera övergripande samhällsnivå kan förklara varför allt detta behövs. Vi ska därför försöka besvara den tredje av våra inledande frågor: Vilka är det finansiella systemets uppgifter?

Enligt ett vedertaget synsätt i samhället har det finansiella systemet tre huvuduppgifter:

1. kapitalförmedling – att omvandla sparande till finansiering
2. riskhantering – att underlätta förändring av riskexponering
3. betalningsförmedling – att tillhandahålla effektiva betalningsmöjligheter.

Funktionen **betalningsförmedling** utövas genom många av de tjänster som togs upp under rubriken "att betala" så som kort, kontoöverföring, girobetalning, check och postväxel. Funktionen **kapitalförmedling** handlar enkelt uttryckt om att kombinera tjänsteområdena "att spara" och "att låna". En aktör, ofta kallad intermediär, lånar in pengar från ett håll och lånar ut det åt ett annat. Oftast uppstår det en obalans mellan inlånings- och utlåningsvillkoren. Inlåningsräntan är alltid lägre än utlåningsräntan, vilket är en förutsättning för att intermediären ska kunna tjäna något på verksamheten. Men det finns andra faktorer som måste hanteras för att säkra lönsamheten. Inlåningsräntan kan vara rörlig (förändras över tiden) medan utlåningsräntan är bunden (oförändrad under en förutbestämd period). En annan aspekt är kreditrisken, dvs. risken att låntagare inte kommer att återbetala lånade medel. För att hantera dessa osäkerheter kan

intermediären nyttja tjänster inom funktionsområdet riskhantering. Det går att försäkra sig mot kreditrisker, och skillnaden i räntebindning kan balanseras genom att handla med räntederivat på räntemarknaden.

Tjänsteområdet "att placera" hör också hemma inom funktionen kapitalförmedling. Den som placerar, till exempel genom att delta i ett företags nyemission av aktier, hjälper ju företaget att finansiera sin verksamhet. Den risk som placeraren löper (att aktien sedan sjunker i värde) kan hanteras med hjälp av tjänster inom funktionen **riskhantering**. Ett sätt är att sälja en del av aktierna på andrahandsmarknaden (börsen) och placera i andra aktier. Då sprider man riskerna. Principen är att inte lägga alla ägg i samma korg. Ett annat sätt är att köpa och äga en option (en rättighet att sälja sina aktier i framtiden till en förutbestämd kurs) under perioder när placeraren inte vill utsätta sig för risken att aktien faller i värde. Vi kan säga att tjänster och produkter inom området riskhantering har tillkommit för att hantera vissa skillnader i behov som från tid till annan finns mellan de som behöver kapital och de som söker placeringsobjekt. Med hjälp av riskhanteringsinstrument är det möjligt att få en effektivare kapitalförmedling trots att parternas behov och preferenser inte helt stämmer överens.

4 Urval av fokusverksamheter – vilka är samhällsviktiga?

4.1 Urvalskriterier

4.1.1 Internationellt synsätt

Den finansiella sektorn ses i många länder som en samhällsviktig verksamhet eller som en sektor med samhällskritisk infrastruktur. Ett konkret uttryck för detta är att finansiella tjänster är en av samhällets mest reglerade sektorer och därför tilldelas betydande tillsynsresurser.

Siffror brukar också tala sitt tydliga språk. Det är stora värden som står på spel när en kris inträffar. Finansinspektionen hänvisar i sin rapport "Från elavbrott till 11 september" till uppgifter om att de totala operativa förlusterna de senaste 20 åren för finanssektorn globalt beräknas uppgå till cirka 200 miljarder USD och att över 50 företag bedöms ha förlorat mer än 500 miljoner USD per företag.

De funktioner inom finanssektorn som ofta betraktas som särskilt kritiska är

- betalningsförmedling
- tillhandahållande av kontanter
- clearingverksamhet
- privata försäkringstjänster
- värdepappershandel.

4.1.2 Svenskt synsätt

Målet för Sveriges säkerhet

I regeringens proposition 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle presenteras en samlad syn på säkerhet. Där nämns bl.a. att målet för Sveriges säkerhet bör vara att värna

- befolkningens liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.

KBM har försökt tolka detta övergripande mål och omsätta det till något som går att tillämpa på den finansiella sektorn. Vår slutsats är att det i hög utsträckning handlar om att upprätthålla sådan funktionalitet inom sektorn som är viktig för medborgarna och samhällets stabilitet. En aspekt av funktionalitet är graden av balans som råder i det finansiella systemet, t.ex. att tillgången på kontanter i uttagsautomater ungefär motsvarar efterfrågan. När en kris inträffar leder det ofta till en oönskad förskjutning av balanspunkter. Det kan bero på att efterfrågan ökar (hamstring av kontanter), produktionen och utbudet minskar (leveransvolymen sänks) eller en kombination av båda. En viktig uppgift för att hantera ett krisläge kan därför handla om att bibehålla eller återupprätta balansen i systemet.

Vårt samhälle måste fungera även vid en allvarlig kris. Därför är det viktigt att definiera vilka verksamheter som är nödvändiga för att kunna undvika eller hantera kriser.

I KBM:s rapport Samhällsviktigt!⁷ lämnas följande förslag på definition.

Samhällsviktig verksamhet är verksamhet som uppfyller det ena eller båda av följande villkor:

1. Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
2. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Definitionen pekar inte omedelbart och tydligt ut vilka verksamheter inom det finansiella systemet som ska betraktas som samhällsviktiga. Däremot föreslås några vägledande frågor som ska underlätta identifikationen av samhällsviktig verksamhet. Här är några exempel.

- Vilken räckvidd får ett bortfall – hur många drabbas?
- Hur påverkas allmänhetens förtroende?
- Hur lång tid tar det att reparera skadan?

I faktabladet Samhällsviktigt!⁸ nämns betalningsförmedling, tillgång till kontanter, privata försäkringstjänster och värdepappershandel som samhällsviktiga verksamheter inom sektorn finansiella tjänster.

Finansinspektionens arbete

Finansinspektionens arbete har också varit vägledande för att identifiera relevanta fokusverksamheter. Finansinspektionen, som inom ramen för Sveriges krisberedskap ansvarar för samverkansområdet ekonomisk säkerhet (SOES), har på några olika sätt i sitt arbete pekat ut verksamheter eller processer som anses samhällsviktiga. Dels handlar det om att de klassificerar företag för att kunna prioritera sina tillsynsresurser, dels om vilka processer inom sektorn som de anser prioriterade vid kris. Dessa båda infallsvinklar har också legat till grund för vår urvalsprocess.

4.2 Urvalsanalys

4.2.1 Finansinspektionens riskklassificering av aktörer

Finansinspektionen utövar tillsyn över de totalt ca 3 500 finansiella företag som finns inom den finansiella sektorn. Alla aktörer är givetvis inte nödvändiga komponenter i det finansiella systemet men några är vad som brukar kallas för stabilitetsviktiga, dvs. utan dessa aktörer äventyras betalningssystemets och marknadernas stabilitet. För att kunna prioritera sina tillsynsresurser på ett bra sätt delar Finansinspektionen in de finansiella

⁷ Samhällsviktigt! Krisberedskapsmyndigheten, 2005 (0253/205), sid. 6

⁸ www.krisberedskapsmyndigheten.se

företagen i fyra olika riskklasser. I kategori ett, som är den högsta klassen, ligger företag som bedöms vara mycket centrala för det finansiella systemets stabilitet. Dessa är idag Swedbank, Handelsbanken, Nordea, SEB, OM Stockholmsbörsen och VPC. Tidigare ingick även några stora försäkringsbolag i kategori ett liksom BGC. Nedgraderingen av försäkringsbolagen beror på att ett fallerande försäkringsbolag inte längre anses påverka stabiliteten i lika hög utsträckning som tidigare. När det gäller BGC är verksamheten visserligen mycket viktig för samhällets stabilitet men verksamhetens art (mycket teknik och lägre komplexitet) gör att tillsynen bedöms som mindre resurskrävande.

4.2.2 Prioriterade processer vid kris

Under Finansinspektionens övningsverksamhet har följande bild framkommit som visar vilka verksamhets- och stödprocesser som är kritiska för de olika aktörgrupperna inom sektorn.⁹

I **banksektorn** prioriteras betalningsflöden, vilket anses vara mest tidskritiskt för både bankerna och deras motparter. Med betalningsflöden avses här i första hand elektroniska betalningar mellan näringslivets parter. Kontantförsörjning har olika prioritet i olika banker, där lokalbankerna generellt sett ser allvarigare på störningar i kontanthantering än vad storbankerna gör. Samtliga betalningsflöden är dock mer eller mindre beroende av fungerande it, el och telefoni.

Även för **de finansiella infrastrukturföretagen** är betalningsflödena tillsammans med avvecklingen av pågående affärer de mest tidskritiska processerna. Det innebär att även dessa företag har ett starkt beroende av it, el och telefoni.

I **försäkringssektorn** är skadeanmälningar den mest tidskritiska processen. Processen kan dock göras med papper och penna, men förutsätter i de flesta fall tillgång till telefoni och kunddatabaser. Därefter är det skadereglering och utbetalningar som prioriteras i såväl sakförsäkrings- som i livförsäkringsbolagen. Även försäkringsbranschen är beroende av it, el och telefoni.

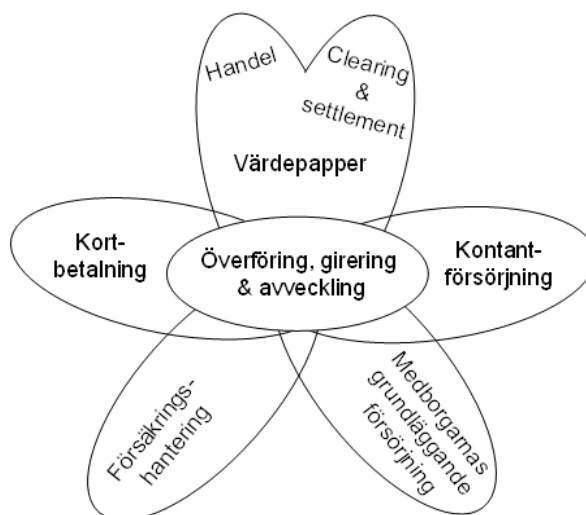
För **värdepappersbolagen** är avvecklingen den mest kritiska processen, vilket i de flesta fall kräver tillgång till it, el och telefon.

4.2.3 Fokusverksamheter – identifiering och samband

Resultatet av vår urvalsanalys kan sammanfattas i följande bild som dels visar vilka de utvalda fokusverksamheterna är, dels symboliskt visar hur dessa är kopplade till varandra.

⁹ Finanssektorns krisberedskap, FI, 17 mars 2005, 2005:3, sid.18-19 (DNR 05-1249-601)

Fokusverksamheter i finansiell sektor



Fokusverksamheter i finansiell sektor

"Blombladen" – kontantförsörjning, kortbetalning, försäkringshantering, medborgarnas grundläggande försörjning samt clearing och settlement av värdepapper (inklusive handeln) – är verksamheter som fungerar relativt oberoende av varandra. Däremot är alla dessa verksamheter beroende av "blommans mitt", dvs. överföring, girering och avveckling (ÖGA). ÖGA kan sägas utgöra en delprocess i vart och ett av de övriga fokusverksamheterna.

