

Norges Bank
Postboks 1179 Sentrum
0107 Oslo

Oslo, 13. november 2023

Brevet sendes på e-post til;
post@norges-bank.no

Deres referanse: 23/05248-12

Vår referanse: Fagråd Betaling

Høring om neste generasjons oppgjørssystem

Vi viser til brev fra Norges Bank datert 18. september 2023. SpareBank 1 Utvikling sender med dette høringssvar på vegne av bankene i SpareBank 1-alliansen¹.

Innledning

Norges Bank inviterer finansnæringen til å gi overordnede synspunkter på to alternative modeller. Det ene alternativet er å videreutvikle dagens modell med en dedikert løsning som i hovedsak er tilsvarende dagens NBO (Norges Banks Oppgjørssystem). Det andre alternativet er deltakelse i Eurosystemets samarbeid om TARGET Services som omfatter kjernefunksjonen for oppgjør i systemet «T2» og oppgjør av verdipapirhandler i systemet «T2S». Når det gjelder deltakelse i Eurosystemets løsning «TIPS (TARGET Instant Payment Settlement)» vises det til Norges Bank sin høring i 2021 og pågående prosess overfor den europeiske sentralbanken, slik at denne delen ikke omfattes her.

Bakgrunnen for høringen er at det er behov for å planlegge fornyelse av oppgjørssystemet for norske kroner. Norges Bank har angitt i sin strategi at det vil pågå en prosess i perioden frem til utgangen av 2025 med å utrede og beslutte hvordan neste generasjons oppgjørssystem skal se ut. Selve utredningsdelen er planlagt å pågå frem til høsten 2024. Det er i denne forbindelse at Norges Bank ønsker å få innspill for å sikre at viktige behov og hensyn blir grundig belyst.

SpareBank 1 sine overordnede synspunkter dekker behov og hensyn som vi ser per i dag. Vi har ikke grunnlag for å gi konkrete innspill om T2S. Det kan likevel nevnes at erfaringen fra å gå fra to til tre daglige netto verdipapiroppgjør (VPO) har vært en forbedring og dekker bankenes behov per i dag. Dersom man eventuelt går over til bruttooppgjør for handler i verdipapirer, gir det - alt annet likt - risiko for økt likviditetsbehov for bankene.

¹ Følgende banker inngår i SpareBank 1-alliansen og er omfattet av denne felles besvarelsen; SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SMN, SpareBank 1 SR-Bank ASA, SpareBank 1 Østlandet og bankene i grupperingen Samarbeidende Sparebanker som er SpareBank 1 Gudbrandsdal, SpareBank 1 Hallingdal Valdres, SpareBank 1 Helgeland, SpareBank 1 Lom og Skjåk, SpareBank 1 Nordmøre, SpareBank 1 Ringerike Hadeland, SpareBank 1 Sørøst-Norge og SpareBank 1 Østfold Akershus.

Moderniseringen er i en tidlig fase, og vi er kjent med at det pågår viktige endringer og utredninger i land som det er naturlig å sammenligne oss med. I Danmark har man allerede kommet frem til beslutning og står nå i en fase med å gjennomføre overgang til T2 i 2025. I Sverige pågår utredning om en eventuell tilsvarende tilknytning. Det betyr at utredningene som er gjort om oppgjørssystem i danske kroner hos Danmarks Nationalbank, og som pågår om oppgjør i svenske kroner hos Sveriges Riksbank, bør vies stor betydning for tilsvarende utredninger som skal gjøres hos Norges Bank. Selv om det er egne rammevilkår og prosesser i hvert land, vil det være mange likhetstrekk om faktagrunnlag og vurderinger hos de skandinaviske sentralbankene.

Generelle innspill om strategisk retning

Alle norske banker har vært aktivt involvert i forbindelse med oppbyggingen av et paneuropeisk betalingsmarked - «Single Euro Payment Area» (SEPA). Initiativet hadde sitt utspring i behovet for et harmonisert og felles europeisk betalingsmarked som fungerer effektivt og likt på tvers av land i hele Europa. Det har vært laget all-europeiske betalingstjenester og felles standarder, slik at betalinger har rekkevidde «alle til alle». Vi oppfatter at EU og ECB har vært viktige premissgivere og pådrivere for at det nå foreligger et harmonisert og felles betalingsmarked på europeisk nivå. Banknæringen i Europa har bidratt konstruktivt, og gjennom European Payments Council (EPC) har næringen og interessenter samarbeidet om transparente og nøytrale regler, samt avregnings- og oppgjørmekanismer som skaper interoperabilitet.