KBM har alltså i denna studie valt att prioritera fokusverksamheterna kontantförsörjning, kortbetalning, överföring, girering och avveckling samt medborgarnas grundläggande försörjning. KBM vill betona att prioriteringen är gjord utifrån antagandet att samhället drabbas av en konventionell kris och att fokus är på medborgarnas behov i krisen. Vidare har tidsaspekten varit en viktig faktor. Hur länge klarar sig medborgare i allmänhet utan fokusverksamheten i fråga respektive hur viktig är fokusverksamheten för att ta sig ur krisen eller undvika att den förvärras? KBM har inte tagit ställning till prioriteringsordningen i en kris av mer finansiell karaktär. Att fungerande värdepappershandel prioriteras högt i en finansiell kris står dock klart. Nedan följer definitioner på hur finansiella verksamheters funktionalitet definieras i ett krisperspektiv.

Med kontantförsörjning ur ett krisperspektiv menar KBM här

- att de som behöver får tillgång till kontanter i sitt närområde så att nödvändiga kontanttransaktioner kan genomföras
- att sedlar och mynt är lagliga och accepterade betalningsmedel.

Med kortbetalning ur ett krisperspektiv menar KBM här

- att handeln accepterar kort som betalningsmedel
- att befintliga kortinnehavare som behöver kan betala nödvändiga varor eller tjänster med kontoanslutna kort och kort med fakturering.

Med överföring, girering, clearing och likvidavveckling ur ett krisperspektiv menar KBM här

- att nödvändiga transaktioner mellan konton och kontohavare kan beordras och genomföras inom acceptabla tidsramar. Exempel på sådana transaktioner är
 - kontoöverföring
 - girobetalning
 - central betalningsavveckling
 - RIX
 - Likvidavveckling värdepappershandel.

Med medborgarnas grundläggande försörjning ur ett krisperspektiv menar KBM här

- att ersättning som antas utgöra hela eller en stor del av försörjningen blir tillgänglig för mottagaren i sådan omfattning att personen klarar de nödvändigaste utgifterna. Exempel på sådan ersättning är
 - lön
 - socialförsäkring
 - a-kassa
 - socialbidrag.

Med handel, clearing och settlement i finansiella instrument i ett krisperspektiv menar KBM här

- att det går att handla med finansiella instrument i sådan omfattning att det är möjligt att upprätthålla betalningssystemet
- att staten (Riksgälden) kan emittera, dvs. ta upp nya lån.

Med försäkringshantering i ett krisperspektiv menar KBM här

- att försäkringsbolagen agerar så att tilliten till samhällsfunktionen försäkring inte allvarligt och långsiktigt äventyras. Detta kan bl.a. innefatta
 - att ge löpande och korrekt information (utan dröjsmål) till försäkringstagare och allmänhet om försäkringsförhållanden kopplade till krisen
 - att vara tillgängliga
 - att en skada kan anmälas och bli ett försäkringsärende
 - att nödvändiga avtalade åtgärder sätts in i prioriterade försäkringsärenden.

5 Beroendekartläggning och konsekvensanalys

5.1 Kontantförsörjning

Med kontantförsörjning ur ett krisperspektiv menar KBM här

- att de som behöver får tillgång till kontanter i sitt närområde så att nödvändiga kontanttransaktioner kan genomföras
- att sedlar och mynt är lagliga och accepterade betalningsmedel.

Tillgängliga och fungerande betalningsmedel i någon form är idag en förutsättning för samhällets funktionalitet. De allra flesta ser det som en självklarhet likställd med tillgång till vatten och el. Kontanter är den enklaste formen av betalningsmedel. I många betalsituationer finns andra alternativ, ofta kort, men i vissa fall är kontanter det enda gångbara. Antalet betalsituationer där endast kontanter accepteras minskar dock till förmån för kort. Ändå ökar, enligt Riksbanken, kontanter med 3–4 % per år men ökningstakten minskar. Samtidigt ser vi en utveckling mot fler alternativ. CashCard som laddas med kontanter är en form, betalning via mobiltelefonen en annan. Kontantförsörjningen i Sverige beskrivs på ett översiktligt sätt i rapporten Utvecklingen på kontantmarknaden – En underlagsrapport till Post- och telestyrelsen¹⁰. Nedanstående redogörelse bygger bl.a. på den rapporten.

Det finns drygt 100 miljarder kronor i form av sedlar och mynt i omlopp i samhället. Omkring 45 miljarder utgörs av tusenkronorssedlar som endast i begränsad omfattning används i handeln. Återstår cirkulerande sedlar och mynt till ett värde av drygt 50 miljarder SEK, vilket motsvarar 6000–7000 SEK per capita. Den årliga omsättningen av kontanter är svår att bedöma – enligt en uppskattning uppgår den till ca 400–500 miljarder kronor. Utöver cirkulerande sedlar och mynt finns ett beredskapslager på ca 80 miljarder kronor som Riksbanken ansvarar för.

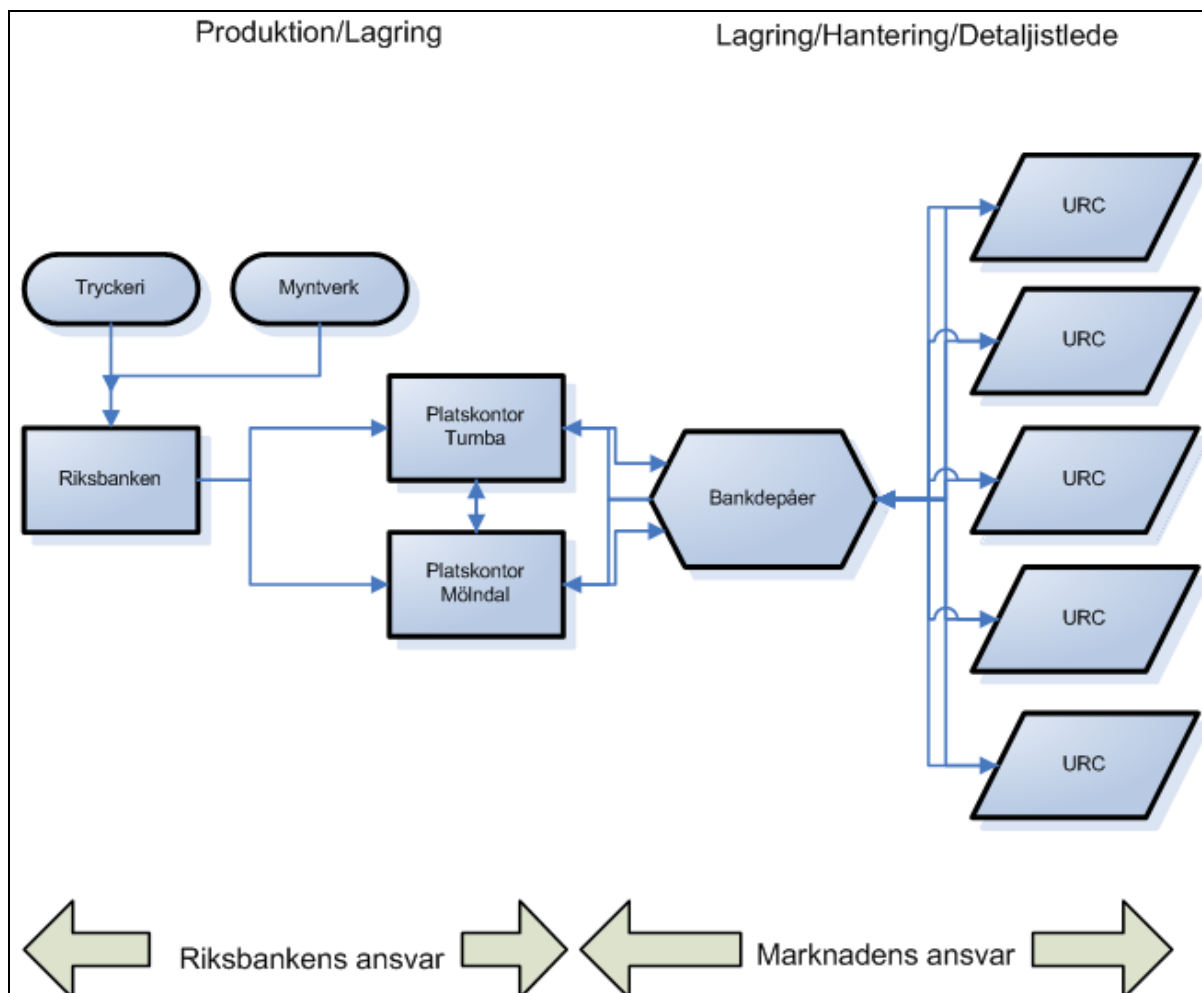
Kontanter tillhandahålls via uttagsautomater, bankkontor, Svensk Kassaservice (eller dess ombud), vissa butikskassor och lantbrevbärare. År 2005 fanns i Sverige 2 560 kontor som erbjöd kontant- och betalningsservice. Motsvarande tjänst tillhandahölls också av 2 500 lantbrevbärare. Antalet uttagsautomater uppgick till 2 800 och det fanns totalt 8,7 miljoner kort med uttagsfunktion och det gjordes 330 miljoner uttagstransaktioner.¹¹

Nedanstående bild illustrerar flödet på kontantmarknaden. Den består av två delar: produktion och distribution. Sedlar produceras idag av Crane AB i Tumba, en anläggning som ägs och drivs av ett amerikanskt företag sedan 2002. Därifrån transporterar Riksbanken i egen regi sedlar till sina två kontantdepåer i Tumba och Mölndal. Vid dessa kan sedan 1 april 2007

¹⁰ Tillgång till kassaservice - kartläggning och analys - PTS-ER-2006:41

¹¹ Payment and securities settlement systems in the European Union and in the acceding countries. Addendum incorporating 2005 figures (Blue Book, December 2006), www.ecb.int

banker som har avtal med Riksbanken genom sina ombud (Loomis, G4S och Panaxia) lämna sedlar för makulering och hämta nya sedlar för vidare transport till bankernas depåer. Den största aktören är Bankernas Depå AB. På en uppräkningscentral (URC) samlas kontanter framför allt från detaljhandelns dagskassar. De sorteras, äkthetskontrolleras och buntas för utleverans till detaljistledet.



Källa: Intervju med Riksbanken

Sedan 2006 finns bankägda depåer, i dagsläget 5–6 stycken. De har samma funktion som en URC med den skillnaden att de får räntekompensation av Riksbanken. De bankägda depåerna är en privatiserad form av Riksbankens tidigare kontantdepåer runt om i landet. Det här är en strukturförändring som ännu inte är helt färdigstöpt men helt klart är att det har affärsmässiga konsekvenser för berörda aktörer.

Dagskassar som handeln levererat till uppräkningscentralerna dominerar det totala **inflödet** till dem, med en andel på ca 80 procent. I övrigt kommer ett visst flöde från banker och returer från uttagsautomater.

Laddningar av uttagsautomater utgör det stora **utflödet** från uppräkningscentralerna med ca 80 procent (330 mdkr 2006). Därtill sker ett visst utflöde till dagskassar och till bankernas kassarörelser. Transporterna

till och från Riksbankens depåer har mycket lägre frekvens och avser endast makulering och ersättning för dessa sedlar. Totalt ersätts ca 40 % av sedlarna varje år.

En relativt ny företeelse är kontantuttag i handeln (s.k. cash back), vilket innebär att kunderna kan ta ut kontanter (med hjälp av sitt betal- eller kontokort) i butikens kassa. Den här typen av lokal återcirkulation minskar beroendet av värdetransporter och uttagsautomater. Det är en utveckling där nästan alla är vinnare. Kunden får nära till kontanter och butiken kan minska sina värdetransporter. Det kan dock i perioder uppstå ett större behov av kontanter än vad butiken kan prestera i sitt naturliga flöde.

5.1.1 Beroenden i normalläge

Personal

Värdetransporter är den del inom kontantförsörjningen som är mest personalberoende. Riksbanken har egna fordon och förare för transporter till sina depåer. Transporterna är inte särskilt frekventa och det rör sig om en mindre personalgrupp. Det är säkerhet snarare än just-in-time-tänkande (JIT-tänkande) som präglar Riksbankens värdetransporter. Personalfrånvaro skulle visserligen kunna försena transporter men utan allvarliga följd effekter i senare led. Lagernivån i depåerna varierar över tiden. En stor frånvaro i kombination med ett lågt lagersaldo i depåerna och en hög efterfrågan på kontanter skulle kunna ställa till problem men är hanterbart med reservrutiner.

Den stora transportvolymen är mellan URC och handeln, uttagsautomater och bankdepåer. Den sköts av kommersiella aktörer. I detta led utgör personal en betydande resurs (40 % av totalkostnaden) och det finns ett utpräglat JIT-tänkande. Transportkapaciteten uppskattas vara i det närmaste linjär i förhållande till tillgången på personal.

Verksamhetsnära system

Kontantförsörjningen inom Riksbanken är ingen systemintensiv verksamhet. Det finns ett ordersystem för att beställa nya sedlar och mynt. Manuella rutiner kan utan större svårigheter ersätta systemet om det tillfälligt är ur funktion.

De värdetransporter som marknaden ansvarar för är många fler. De planeras och övervakas av centrala system. Varje värdetransport är GPS-utrustad. Samtidigt finns en säkerhetsaspekt i att inte ha information hur lättillgänglig som helst i ett system. Det verkar finnas möjlighet till manuella rutiner.

Till verksamhetsnära system räknas också alla uttagsautomater. Idag ägs de direkt eller indirekt av bankerna. Det börjar också dyka upp oberoende aktörer, t.ex. Kontanten AB, som på kommersiell basis distribuerar kontanter. I USA är detta betydligt mer utbrett.

I normalfallet måste även bankernas kontosystem vara i funktion för att någon ska kunna göra ett uttag. Transaktionen bokas på kontot samtidigt som uttaget görs.

Infrastruktur

För att köra nödvändiga värdetransporter måste vägarna vara farbara. Det är också väsentligt att ha tillgång till omlastningsplatser med särskilt skydd och givetvis fastigheter och skyddsteknik som gör förvaringen säker. Värdetransportören är också beroende av telekommunikation, framför allt med bankerna.

Uttagsautomaterna är helt beroende av el och elektronisk kommunikation med banksystemen. Med den nya chiptekniken i uttagskortet är det tekniskt möjligt att tillåta begränsade uttag även om uttagsautomaten inte har kontakt (är offline) med banksystemet. I vilken utsträckning detta kommer att praktiseras återstår att se. Elförsörjning är däremot en absolut nödvändighet. I en normal uttagsautomat finns enbart reservkraft för att returnera kortet om elavbrott uppstår under pågående uttag.

Kapital och insatsvaror

Den viktigaste insatsvaran är sedlar, vilka efter ett upphandlingsförfarande av Riksbanken 2006 tillverkas vid tryckeriet i Tumba. Anläggningen är en av flera som ägs av det amerikanska företaget Crane & Company. Företaget har tillverkat och levererat sedlar och värdepapper i nästan 200 år, bl.a. till US Treasury. Produktion av svenska sedlar sker i koncentrerade batchar som planeras i god tid. Riksbanken avropar produktionsorder. Det är möjligt att tillverka sedlar vid alternativa anläggningar.

Transportfordon och diverse säkerhetsutrustning är också nödvändig för att kunna köra värdetransporter. Alla värdetransporter i detaljistledet sker på kommersiell basis. Det finns därför ingen överkapacitet. Fordon är en knapp resurs, anpassad efter bankernas och handelns normala behov. Ett alternativ till att transportera pengar i fordon är att utnyttja flygtransport och då framför allt då avstånden är stora.

Information

Inom Riksbanken är behovet av information relativt begränsat. Det som krävs är information i form av en digital signal från depåerna att det behövs påfyllning av kontanter.

Värdetransportören är beroende av information för sin logistikplanering. Var finns pengar att hämta och vart ska sedlar levereras? Samtidigt är detta mycket känslig information ur ett säkerhetsperspektiv. Det vi vet är att värdetransportörer har tillgång till multipla kommunikationskanaler för sådan information. Från polisens ledningscentral får man uppgifter om trafikstörningar.

En annan aspekt av information är beroendet av medier. Rapporter i medierna om väntade eller möjliga störningar i kontantförsörjningen

riskerar att i sig ge upphov till problem. Förväntningar om sämre tillgång på kontanter kan medföra överuttag (hamstring) som i sig försämrar tillgången till kontanter även om störningen aldrig inträffar.

Värderingar och regelverk

Regelverk är en viktig beståndsdel i den svenska kontantförsörjningen. I Sverige har Riksbanken ett lagstiftat ansvar att försörja landet med sedlar och mynt. För distributionen finns ingen lagstiftning men bankerna har påtagit sig rollen som distributör. I slutet av 1990-talet inledde Riksbanken ett arbete med syfte att åstadkomma en effektivare kontanthantering. Ansvaret att kontantförsörja landet vilar fortfarande på Riksbanken. Däremot gjordes tolkningen att det inte innebär att Riksbanken är skyldig att leverera kontanter till slutkunden. Från att Riksbanken tidigare har haft ett stort antal kontantdepåer runt om i landet finns nu bara två riksbanksdepåer (platskontor). I gengäld har ränteincitament skapats för att affärsbankerna på marknadsmässig grund ska bygga upp ett nät av kontantdepåer över landet. Förändringen betraktas som en mer ändamålsenlig struktur då en högre samhällseffektivitet uppnås. De förändringar i kontantförsörjningen som Riksbanken beslutat har skapat nya marknadsförutsättningar. Aktörerna (banker, värdetransportörer, uppräkningscentraler) håller nu på att anpassa sig till de nya förutsättningarna.

En annan omständighet som spelar in är att marknadsmekanismen (sambanden mellan utbud, efterfrågan och pris på kontanter) inte verkar fullt ut i Sverige. Bankerna i Sverige har valt att låta kontanter vara en kostnadsfri tjänst trots att bankerna givetvis har kostnader för att distribuera kontanter. Samtidigt innebär avsaknaden av avgifter att medborgarna använder mer kontanter än vad de skulle göra om kontanttjänsten skulle bära sina egna kostnader.

En kommande regelförändring som kan försämma vissa medborgares tillgång till kontanter är att rena kontantuttagkort inte kommer att finnas efter 1 jan 2008 till följd av en harmonisering av bankkort som pågår inom EU just nu. Några banker har redan slutat med att ge ut nya uttagkort och erbjuder istället avgiftsbelagda internationella betalkort med koppling till Visa. Enligt Finansinspektionen finns i dag ingen reglering om vilka tjänster banker måste erbjuda och hur mycket dessa får kosta. Däremot är det känt att det finns medborgare som idag har uttagkort och som inte kommer att kvalificera sig för att få de nya korten. Hur de i framtiden enkelt ska få tillgång till kontanter är ännu en olöst fråga. Finansinspektionen kommer att titta närmare på problematiken kring uttagskorten. Problemet utgör dock ingen fara för en samhällsövergripande kris utan handlar om hur en utsatt grupp i samhället kan drabbas av regelförändringar.

En annan aspekt av regler och värderingar är värdetransporternas indirekta beroende av samhällets skydd i form av lagar och lagföring av brott. Sverige är betydligt hårdare drabbat än andra länder när det gäller värdetransportrån. Orsaker som har lyfts fram från aktörerna är bl.a. svårigheten att få en fällande dom (höga beviskrav) och låga straffsatser. I

samband med den våg av värdetransportrån som drabbade Sverige för några år sedan ställdes krav på polisskydd men detta kunde inte ordnas p.g.a. otillräckliga resurser. Arbetsmiljöverket förbjöd då vissa värdetransporter som ansågs särskilt riskfyllda. Det finns ett annat exempel från kollektivtrafiken. Tillämpningen av arbetsmiljölagen ledde då till att resenärerna i vissa fall inte kunde köpa biljett med kontanter på bussar.

På längre sikt är utvecklingen av så kallad cash-back i butikerna beroende dels av den lagstiftning som rör inlåning, dels av de regler och priser som kortföretagen tar fram för området.

5.1.2 Konsekvensanalys

Pandemi

Det är väldigt svårt att svara på hur en pandemi skulle påverka just kontantförsörjningen. Frågan måste egentligen brytas ner i två delar. Den första är hur efterfrågan av kontanter skulle påverkas. Den andra är hur förmågan att tillhandahålla kontanter skulle påverkas. Viss vägledning kan vi kanske få från verkliga erfarenheter.

Den största prövningen inom banksektorn när det gäller personalbortfall var arbetsmarknadskonflikten i januari/februari 1990. Uttagsautomaterna tömdes snabbt och var stängda under större delen av perioden. Avisering i förväg gjorde att många tog ut extra pengar för säkerhets skull. På den tiden betalade vi mycket med checkar och Försäkringskassan styrde om sina utbetalningar till utbetalningskort vilka kunde lösas in på Posten.

En annan händelse med stort personalbortfall var avbrotten i värdetransporter p.g.a. rånrisken. Värdetransportpersonal fick inte utföra sitt arbete av säkerhetsskäl. En liknande händelse, om än utan allvarlig samhällskonsekvens, var att vissa busschaufförer i Stockholm inte fick sälja färdbiljetter kontant. Vi kan förvänta oss att om samhällets resurser för skydd och säkerhet reduceras vid en pandemi, kommer den upplevda risken vid all hantering av kontanter att öka. I förlängningen kan det leda till att kontantförsörjningen vid en pandemi reduceras till en nivå baserad på säkerhetsaspekter snarare än på transportkapacitet.

En pandemi bedöms bli mest kännbar i värdetransportledet som är det mest personalberoende momentet i kontantförsörjningen. De intervjuade uppskattar att transportkapaciteten förändras proportionellt med personaltillgången. Dock finns möjligheter att ta igen körningar vid tider som idag inte utnyttjas.

Erfarenheter från en Market Wide Exercise i Storbritannien pekar ut kontantdistributionen som en av de tidiga utmaningarna vid en pandemi. En möjlig åtgärd som lyfts fram är en koordinerad strategi inom sektorn för att ändå kunna lösa kontantförsörjningen på ett effektivt sätt.¹²

¹² UK Financial Sector, Market Wide Exercise 2006 Report, FSA, sid. 4

Det finns ett inbördes beroende mellan kontanter och kortbetalning i den bemärkelsen att när det ena inte finns eller fungerar så ökar belastningen på det andra. Enligt Riksbanken är det dock viktigt att vara medveten om att en ökad kortanvändning endast skulle påverka antalet värde transporter marginellt.¹³

Energibrist

Ett elavbrott får omedelbara effekter på uttagsautomater – de fungerar inte utan el. Frågan om framförhållning, dvs. om avbrotten är kända i förväg, blir därför avgörande. Om alla kan ta ut kontanter i förebyggande syfte (så som under bankkonflikten) kan konsekvenserna drastiskt minska eller åtminstone uppstå först efter en längre period.

Scenarioövningar som Finansinspektionen gjort pekar på att kontantförsörjningen via uttagsautomater (som motsvarar ca 80 % av den totala uttagsvolymen) snabbt drabbas av störningar. Slutsatsen är att inom några dagar är så gott som alla uttagsautomaterna ur funktion. Samtidigt finns det uppskattningar från Bankföreningen som indikerar att läget inte är fullt så dramatiskt. Det kan finnas reservkraft till de uttagsautomater som ligger i direkt anslutning till större bankkontor, eventuellt också på sjukhus. Andelen uttagsautomater med reservkraft är mindre än 50 % men utgör åtminstone 10 % av beståndet. Efterfrågan på kontanter förväntas dessutom att öka, då kortbetalningar sannolikt också drabbats av minskad kapacitet.