Vi mener at et kraftfullt europeisk samarbeid om grunnleggende interbanksystemer for oppgjør innenfor Eurosystemet, har vært en nødvendig forutsetning for at bankene har kunnet skape effektive og tilpassede betalingstjenester innenfor SEPA. Flere norske/nordiske banker deltar direkte i Eurosystemet, og de fleste øvrige bankene er involvert via indirekte deltakelse i avregning og oppgjør for betalinger i euro. Det gjør at vi har nytte av å kunne gjenbruke standarder og integrasjoner dersom man eventuelt kommer frem til at det er aktuelt å inkludere norske kroner i systemet T2.

Den strategiske retningen fremover tilsier at det vil være behov for internasjonal tilpasning og standardisering både for kundetjenester og finansiell infrastruktur. Betalingsløsninger må ha harmoniserte og felles regelsett for aktørene i markedet. Bruk av internasjonale standarder er av stor betydning for å sikre at tjenester blir effektive og fungerer sømløst på tvers av aktørene i kjeden.

Vi antar at det er betydelig stordriftsfordel av å samarbeide på tvers av mange land. Det gir grunnlag for å skape robust, stabil og sikker plattform for RTGS-oppgjør («Real Time Gross Settlement»). Vi har lange tradisjoner for, og god erfaring med, modeller for deling av kostnader for kjernefunksjoner. Kontoholds- og oppgjørsfunksjoner er fundamentalt viktig å ha tilgang til for banker. Det er imidlertid ikke påkrevd å ta hånd om alle funksjoner «in-house». Ved bruk av eksterne løsninger er det viktig å ha langsiktighet om leveranser basert på avtaleverk. Levetiden av et oppgjørssystem er antydnet å være flere tiår. Derfor er det viktig å ha grundige vurderinger og prosesser om konsekvenser, slik Norges Bank har lagt opp til. Det er nødvendig å ha nasjonal styring og kontroll med oppgjørssystemet i norske kroner. Deltakelse og innflytelse i styringsstrukturen for felles plattformer og funksjoner er derfor av viktig betydning. Samtidig er det naturlig å ha et tett samarbeid om eventuelle felles løsninger med tilsvarende myndigheter og aktører i våre naboland.

Sikkerhetsaspektet er svært sentralt og må tillegges stor oppmerksomhet i en tid med uroligheter. Det er viktig å ha trygge samarbeidsparter. Det er behov for å ha solide løsninger for kontroll med digitale trusler og legge opp til velfungerende samarbeid om cybersikkerhet knyttet til kritiske

systemer. En eventuell deltakelse i TARGET Services vil kunne bidra til å styrke sikkerheten med økt tilgang på ressurser og felles innsats i en felles europeisk front mot potensielle trusler.

Foreløpige vurderinger om fordeler og ulemper

Vi tar forbehold om at vi ikke har komplett informasjon om alle aspekter ved de alternative modellene, og vi kjenner heller ikke til detaljene i de løsninger og systemer som inngår. Vi ønsker likevel å adressere noen behov og spesifikke hensyn som vi mener det må vies oppmerksomhet til i videre arbeid.

Bankene er viktige brukere av oppgjørssystemet som brukes til likviditetsstyring, markedsoperasjoner og oppgjør av betalinger mellom banker. Systemet er fundamentet i bankenes løpende funding og er av viktig betydning for den daglige bankvirksomheten. Å ha tilgang til kontohold i sentralbanken anses å være en nødvendig forutsetning for de fleste banker. Behovet for funksjonalitet vil kunne variere en del på tvers av banker, avhengig av størrelse og behov for deltjenester. For store og mellomstore banker antas det å være behov for å delta i oppgjør direkte. For mindre banker antas det å være mer naturlig å delta via representant som privat oppgjørsbank. I vår allianse har vi banker på både nivå 1 og nivå 2, og vi legger til grunn at fremtidens oppgjørssystem ivaretar alle banker/brukere sine behov. Løsningene for informasjon om beholdninger, løpende innsyn i transaksjoner og mulighet for god planlegging av operasjoner/trafikk er viktige verktøy for brukerne. Tilsvarende gjelder også funksjoner i systemet som øker hastighet i gjennomføring, håndterer køer/konflikter og reduserer behov for likviditet. Sikkerhetsstillelse og lånefasiliteter/-adgang for potensielle behov, store forfallsdager og intradaglige bevegelser er viktige delfunksjoner.

Systemet må fungere godt både i normale og unormale tider. Det må også være tilstrekkelig robust til å kunne tåle kriser. Viktige egenskaper er å sikre finansiell stabilitet og unngå kilder til systemrisiko - dvs. forhindre at problemer kan tilta og spre seg på tvers av aktører/markeder. Mekanismer for krisehåndtering er viktig i den forbindelse. Systemet må være robust og dessuten ha en stabil og sikker drift. Tilgjengelighet må være på høyeste nivå, og det vil være behov for gode kontinuitets- og beredskapsløsninger.