Erfarenheter från Kanada pekar tydligt på att ett elbortfall får konsekvenser för kontantförsörjningen. Under elavbrottet 2003 var den vanligaste frågan till en polis på gatan var närmaste fungerande uttagsautomat fanns.¹⁴

5.2 Kortbetalning

Med kortbetalning ur ett krisperspektiv menar KBM här

- att handeln accepterar kort som betalningsmedel
- att befintliga kortinnehavare som behöver kan betala nödvändiga varor eller tjänster med kontoanslutna kort och kort med fakturering.

I Sverige är kort är det dominerande betalningsmedlet i handeln. Enligt en ledande kortaktör betalas 65 % av värdet med kort. År 2005 genomfördes totalt 755 miljoner köptransaktioner (POS) i Sverige. Inköpen motsvarade ett värde av nästan 300 miljarder SEK.¹⁵

¹³ Kontanthering – en viktig samhällsfråga, anförande av Stefan Ingves, Riksbanken, 2006

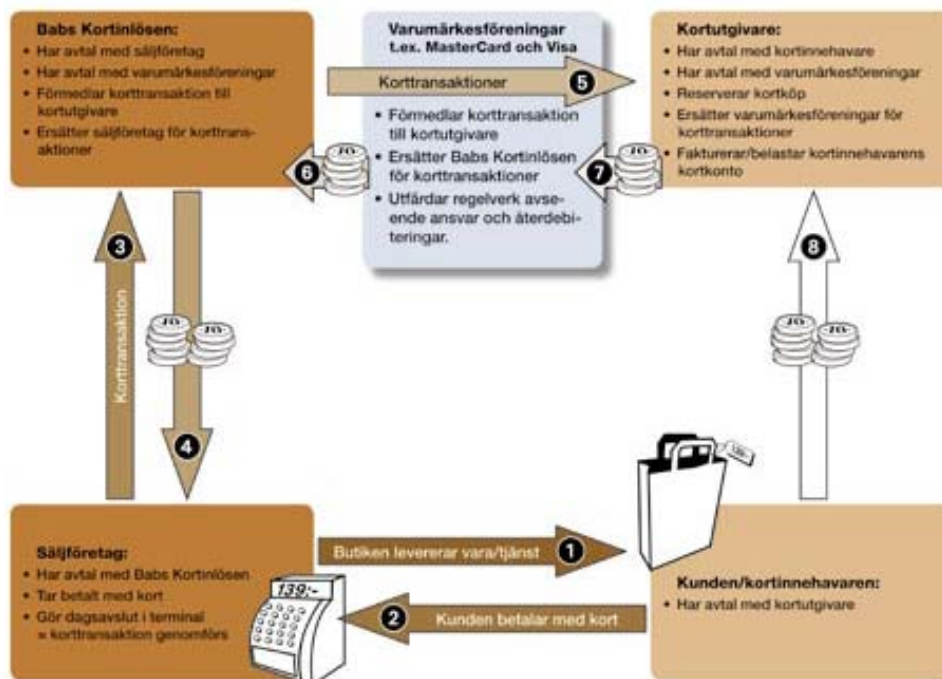
¹⁴ Från elavbrott till 11 september, FI, oktober 2004, sid. 14

¹⁵ Payment and securities settlement systems in the European Union and in the acceding countries. Addendum incorporating 2005 figures (Blue Book, December 2006), www.ecb.int

Det är många parter involverade för att kortbetalningar ska fungera smidigt och effektivt:

- Kund/kortinnehavare (12,7 miljoner generella kort i Sverige) som använder kort som betalningsmedel.
- Sälj företag (200 000 i Sverige) som accepterar kort som betalningsmedel.
- Kortinlösenföretag (6 st. i Sverige, ca 200 st. i Europa) som ersätter säljföretagen för kortinnehavarnas inköp och finansierar sig från säljföretagen.
- Kortutgivare (ofta en bank) som tar betalt av kortinnehavaren.
- Varumärkesförening (t.ex. Visa, MasterCard, Amex, Diners) som tillhandahåller regelverk, system och kvalitetskontroll för deltagande aktörer.

Följande figur är hämtad från BABS, Swedbanks verksamhet för kortinlösen och en av sex inlösenföretag i Sverige, illustrerar flödet mellan aktörerna. Notera dock att varumärkesföreningarna inte hanterar pengar mellan kortutgivare och kortinlösare, bara information. All clearing mellan aktörer sker i banksystemet via bankkonton i anvisade banker, genom fokusverksamheten som vi kallar ÖGA (överföring, girering och avveckling).



När kunden betalar med kort kontrollerar affären (säljföretaget) att kortet är giltigt och att det finns täckning för betalningen. Oftast sker detta elektroniskt genom att utrustningen i butiken (kortläsaren) kommunicerar över telenätet med kortutgivarens databas. Om allt är i sin ordning reserveras pengar för köpet på kundens konto hos kortutgivaren. Vid dagens slut gör säljföretaget dagsavslut i terminalen och överför detta till kortinlösningsföretaget som ersätter säljföretaget för dagens korttransaktioner genom att sätta in pengar på dess konto. Kortutgivaren

fakturerar kortinnehavaren eller belastar dennes konto. Via varumärkesföreningen (t.ex. MasterCard eller Visa) slussas information om betalningen vidare till kortinlösenföretaget.

5.2.1 Beroenden i normalläge

Personal

Kortbetalningsprocessen är inte en personalintensiv verksamhet. Däremot krävs insatser från många olika personalgrupper och det kan finnas nyckelpersoner framförallt när det gäller felsökning och att åtgärda problem.

En majoritet av personalen inom de centrala kortsystemen arbetar med utveckling. Detta arbete är inte kritiskt i ett kort perspektiv men det finns ändå vissa nyckelpersoner. För nyutveckling är man beroende av extern personal men all löpande drift är intern.

Kundtjänst däremot är mer personalintensiv och därmed mer känslig för personalbortfall. Den genomsnittliga anställningstiden för personal inom de centrala kortsystemen i Sverige är relativt lång vilket gör att det finns en stor kunskap och erfarenhet. Egenskaper som ofta visar sig värdefulla när oväntade problem uppstår och måste lösas.

Säljföretagen är beroende av personal för att kunna hålla butikerna öppna. Däremot krävs ingen särskild personal för just kortbetalning.

Verksamhetsnära system

Fungerande verksamhetsnära system är en förutsättning för att kunna betala med kort. De flesta har någon gång råkat ut för att kortet inte fungerar utan att riktigt förstå varför. Om detta skulle bli en utbredd företeelse är det möjligt att handeln inte lika villigt accepterar kort eller att kunder inte vågar lita på kort som betalningsmedel. Hela kortbetalningsprocessen är en stafettkedja av verksamhetsnära system som överför information mellan varandra med hjälp av elektronisk kommunikation. I butikerna finns butiksterminaler för id-kontroll av kort och registrering av köp. De centrala systemen, t.ex. hos BABS, den största aktören på kortinlösen, har visat prov på god stabilitet. Man har haft ett ofrivilligt stopp på ca en timme sedan 1995/96. Däremot är det vanligt med avbrott i telenätet mellan butiksterminalen och de centrala systemen.

Infrastruktur

Telekommunikation är tillsammans med verksamhetsnära system de tveklöst viktigaste resurserna i kortbetalningssystemet. Kommunikationen mellan inlösenföretag, varumärkesföretag (t.ex. VISA) och kortutfärdare (ofta banker) präglas av hög säkerhet och redundans. Här finns dock ett internationellt beroende då vissa transaktioner ingår i processer som passerar både USA och Storbritannien. När det gäller kommunikationen mellan säljföretag och inlösenföretag är det betydligt sämre ställt med säkerhet och redundans. Å andra sidan kommer den nya chiptekniken att kunna tillåta offline-transaktioner, dvs. köp utan kontakt med kortutfärdaren.

Elektroniska kommunikationer (och även de verksamhetsnära systemen) är i sin tur helt beroende av el. Den svagaste länken är förmodligen säljföretaget som oftast saknar reservkraft. Övriga delar av kortbetalningssystemet är däremot relativt väl försörjt med reservkraft.

Kapital och insatsvaror

Betalkorten i sig är en viktig insatsvara. Det finns två tillverkare i Sverige. Dessa är i sin tur beroende av utländska tillverkare som tillverkar de chip som monteras på korten. Det finns inga tillverkare av mikrochip i Sverige, utan dessa finns i Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, USA etc. Även för magnetremsan på korten är de svenska tillverkarna beroende av tillverkare i utlandet. Att byta ut alla kort snabbt är inte möjligt. Swedbank klarar t.ex. att byta ut ca 10 000 av sina 4 miljoner på en dag. Det skulle ta drygt ett år att byta alla kort i ett forcerat tempo. Normalt byts en fjärdedel av korten ut varje år. Nya kort utrustas med både magnetremsa och chip.

Information

Id-kontroll, alltså att kortinnehavaren är behörig och att kortet är giltigt, är mycket viktig information för att en kortbetalning ska bli bindande för inlösenföretaget. Manuell eller elektronisk avläsning av id-kort är en metod. Personlig pinkod är en annan metod som blir allt vanligare genom att chipkortsinfrastrukturen nu byggs ut. I förlängningen finns här ett beroende av hur väl samhällets skydd och säkerhet (t.ex. polis och rättsväsende) fungerar. Identitetsstöld har blivit allt vanligare och är ett stort problem för de som drabbas. Skulle det ske i en storskalig omfattning kan det leda till en kris i samhället. När tilliten till kort brister föredrar människor kontanter som känns tryggare.

Värderingar och regelverk

Betalkortssystemen utgörs av aktörer och deras delsystem som är globalt sammanlänkade i ett gemensamt regelverk. Genom avtal förbinder sig deltagarna att följa regelverket. Systemet bygger på en grundlig prövning av nya medlemmar. En viktig aspekt för att systemet ska fungera är tilliten till att andra aktörer fullgör sina åtaganden. Låt oss ta ett exempel. BABS i Sverige betalar ersättning till Åhléns för ett köp som en kines gjort med hjälp av ett kort utfärdat av en bank i Shanghai, utan att först kolla om den kinesiska banken kan betala BABS för kundens räkning. Skulle den kinesiska banken inte kunna betala kommer Åhléns ändå att få betalt. Det förhåller sig nämligen så att om en bank fallerar täcker medlemsbankerna solidariskt för varandra och det finns fonderingar som absorberar mindre förluster.

Rättssystemet framhålls från flera håll som ett problem, ett förhållande som finansiell verksamhet påverkas av eller kan sägas vara beroende av. Resonemanget gäller inte bara kortbetalningar utan kan tillämpas på hela finanssektorn. Gränsöverskridande brottslighet som det ofta handlar om vid kortbedrägerier är något som myndigheter har svårt att klara. Det kostar mycket pengar och det är svårt att få brottslingar fällda. Ett annat område som nämns är lagstiftningen mot penningtvätt. Det ska framhållas att

beroendet av rättssystemets rättsäkerhet idag inte är så starkt att kortsystemet hotas.

5.2.2 Konsekvensanalys

Pandemi

Då kortbetalningar inte är en personalintensiv verksamhet är ett stort personalbortfall relativt hanterbart.

Kundtjänst är den funktion där effekterna kan bli kännbara, dels därför att belastningen kan förväntas öka om det uppstår störningar i kortanvändningen, dels därför att kapaciteten är direkt proportionell till bemanningen. Enkelt uttryckt finns en risk att efterfrågan ökar samtidigt som utbudet minskar. Samtidigt menar aktörer att det tillfälligt går att omplacera andra medarbetare till kundtjänst.

Driftspersonal för de centrala systemen är en annan prioriterad personalkategori. Dessa utgör dock en mindre del och det finns bemanning för att klara frånvaro vilket bl.a. testas i semestertider. Tillfälliga omplaceringar och förändringar av arbetsuppgifter är tillämpliga även inom detta område.

Energibrist

Ett elavbrott skulle i första hand slå mot sälj företagen som generellt sett saknar reservkraft. De delar av betalkortssystemet som finns inom bankväsendet har reservkraft och klarar sig därför i det korta perspektivet. När det gäller möjligheten att använda pappersslippar och så kallade kortslädar i en rent manuell rutin går uppgifterna isär. Enligt kortföretagen är det en möjlig reservrutin medan Svensk Handel ställer sig mera tveksam till en sådan. Det sannolika är att det kommer att variera mellan butikerna. Aspekter som kan vara styrande för hur butikerna löser situationen kan vara storlek, kompetens, beredskapsrutiner och tillgänglig utrustning. I många fall kommer nog butiker att stänga även om kortbetalningar fortfarande skulle fungera.

I ett läge där elektroniska kommunikationer inte fungerar i en butik är det ändå möjligt att låta kunden genomföra transaktionen. Det är dock butiken som står risken om transaktionen inte senare godkänns i systemet. I flera fall är drivkraften att sälja stark och kunden kanske är känd så transaktionen genomförs. I andra fall möts kunden av beskedet att det inte går att betala med kortet. Bedömningen är att stora butiker skulle tvingas säga nej till kortbetalare medan mindre butiker skulle acceptera kortbetalning från kända och pålitliga kunder. I ett läge där både el och telekommunikationer är utslagna är risken stor att butikerna ändå tvingas stänga även om kortbetalningen fungerar.

5.3 Överföring, girering och likvidavveckling (ÖGA)

Med överföring, girering och likvidavveckling ur ett krisperspektiv menar KBM här

- att nödvändiga transaktioner mellan konton och kontohavare kan beordras och genomföras inom acceptabla tidsramar. Exempel på sådana transaktioner är
 - kontoöverföring
 - girobetalning
 - central betalningsavveckling
 - RIX
 - Likvidavveckling värdepappershandel.

I arbetsgruppen för betalningsförmedling inom FSPOS pågår ett arbete med fokus på motståndskraften i betalningsväsendets kärna (ÖGA). Projektets mål är att utreda konsekvenserna i betalningsväsendets kärna om respektive aktör slås ut samt att identifiera förbättringsåtgärder och ge förslag på konkreta åtgärder. Beroendeprojektets studie är därför förhållandevis översiktlig i kartläggningen av ÖGA. Förhoppningen är att slutsatser från FSPOS-projektet kan göras tillgängliga och komplettera den analys som presenteras här.

Överföring, girering och avveckling är hjärtat eller navet i det finansiella systemet, det som måste fungera för att annan finansiell verksamhet (och mycket annan verksamhet i andra sektorer) ska kunna bedrivas. Liknar vi det finansiella systemet vid ett vägnät där pengar och finansiella tillgångar förflyttas så är vi nu i den rondell som alla kontobaserade betalningar måste passera för att i slutändan hamna rätt.

Betalningssystemet utmärks av två huvudsakliga betalningstyper: stora betalningar och massbetalningar. Så här beskriver Riksbanken de två kategorierna:

”Karaktären på de betalningar som sker mellan bankerna och clearingorganisationerna är annorlunda i förhållande till de betalningar som enskilda företag och hushåll utför. Den förra typen av betalningar brukar benämnas *stora betalningar*, medan den senare kallas *massbetalningar*. De stora betalningarna är normalt på betydande belopp, ofta mellan 10 och 100 miljoner kronor. De är dock avsevärt färre till antalet än massbetalningarna. Som en följd av storleken krävs också ett snabbare genomförande. Massbetalningar är betalningar på relativt låga belopp och som sker i stort antal. De avser *dels* återkommande betalningar, som månadsräkningar, företagsfakturor och lönebetalningar, *dels* mindre brådskande engångsbetalningar, som sker med exempelvis kontanter, checkar eller kort.”¹⁶

Under år 2005 var antalet *stora betalningar* (krontransaktioner i RIX) i genomsnitt 5 800 per dag och den genomsnittliga dagsomsättningen låg på ca 440 miljarder kronor. Det kan jämföras med bankgirosystemet, ett system för *massbetalningar*. Inom Bankgirot förmedlades varje bankdag år

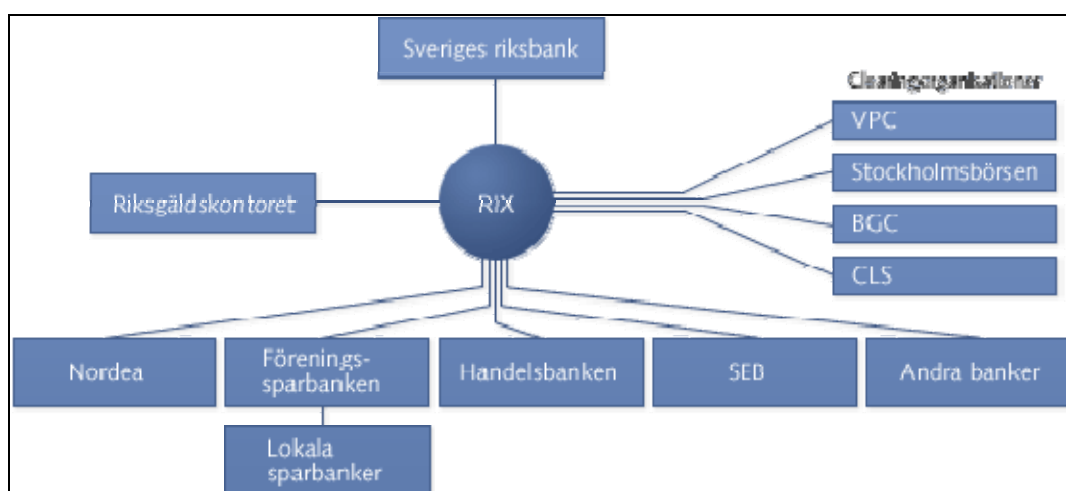
¹⁶ Den svenska finansmarknaden 2006, Sveriges Riksbank, figur 6, sid. 72

2005 i genomsnitt 20 miljarder kronor fördelade på 1,9 miljoner betalningsuppdrag.¹⁷

Processen som kontobaserade betalningar normalt sett ska igenom kan sammanfattas i fyra steg:

- 1) Kontroll och auktorisation – dvs. att avsändaren är behörig och att det finns pengar.
- 2) Clearing – summering av transaktioner sammanställs för alla involverade parter.
- 3) Avveckling – den avsändande bankens konto debiteras och den mottagande bankens konto krediteras.
- 4) Mottagaren aviseras och kontot krediteras (= insättning på mottagarens konto).

Alla banker deltar inte i RIX-clearingen utan är istället kunder till någon av de deltagande bankerna. Banker som är med i RIX-clearingen är därför stabilitetsviktigare än andra banker. Se bilden av det svenska betalningssystemet nedan.



Det svenska betalningssystemet¹⁸. Förenings-sparbanken heter numera Swedbank.

5.3.1 Beroenden i normalläge

Personal

Den här fokusverksamheten är generellt sett inte särskilt personalintensiv men vissa funktioner kräver bemanning för att processen ska hållas igång.

För att upprätthålla clearing och avveckling i RIX-systemet krävs två driftoperatörer och en eller två tekniker. Inom Riksbanken finns totalt ett tiotal personer med den kompetensen. Den personal som behövs för att avhjälpa fel eller lösa problem som kan uppstå är svårare att identifiera då

¹⁷ Den svenska finansmarknaden 2006, Sveriges Riksbank, sid. 82

¹⁸ Den svenska finansmarknaden 2006, Sveriges Riksbank, figur 6, sid. 82

den är starkt situationsberoende. I flera fall kan det röra sig om externa konsulter.

En annan viktig personalgrupp inom Riksbanken är medarbetare på enheten för marknadsoperationer. Enheten har till uppgift att genomföra de penning- och valutapolitiska operationerna i enlighet med de penningpolitiska besluten.

Inom Riksgälden är det nödvändigt att ha personal på plats inom verksamheterna Statens internbank, betalgruppen och likviditetsförvaltningen. Kopplat till dessa finns verksamhetsnära system som behöver hållas igång av personal, åtminstone inom internbanken.

Inom BGC och i bankernas centrala betalningsverksamhet liknar förhållandena de i RIX-systemet. Det handlar i hög utsträckning om personal som övervakar automatiskt startade databearbetningar samt personal som kan felsöka och åtgärda stopp i bearbetningsprocessen. All personal som arbetar med utveckling och test kan kortsiktigt omdisponeras.

På bankkontoren är kontakt med kunder en viktig och personalintensiv uppgift. Skulle det uppstå problem för kunderna, t.ex. att de inte har tillgång till bankens Internetfunktioner kommer kunder söka hjälp på telefon och helst få tjänsten utförd den vägen. Belastningen på kundservicepersonalen ökar. Flera banker har dock centraliserat sin telefonbaserade kundtjänst vilket gör det enskilda kontoret mindre känsligt för personalbortfall.

Verksamhetsnära system

En överföring eller girering innebär att information skickas i en kedja av verksamhetsnära system så att behållningen på ett konto i ett system ska minska med ett angivet belopp och behållningen på ett annat konto i ett annat system ska öka med motsvarande belopp.

RIX är det viktigaste verksamhetsnära systemet inom Riksbanken. Ett nytt system (RIX2) kommer att ersätta RIX under slutet av 2007. Avtal om leverans och installation finns med SIA S.p.A, BGC:s motsvarighet i Italien. Systemet har utvecklats av Perago Financial Systems Enablers (Pty) Ltd från Sydafrika som ingår i SIA Group. Från ett tidigare stillestånd i RIX på 90-talet finns erfarenhet av manuella rutiner. Aktörerna kom till Riksbanken och transaktionerna bokfördes manuellt. Bedömningen är att det skulle fungera på samma sätt idag.

Den stora andelen av de verksamhetsnära system som ingår i en överförings- eller gireringsprocess finns inom bankerna. Kontosystemen och ingångarna till dessa via Internet eller bankkontor är viktiga systemkomponenter. En annan väsentlig del är de system som används för interbanktransaktioner och RIX-clearing. I svenska banker dominerar intern drift av verksamhetsnära system. Nordea, en av fyra storbanker, har däremot lagt ut en stor del av sin it-drift till ett bolag som till 60 % ägs av IBM och till 40 % av Nordea. Den Danske Bank, en relativt stor aktör på

privatmarknaden, har hela sin it-drift i Danmark, vilket ger upphov till ett internationellt beroende.

Infrastruktur

En betalning handlar i stor utsträckning om att information ska skickas mellan olika aktörer (och system) med hjälp av elektronisk kommunikation. När i processen det hela blir elektroniskt varierar. Den som ska initiera en betalning behöver tillgång till antingen postgång, telefonförbindelse, elektronisk datakommunikation eller fysisk transport till ett bankkontor för att initiera betalningen. Från banken eller BGC och vidare i betalningsflödet är SWIFT, en elektronisk meddelandestandard för finansiella transaktioner, en mycket central del i den infrastruktur som krävs. SWIFT-meddelanden i sin tur kan liknas vid elektroniska containrar för finansiell transaktionsinformation som skickas i telekommunikationsnäten. För SWIFT-nätet, som är globalt, finns fyra nätverkspartner. Tre av dessa är Orange, Colt och BT. Dessa kan i sin tur ha kontrakt med andra aktörer lokalt för att täcka in geografiska områden där egna nät saknas. För att kommunikationen ska fungera krävs tillgång till el, och betalningsmottagaren kräver i princip motsvarande infrastruktur som avsändaren för att få kännedom om betalningen.

Kapital och insatsvaror

Likviditeten i betalningssystemet kan betraktas som en sorts kapital. För att alla banker ska kunna betala varandra räcker det inte att var och en har så att det räcker till nettot. Det måste i det mest extrema fallet räcka också till bruttot, dvs. först till alla utbetalningar och först därefter till inbetalningarna. Ju större osäkerhet som råder desto högre likviditetsreserv vill varje aktör ha. I förlängningen betyder det att Riksbanken då måste kunna ge större krediter. Något som bl.a. USA:s centralbank (Federal Reserve, FED) gjorde i samband med 11 september-attacken.

En helt nödvändig stödfunktion till interbankkrediter är hanteringen av säkerheter. För att få låna måste även banker och liknande aktörer ställa säkerheter. Beroendet av korrekt och snabb hantering av säkerheter är därför stort. Säkerheterna utgörs ofta av värdepapper. De finns registrerade hos VPC och det är också VPC som ansvarar för hanteringen av säkerheter. Skulle denna funktion fallera är risken stor att interbankkrediter inte längre skulle kunna ges.

Om däremot staten behöver mer kapital för att klara sina utgifter är det Riksgälden som tar dessa lån. Om förhållandena i Sverige är ansträngda (ingen har likviditetsöverskott) är man beroende av utländska aktörer för att låna. För att interbankkrediter ska fungera krävs att tillit och förtroenden är orubbade. I samband med bankkrisen på 90-talet var detta ett problem för flera banker. Det krävdes ingripanden från statens sida (bl.a. garantier) för att få ordning på situationen.

Information

I princip allt handlar om information inom fokusverksamheten överföring, girering och avveckling. Det går ut på att bearbeta information i enlighet

med den instruktion som följer med en betalning. Till vilken bank och konto ska pengarna föras, när ska det ske och vilket är beloppet? All transaktionsinformation måste skyddas under transporten så att den inte förvanskas avsiktligt eller oavsiktligt. I vissa delar måste den också kontrolleras. Är avsändaren behörig att disponera kontot, finns det tillräckligt med pengar på avsändarens konto och existerar mottagarens konto?

Andelen betalningar som är digitaliserade genom hela processen ökar. Detta medför bl.a. att beroendet av elektroniska id-kontroller har blivit och framför allt kommer att bli större. Istället för att visa en id-handling för banktjänstemannen handlar det idag om certifikat och koder som ska registreras i anslutning till att en transaktion initieras. De elektroniska id-kontrollerna är ofta applikations- eller aktörsspecifika även om viss samordning och standardisering sker inom specifika områden, t.ex. betalkort. Samtidigt rapporteras det om ökad brottslighet och förväntningar på mer avancerade angrepp. Mer om detta skriver FI i sin rapport Brottsliga angrepp mot internetbanker.¹⁹

En helt annan aspekt av information är möjligheten att kommunicera med medier och de finansiella marknaderna. Aktörer i betalningssystemet, i synnerhet Riksbanken, är beroende av att kunna nå ut till allmänheten med tillförlitliga uppgifter om betalningssystemets funktionalitet och eventuella störningar. Otillräcklig information om aktuella betalningsförhållanden kan leda till förändrade betalningsbeteenden eller till felaktiga förväntningar på när och hur betalningen kommer att vara genomförd. I förlängningen kan det i sin tur rubba förtroendet för betalningssystemet och medföra en övergång till andra betalningsmedel så som kontanter.

Värderingar och regelverk

Hagaöverenskommelserna på 60-talet ledde fram till att lön kunde utbetalas till ett konto istället för kontant. I gengäld fick alla rätt att gratis öppna ett bankkonto. Det är en skyldighet som bankerna fortfarande har. Övriga tjänster kopplade till kontot, förutom kontantuttag, prövas individuellt för nya kunder. Staten har därför hittills tillhandahållit kassaservice-tjänster genom ett statligt ägt bolag (Posten och Svensk Kassaservice). I ett nytt lagförslag förs det fram att i första hand marknaden bör tillhandahålla dessa tjänster och staten istället övervaka att så sker. I promemorian föreslås att lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice ska upphävas per den 31 december 2008. Vilka konsekvenser detta kan komma att ha för kontanttillgången i ett krisläge är svårbedömt. Utgångspunkten och avsikten med förändringen är att det inte ska ha någon påverkan.

På EU-nivå pågår ett omfattande arbete för att skapa en inre marknad, Single European Payment Area (SEPA), för betaltjänster. Senast år 2010 ska vi kunna skicka och ta emot eurobetalningar inom Europa lika enkelt, billigt och säkert som vi kan hantera betalningar inom det egna landet. För att

¹⁹ Brottsliga angrepp mot internetbanker 2007:10, Finansinspektionen, (DNR 07-7950-399)

förverkliga visionen om SEPA krävs också en gemensam lagstiftning för samtliga europeiska länder. EU-kommissionen har därför arbetat fram ett nytt rättsligt ramverk (Payment Service Directive) för betalningar inom SEPA, som ska inarbetas i medlemsländernas egna lagstiftningar. Direktivet ska vara infört i varje medlemsstat senast den 1 november 2009.

De legala konsekvenserna av att betalningar generellt sett inte skulle genomföras inom de förväntade tidsramarna är många. Det finns ett prejudikat från en händelse i slutet av 90-talet. BGC kom att belasta kundernas konton först efter årsskiftet trots att betalningsuppdragen avsågs genomföras före årsskiftet. Genom ett snabbt regeringsbeslut bokfördes ändå betalningarna på det gamla året, vilket ur ett skatteperspektiv var viktigt för många drabbade. Detta är ett bra exempel på hur ett snabbt beslut i en juridisk fråga kan förhindra att krisen förvärras. En annan spekulativ fråga är om hyresgäster skulle komma att vräkas om hyran p.g.a. störningar i betalningssystemet kommer in för sent.

5.3.2 Konsekvensanalys

Pandemi

Riksbankens generella bedömning är att banken har en god beredskap att upprätthålla prioriterade verksamheter vid en pandemi. Det innebär att det går att upprätthålla clearingarna i RIX så länge allt löper på som det ska. Svårigheten kommer att vara att säkerställa tillgång till personal som kan lösa oväntade störningar. Riksbanken har under några veckor i februari 2007 övat pandemi i realtid. Slutsatserna har, i skrivande stund, inte presenterats i sin helhet. Enligt de intervjuade är en av slutsatserna att marknadsoperationerna skulle klara verksamheten på 1/3-bemanning. Andra konsekvenser som nämns är att fler tar bilen till jobbet, risken för rån ökar och informationsbehovet är stort. Regelverket tycks ha uppfattats som fungerande under pandemiövningen och en pandemi kommer sannolikt inte att betraktas som systemhotande.

Resultaten från scenarioövningar inom sektorn indikerar att företagen har en god förmåga att hantera personalbortfall i storleksordningen 30–50 %. Bedömningen utgår från företagets egna beräkningar att frånvaron under sommarperioden kan vara upp till 60 %.²⁰ Vidare framhålls it-drift som det verksamhetsområde som är mest känsligt för personalbortfall.

Energibrist

De stora och centrala aktörerna i överförings- och gireringsprocessen är utrustade med reservel. Huvudregeln är att reservkraften automatiskt startas så snart ordinarie elleverans bryts. En dominerande leverantör är Fortum. Inom Riksbanken testas reservelen två gånger per år. Det varierar mellan aktörerna hur länge reservkraften räcker. Några talar om ett par dagar, någon om upp till en vecka. Avtalsvillkoren för dieselleveranser är inte kända. Avsikten hos flera är att avtala om prioriterade leveranser.

²⁰ Finanssektorns krisberedskap, Finansinspektionen 2005:3

I en utredning från Energimyndigheten görs en ungefärlig beräkning av drivmedelsbehovet för fast installerad reservkraft för samhällsviktig verksamhet i Stockholm. För finanssektorn handlar behovet med det här sättet att räkna om max två tankbilar per dygn. STEM menar att "sett som en separat företeelse, är vår bedömning att det tekniskt inte borde vara något stort problem att hantera".²¹

Från andra delar av världen finns konkreta erfarenheter av större och längre elavbrott. Exempelvis flyttade The Bank of Canada till sin reservplats i över en vecka till följd av elavbrottet i augusti 2003.²²

Om energibristen leder till att telekommunikationer mellan Riksbanken och bankerna slås ut är det en försvårande omständighet. Transaktionsinformation från bankerna kommer inte att kunna överföras över ordinarie kanaler till Riksbanken. Deltagarna i RIX har då möjlighet att komma till Riksbanken och registrera eller ladda ner sina transaktioner via terminaler som finns iordningställda för det syftet. Själva RIX-systemet kommer dock inte i fara p.g.a. el- eller telekombortfall. Skulle RIX-systemet ändå falla är det möjligt att genomföra avveckling manuellt, dock inte lika frekvent som under normala förhållanden. Enligt uppgift inträffade detta någon gång på 90-talet.

Från BGC framhålls att det tidskritiska i hög utsträckning beror på när ett elavbrott inträffar. De betalningsintensiva dagarna är när pensioner, löner och skatter ska betalas ut samt vid årsskiftet. Ett elavbrott under dessa dagar leder snabbare till svåra konsekvenser än om det inträffar en dag när betalningsintensiteten är låg.

5.4 Medborgarnas grundläggande försörjning

Medborgarnas grundläggande försörjning ur ett krisperspektiv innebär

- att ersättning som antas utgöra hela eller en stor del av försörjningen blir tillgänglig för mottagaren i sådan omfattning att de klarar de nödvändigaste utgifterna. De viktigaste försörjningskällorna är
 - lön
 - socialförsäkring
 - a-kassa
 - socialbidrag.

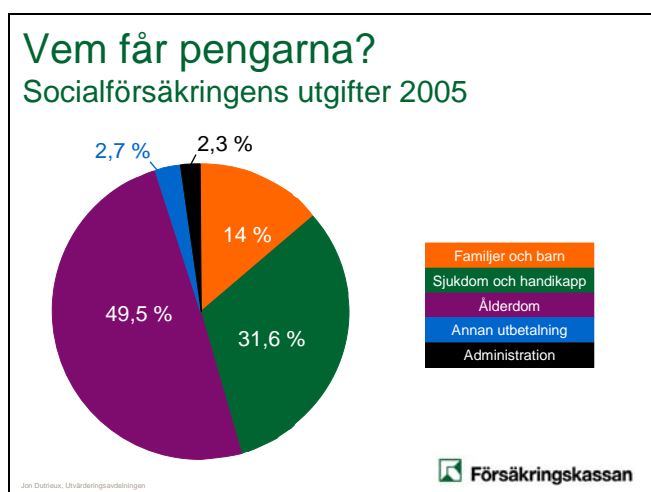
KBM har valt att titta närmare på de ersättningar som härrör från socialförsäkringssystemet därför att de har stor betydelse för såväl enskilda som samhällsekonomin i stort. Av 100 kronor som används för privat konsumtion kommer cirka 25 kronor från socialförsäkringen. Den svenska socialförsäkringen betalade år 2005 sammanlagt ut 399 miljarder kronor. De sammanlagda utgifterna var 435 miljarder vilket motsvarar cirka 16

²¹ Drivmedelsförsörjningen i Stockholm vid ett långvarigt elavbrott, STEM.

²² Från elavbrott till 11 september, Finansinspektionen 2004.

procent av bruttonationalprodukten (bnp).²³ Många medborgare är berörda, bl.a. 1,6 miljoner pensionärer²⁴ och den disponibla inkomsten är för vissa grupper mycket låg jämfört med genomsnittssiffror för t.ex. yrkesverksamma.

Försäkringskassan är den myndighet som ansvarar för handläggning och utbetalning av ersättningar. Totalt finns närmare femtio olika förmåner eller bidrag inom socialförsäkringen. Hälften av ersättningarna som betalas ut rör ålderdom (framför allt pensioner) medan sjukdom och handikapp svarar för drygt 30 %. Se bild nedan.



Källa: Bildspel Socialförsäkringens finansiering, Försäkringskassans hemsida

Processen för att få en ersättning utgörs av fyra sekventiella steg.

1. ANSÖKAN

Alla förmåner utom barnbidrag kräver någon form av skriftlig ansökan. För pensioner räcker det med en ansökan vid pensionering, därefter kommer utbetalningarna löpande medan andra förmåner kräver en ansökan per utbetalningstillfälle. Ansökningarna kommer in med post.

2. HANDLÄGGNING

För att Försäkringskassan ska kunna handlägga ansökningarna måste dessa först registreras i systemet. Merparten av ansökningarna skickas till en anläggning som skannar in dem. Det är också möjligt att manuellt registrera enskilda ansökningar på det enskilda försäkringskontoret. Handläggningen för de stora förmånerna är standardiserad och relativt enkel. Informationsinhämtning från andra myndigheter är ett viktigt moment, framför allt från folkbokföringen, Skatteverket och CSN. Handläggningen avslutas med ett beslut som registreras i försäkringssystemet.

3. BEORDRA UTBETALNING

²³http://www.forsakringskassan.se/press/aktuellt/infospel/dokument/Bildspel_Socialforsakringens_finansiering.ppt

²⁴ Socialförsäkringens omfattning och finansiering 2004–2007, Försäkringskassan, 2006:8

Utbetalningsorder skapas med automatik i försäkringssystemet på basis av de registrerade uppgifterna. Ett antal dagar före utbetalning vidarebefordras utbetalningsfiler till de tre banker (Nordea, SEB och Swedbank) som har avtal med Riksgälden att utföra statens betalningar samt Handelsbanken. Om mottagaren av ersättningen har angivit ett bankkonto hos någon annan bank än dessa fyra banker görs en överföring till den önskade banken genom Swedbank.

4. UTBETALNING

Utbetalningen till förmånstagaren görs av den bank som mottagaren har angivit. Den här delen av processen faller under fokusverksamheten överföring, girering och avveckling.

5.4.1 Beroenden i normalläge

Personal

Merparten av Försäkringskassans personal (12 000–13 000 av totalt ca 16 000 anställda) arbetar med ärendehandläggning. Här finns ett volymberoende. Handläggningen störs allvarligt när frånvaron närmar sig 30–40 %. Notera att endast nyblivna pensionärer kräver handläggning för att ersättningar ska betalas ut. Redan befintliga pensionärer får sina pensioner med automatik.

Drift och övervakning av datakörningar sköts av en mindre personalgrupp. Här handlar det möjligen om beroende av nyckelpersoner. Så länge allt rullar på normalt är det inga problem men om fel uppstår kan kritiska beroenden av nyckelpersoner aktiveras.

Verksamhetsnära system

Det finns två identiska systemsajter inom Försäkringskassan. Försäkringskassan är helt beroende av sina system för ärendehandläggning. Volymerna är stora och det finns inga manuella ersättningsrutiner. Systemen körs dygnet runt med treskiftsbemanning och tillgängligheten är 99,9 %.

I en virusattack 2004 slogs alla pc-datorer ut och handläggarna förlorade sitt verktyg för att handlägga ärenden. De närmaste dagarnas utbetalningar hade redan lämnat systemet och påverkades därför inte. Däremot lades nya ärenden på kö och det blev vissa förseningar i handläggningen.

Infrastruktur

El och elektroniska kommunikationer är absolut nödvändig infrastruktur. Även postgången till inskanningscentralen är kritisk.

Kapital och insatsvaror

Inskanningen av ansökningar är en verksamhet som lagts ut på entreprenad. Den måste fungera för att ärenden ska kunna handläggas och utbetalningar beviljas. Övervakningen av de elektroniska kommunikationsnät man använder sköts också av en extern part men även

internt av Telia. I en kris är man beroende av diesel till reservkraftverken som finns vid den centrala it-anläggningen.

Information

Hela handläggningen av socialförsäkringsärenden utgörs av att inhämta och bedöma information. Det är därför viktigt att uppgifterna är tillförlitliga eller kan kontrolleras. Folkbokföringen är där en viktig källa. Vid en kris har medborgarna ett stort behov av information om förmåner. Många ringer och vill ha reda på vad de har rätt till. Medierna har en viktig roll då de lätt kan påverka människors beteende. Det kan vara viktigt för Försäkringskassan att få ut ett budskap till allmänheten eller en viss grupp i samhället. Medierna kan också skapa en kris. Om många människor blir oroade och ringer Försäkringskassan i onödan riskerar servicen (t.ex. utbetalningstakten) att bli ännu sämre.

Värderingar och regelverk

Vad Försäkringskassan får ersätta och inte ersätta regleras i lag. Om Försäkringskassan bryter mot lagen riskerar den åtal och skadeståndsanspråk. Det är också viktigt hur dessa regler kommuniceras till förmånstagare, vilket i sin tur antas påverka förmånstagarnas förväntningar och beteenden. En annan fråga blir om och hur dessa regler tillämpas i en kris. I vissa fall är det tillämpningsregler som kan justeras av Försäkringskassan vid en kris. Detta gjordes bl.a. vid tsunamin då försäkringsbolagen och Försäkringskassan dödförklarade personer utifrån andra kriterier än normalt.

5.4.2 Konsekvensanalys

Pandemi

Vid en pandemi skulle antalet ärenden att handlägga öka dramatiskt, eftersom fler kommer att ansöka om ersättning p.g.a. sjukdom. Samtidigt minskar personalstyrkan som sköter handläggningen. Vid normal belastning uppstår problem vid en frånvaro på 30–40 %. Försäkringskassan kommer i händelse av en pandemi att prioritera utbetalningar framför andra uppgifter.

Då ärenden till övervägande del handläggs i systemet finns möjlighet att flytta ärenden mellan olika kontor och på så sätt jämna ut skillnaderna i arbetsbelastning.

Under bankkonflikten 1990, då stora delar av banksystemets personal inte arbetade, styrde Försäkringskassan om alla utbetalningar till så kallade utbetalningsavier istället för till konton. På så sätt kunde mottagarna gå till Posten och lösa in avierna mot kontanter. Idag finns ingen sådan rutin framtagen men ett arbete pågår för att hitta former för en sådan.

Energibrist

För de centrala systemen finns reservkraft. Detta innebär att vid ett elavbrott kommer utbetalningsorder för färdighandlagda ärenden ändå att skickas till bankernas system. Däremot kommer det att vara svårt att

handlägga nya ansökningar om ersättningar. Försäkringskassans kontor har som regel inte reservkraft.

Skulle elbristen påverka och slå ut även elektroniska kommunikationer uppstår flera problem. Med hänsyn till tidsluckan mellan en begärd utbetalning och en faktisk utbetalning finns dock förutsättningar för att ändå lösa dataöverföringar från Försäkringskassan till bankerna på ett alternativt sätt. Detta är en åtgärd som bör prioriteras.

5.5 Handel, clearing och settlement i finansiella instrument

Med handel, clearing och settlement i finansiella instrument i ett krisperspektiv menar KBM här

- att det går att handla med finansiella instrument i sådan omfattning att det är möjligt att upprätthålla betalningssystemet
- att staten (Riksgälden) kan emittera, dvs. ta upp nya lån.

KBM har inte kunnat vara helt tydliga med gränsdragningarna mellan handel i finansiella instrument och avvecklingsdelen i fokusområdet överföring, girering och avveckling. Det finns en viss överlappning i bemärkelsen att en aktivitet som tas upp under den ena fokusverksamheten också kan betraktas som en del i den andra fokusverksamheten.

Av all handel med finansiella instrument är räntehandeln den som i det korta perspektivet är den mest samhällsviktiga. I begreppet inkluderas dels den korta interbankhandeln så som dagslån och repor, dels handeln i penningmarknads- och obligationsinstrument.

Den viktiga uppgiften är att underlätta likviditetshanteringen i ekonomin, dvs. att alla har beredskap (likviditet) för kommande in- och utbetalningar. Bankerna placerar tillgångar bl.a. efter sina bedömningar om kommande betalningar. Korta placeringar måste vara enkla att omvandla till likvida medel när betalningarna blir en realitet. Alternativt kan tillgångar belånas för att få fram likvida medel. Hur behoven ser ut varierar över tiden. Tillit till motparterna i systemet är en grundförutsättning, dvs. tron på att de kommer att infria sina åtaganden. Utan den finns risk att likviditetsskapande verksamhet avstannar. Störningar i verksamheten i form av elavbrott eller stor personalfrånvaro kan möjligen bidra till sämre tillit men det kan också passera utan påverkan. Å andra sidan kan det räcka med ett rykte för att sänka tilliten. Vad tillit beror på är mycket komplext, men förlorad tillit kan snabbt ge upphov till stora beteendeförändringar. En motpart som tidigare var betrodd är inte längre det och ingen vill längre göra affärer med denne.

Även annan handel i finansiella instrument kan vara samhällsviktig i en kris, i synnerhet i ett längre tidsperspektiv. Det stora antalet aktörer som berörs och omfattningen av de intressen som står på spel har skapat starka drivkrafter för att det alltid ska gå att handla. Däremot är annan samhällsviktig verksamhet inte omedelbart beroende av aktiehandeln. En dags avbrott i handeln på Stockholmsbörsen leder inte i sig till en

samhällskris. Däremot är det möjligt att, i kombination med andra omständigheter, avsaknaden av aktuella kurser skapar stor osäkerhet som kan medföra stora prisfall när handeln återupptas. Sammantaget kan det ge upphov till en finansiell kris som i förlängningen skulle kunna leda till en samhällskris. Denna studie fokuserar dock i första hand på konventionella kriser och dess konsekvenser. Rena finansiella kriser ligger utanför denna kartläggning.

5.5.1 Beroenden i normalläge

Personal

För Stockholmsbörsen är systemdriften det viktiga. På OMX utgör den personal som krävs för att upprätthålla börshandeln (alltså hålla systemet öppet för handel) endast en liten del av personalstyrkan. Det finns ett antal team och kristeam för att alltid upprätthålla driften. Personal som arbetar med utveckling är inte kritisk i ett krisläge.

Situationen är ungefär den samma hos borsmedlemmarna. Utöver driftspersonal för relevanta it-system krävs en mäklare som certifierats av Stockholmsbörsen för att registrera order i börssystemet. Någon måste också efterarbete affärerna (backoffice).

Om OMX skulle tvingas utrymma sina lokaler kan personal inom vissa funktioner i Stockholm tillfälligt flytta sina arbetsuppgifter till personal på någon av de andra börserna. Det gäller bland annat övervakning av handel och kundkontakter. På några timmar kan utvald personal vara på plats i en reservlokal och återta sina mest väsentliga arbetsuppgifter. Uthålligheten i reservlokalen är uppskattningsvis flera veckor.

VPC, som sköter clearing och settlement av värdepappersaffärer, kan upprätthålla nödvändig driftverksamhet med ett 15-tal personer (runt 10 % av totala personalstyrkan). Det finns fördefinierade operativa kristeam som är tränade att driva kärnverksamheten vidare under svåra förhållanden.

På Riksgälden måste det finnas minst en handlare och två eller tre personer som arbetar med backoffice för att Riksgälden ska kunna agera i en aktiv roll på marknaden. Det krävs också tillgång till någon it-person som kan felsöka när problem uppstår i det verksamhetsnära systemet.

Verksamhetsnära system

Verksamhetsnära system på OMX och VPC är det som dominerar handel, clearing och settlement av värdepapper. Verksamheten har en omloppscykel på ett dygn men öppettiden är kortare. Det finns således en tidsbuffert för att ta igen förlorad tid. I VPC-systemet är reservtiden ca åtta timmar per dygn. Historiskt sett brukar oplanerade systembortfall understiga en timme per år. Stockholmsbörsen har i modern tid inte haft något avbrott som sträckt sig över en hel dag.

Börssystemen är två fullt parallella fysiskt åtskilda system som kan alternera. Det ena har primärstatus och det andra sekundärstatus, så kallad

"hot standby". Vid problem i det primära systemet kan det sekundära systemet omklassificeras till att vara det primära.

Riksgälden kan teoretiskt sett sköta sin skuld- och likviditetsförvaltning utan stöd från sitt interna system. Med tiden sjunker dock informationskvalitén. På lite längre sikt skulle bristen på information (positioner och saldon) kunna vara så pass omfattande att man inte med säkerhet kan veta vad som är mest ändamålsenligt att göra. Försämringen kommer dock gradvis.

Infrastruktur

En marknad består av aktörer som köper och säljer av varandra. Börsen tillhandahåller en elektronisk mötesplats och ett regelverk för aktörerna. Det räcker därför inte att börsens system fungerar rent tekniskt. Beroendet av börsmedlemmarna är starkt; dessa måste vara uppkopplade och kunna handla annars dör marknaden. Det är ofta kommunikationen med medlemmarna som är den svagaste länken. Går vi längre ut i kedjan, hela vägen till slutkund som använder Internet för att göra värdepappersaffärer, är risken för avbrott ännu större.

El och elektroniska kommunikationer är en grundförutsättning för alla aktörers verksamhet. El är också en förutsättning för att mycket av telekommunikationen ska fungera. Den mesta handeln sker med hjälp av datakommunikation. Telefonhandel måste av verifieringsskäl göras över särskilda fasta telefoner där samtalen bandas. Ett sämre men möjligt sätt att göra affärer på är över mobiltelefon och sedan bekräfta via fax under dagen.

Både VPC:s och OMX:s verksamhet bygger på att information kan överföras via elektronisk datakommunikation. Tillfälliga överföringsstörningar för enskilda aktörer kan hanteras genom att dessa kommer till VPC och där lägger in transaktioner i respektive system. Stockholmsbörsen kan om en aktör får problem under en längre tid upprätta särskilda lösningar hos sig.

Kapital och insatsvaror

Att emittenter ger ut värdepapper t.ex. genom att notera ett bolag på börsen eller att Riksgälden emitterar en obligation är en förutsättning för att handel med värdepapper ska fungera. När det gäller aktier är detta inget problem i det korta perspektivet. Intensiteten i nya noteringar varierar dock kraftigt över tiden beroende på börsklimatet.

På räntesidan är situationen lite annorlunda. Staten måste alltid kunna låna eller placera. Det är därför viktigt även i det korta perspektivet att Riksgälden, i egenskap av statens kassaförvaltare, kan ta upp lån, dvs. emittera växlar och obligationer och lösa lån som förfaller. Däremot skulle nog (andrahands)marknaden fungera även utan Riksgäldens närvaro.

Information

Beroendet av information överensstämmer väl med de förhållanden som beskrevs för fokusverksamheten överföring, girering och avveckling. Börs- och VPC-systemen är beroende av korrekt transaktionsinformation för att

matcha och processa alla order. Inom Riksgälden (liksom inom alla banker) finns ett internt beroende mellan betalningsverksamheten å ena sidan och upplåning och likviditetshantering å andra sidan. För att säkerställa att rätt belopp finns tillgängligt på kontona krävs tillförlitlig information om vilka totalbelopp som ska utbetalas från olika konton.

Ett beroende som utmärker värdepappershandeln är behovet av marknadsinformation. Vad är aktiekursen nu, hur stor är omsättningen i ett visst värdepapper, vad rapporterar företagen, för att nämna några exempel. Det innebär att det inte räcker att bearbeta transaktionsinformation (som inom betalningsprocessen). Det är minst lika viktigt att återföra mesta möjliga information till aktörer och intressenter med minsta möjliga tidsfördröjning. Beroendet av medier är därför stort. Brist i information tenderar att ge upphov till oro och i förlängningen bristande tillit, vilket i sin tur påverkar aktörerna.

Värderingar och regelverk

VPC och OMX har ett regelverk dels för emittenter, dels för medlemmar. Områden som regleras är bl.a. kapital, utbildning, bemanning, sekretess och information samt uppförandenormer.

Stockholmsbörsen tillämpar regeln att hålla öppet för handel om minst 25 % av medlemmarna kan handla och att stänga om minst 75 % av medlemmarna inte har kontakt och inte kan handla. Det kan röra sig om drift- eller systemstörningar antingen i det centrala systemet eller i överföringen från och till börsmedlemmarna. Beslut att stänga börsen av andra skäl kan enbart fattas av regeringen.

5.5.2 Konsekvensanalys

Konsekvensanalysen av denna fokusverksamhet är inte lika djup som de tidigare. Det hänger delvis samman med svårigheten att överblicka och analysera hur en operativ kris, t.ex. en pandemi eller ett elavbrott, uppfattas av aktörer och eventuellt sprider sig och utvecklas till en finansiell kris. Utvecklingen av en finansiell kris följer sällan bestämda mönster och konsekvenserna är därför mycket mer svåröversäglbara än vid en konventionell kris.

Pandemi

Om vi antar att en pandemi i sig inte orsakar en finansiell kris, står det dock klart att både börsen och VPC skulle klara att upprätthålla sin verksamhet under en pandemi.

Energibrist

När det gäller elbortfall klarar både VPC och Stockholmsbörsen sin drift den första veckan med hjälp av reservel. De flesta stora medlemmarna har också reservel. Om elen däremot slår ut telekommunikationer kan det få allvarliga konsekvenser. VPC kan förmodligen klara en dag även om det blir avbrott i telekommunikationerna.

Frågan om att upprätthålla värdepappershandel är komplicerad. Ett avbrott i handeln är inte alltid enbart negativt för samhället som helhet även om enskilda aktörer och medborgare kan drabbas hårt. Under vissa omständigheter är det önskvärt att värdepappershandeln avbryts, vilket också har praktiserats i verkliga kriser. Återhämtningen kan då ske snabbare. Motivet kan vara att det anses bättre för samhällsstabiliteten att börserna stänger. Exempelvis kan det handla om att alla inte har möjlighet att handla på lika villkor. New York-börserna stängde t.ex. i samband med terrorattackerna den 11 september 2001. Däremot anses inte enbart kraftiga kurssvängningar vara motiv nog för att stänga börserna. Frågan om att stänga även Stockholmsbörserna aktualiserades den 11 september 2001 trots att börserna rent tekniskt fungerade. Börserna stängde inte.

Även om vi böjt oss för svårigheten att djupare analysera konsekvenserna av finansiella kriser orsakade av en konventionell krishändelse vill vi uppmuntra Finansinspektionen, Riksbanken och andra aktörer inom sektorn att fortsatt uppmärksamma och arbeta med denna fråga.

5.6 Försäkringshantering

Med försäkringshantering i ett krisperspektiv menar vi

- att försäkringsbolagen agerar så att tilliten till samhällsfunktionen försäkring inte allvarligt och långsiktigt äventyras. Detta kan bl.a. innefatta
 - löpande och korrekt information (utan dröjsmål) till försäkringstagare och allmänhet om försäkringsförhållanden kopplade till krisen
 - att vara tillgängliga
 - att en skada kan anmälas och bli ett försäkringsärende
 - att nödvändiga avtalade åtgärder sätts in i prioriterade försäkringsärenden.

Försäkringar är samhällsviktiga i bemärkelsen att de utgör en viktig komponent i samhällets funktionalitet. Utan försäkringar fungerar samhället sämre och samhällets funktionalitet är ett av tre områden som Sveriges säkerhet bör värna enligt regeringens proposition 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle. Det är inte heller svårt att föreställa sig hur mycket allvarligare en samhällskris kan bli om allmänhet och företag saknar ett fungerande försäkringskydd.

För de drabbade i en kris är det självklart av största vikt att försäkringsbolagen arbetar operativt med åtgärder. Ur ett samhällsperspektiv är det inte säkert att det är tillräckligt. Vi har kommit fram till att i den initiala fasen av en kris kan informationen från försäkringsbolagen antingen bidra till eller förhindra att krisen förvärras. Frågorna från de drabbade och samhället är många. Vilka är villkoren för att få ersättning eller hjälp? Vart ska jag vända sig? Hur lång tid kommer det att ta? Utöver konsekvenser av den rent fysiska katastrofen finns också en psykologisk dimension. Bristen på information eller oriktiga uppgifter kan skapa så stor oro att krisen blir värre eller att åtminstone upplevs som att den förvärras. Likaså kan ett stort gap mellan förväntningar på åtgärder,

handläggningstider och ersättningar och det faktiska utfallet riskera att underminera förtroendet för försäkringstjänster. I båda fallen är information ett medel för att inte förvärra krisen.

KBM har valt att inte göra en fullständig beroendeanalys av försäkringshanteringen. Det främsta skälet till det är att de omedelbara effekterna av störningar i försäkringshanteringen är mindre kännbara än de långsiktiga. Merparten av tjänstens innehåll är ju ekonomisk ersättning för en förlust. När den betalas ut är i regel mindre viktigt för medborgaren än att den är tillräcklig och faktiskt betalas ut. Den verkligt allvarliga konsekvensen för medborgaren uppstår först när det står klart att det inte kommer att bli någon ersättning eller att den drastiskt avviker från förväntningarna. Då kan själva krishändelsen på samhällsnivå för längesedan vara över.

KBM:s ställningstagande har även stöd internationellt. Erfarenheter från en stor pandemiövning i Storbritannien visar att försäkringsbranschens operativa förmåga inte skulle komma att provas lika hårt som vissa andra delar i den finansiella sektorn.²⁵

Försäkringsbolagen har visat prov på att kunna hantera kriser väl. I en undersökning på skadeförsäkringsområdet i samband med tsunamin drar Finansinspektionen slutsatsen att katastrofen generellt hanterades väl av försäkringsbolagen.²⁶ Bolagen anpassade sin organisation och arbetssätt på ett adekvat sätt för att hantera skaderegleringen. Hos tre fjärdedelar av bolagen fick denna skadereglering förtur och bemanningen förstärktes. Andelen klagomål relaterade till antalet flodvågsskador uppgick till ca 0,5 %, vilket är i nivå med andelen klagomål på reseskador i allmänhet under samma period.

²⁵ UK Financial Sector, Market Wide Exercise 2006 Report, FSA, sid. 4

²⁶ Försäkringsbolagens hantering av reseskador i samband med flodvågskatastrofen, Promemoria, Finansinspektionen, 2005-12-20

Bilaga 1 - Externa kontakter under arbetet

Alecta
AMF
Bankernas Arbetsgivareorganisation (BAO)
Bankernas Depå AB
Bankgirocentralen (BGC)
Finansinspektionen
FSPOS
Försäkringskassan
Handelsbanken
HQ Bank
Länsförsäkringar
Nordea
Näringsdepartementet
OMX
Riksbanken
Riksgälden
Riksrevisionen
Securitas Värde AB
Skandia
Swedbank
Svensk Handel
Svenska Bankföreningen
Sveriges Försäkringsförbund
SWIFT
VPC

Bilaga 2 – Identifierade aktörer/intressenter per fokusverksamhet