Vi legger til grunn at styringsmodellen legges opp slik at Norges Bank har full myndighet over alle beslutninger om det som gjelder for oppgjørssystemet i norske kroner. Vi antar at Norges Bank legger opp til brukerinvolvering med forankring, kompetansebygging og samarbeid, samt gir mulighet for å kunne påvirke med hensyn til å gi innspill om forbedringer og endringsbehov. Videre antar vi at driftsmønster for norske kroner bestemmes av Norges Bank i samråd med deltakerne. Disse hensynene vil være viktige uavhengig av hvilken modell som velges. Det kan tenkes at en dedikert modell gir bedre mulighet for å fatte egne avgjørelser. På den annen side kan det fremover være behov for oppgjørfunksjoner på tvers av valutaer, og da kan det være naturlig med ytterligere harmonisering på tvers av disse.

En dedikert løsning for oppgjør av norske kroner har fungert tilfredsstillende både med hensyn til løsning og samarbeid med deltakere. Fremover kan det bli mer naturlig å dekke behovene gjennom deltakelse i all-europeiske felles løsninger. Den muligheten har blitt en realitet gjennom at Eurosystemet blir tilrettelagt for at andre valutaer kan anvende plattformen til sitt eget oppgjørssystem, slik tilfellet er for Danmark. Det vil være en stor fordel å kunne høste erfaring av vurderingene og erfaringene fra prosessene i andre sammenlignbare land.

Vurderinger om kostnadseffektivitet bør være en tungtveiende del av beslutningsgrunnlaget. Måling og vurdering av nytte og de konkrete kostnader som knytter seg til de ulike alternativer, bør kartlegges og belyses grundig.

Deltakelse i Eurosystemets samarbeid om TARGET Services antas å innebære stordriftsfordel ved at plattformen gir nytte for en betydelig større krets og at bruken deles på mange i form av valutaer, land og deltakere. Samtidig blir det mulighet for å bygge sterke miljøer og dele på kostnader knyttet til kompetanse og støttefunksjoner. I et standardsystem må man vurdere om alle funksjoner er relevante, og eventuelt om andre land/brukere kan gi opphav til økte kostnader for eksempel på grunn av ulikheter i behov/størrelse. Egenskapene i systemet antas å passe i forhold til tiltenkt bruk, men dette må naturligvis verifiseres gjennom en egen prosess hvis man velger å gå videre med dette alternativet. I den forbindelse bør det også ses gjennom og beregnes hva som er forventet levetid for systemet. Det vil kunne ha stor betydning for investeringsbehov og vurdering av effektivitet.

Markedet for anskaffelse, drift og forvaltning av oppgjørsløsninger kan ha endret seg med årene. Dagens modell har fungert godt frem til nå. Det har vært en god modell med eierskap av egen oppgjørsløsning og bruk av underleverandører der det er ansett hensiktsmessig. I gjeldende modell har man brukt markedet og konkurranse i anskaffelser ved bruk av standardisering og moduler. De siste årene har det imidlertid vært en betydelig økning i kostnader og derav økte priser for brukerne. Norges Bank har tatt i bruk en ny og sikrere IT-driftsløsning for NBO og har dessuten styrket den interne forvaltningen og sikkerhetsoppfølgingen av IT-løsningene for NBO. Dette har medført en betydelig kostnadsøkning i årene fra 2021 til 2023, hvor prisene har økt i størrelsesorden hhv. 22 og 19 prosent. Videre er det varslet en ytterligere økning på om lag 20 prosent fra 2023 til 2024.

Det er helt nødvendig å ha forutsigbarhet om de kostnader som vil påløpe, og spesifikt hvilken andel som deltakerne må dekke. Oppgjørssystemet har karakter av å være grunnleggende funksjon for samfunnet i form av et kollektivt gode, og det bør reflekteres i modellen for finansiering av fornyelsen og løpende drift/forvaltning. I den videre dialog bør også dette forholdet gås nærmere gjennom med deltakerne/næringen.

Avsluttende kommentar

Det viktigste vil være at oppgjør av norske kroner har en stabil, sikker og robust innretning og er basert på forutsigbarhet og effektivitet for deltakerne. Det vil gi mulighet for fornyelse og økt verdiskapning for tjenestene bankene kan tilby i anvendelsen av et forbedret oppgjørssystem.

Den potensielt største fordelen med å delta i Eurosystemet synes å være muligheten for å oppnå stordriftsfordeler og muligheten for styrket samarbeid på tvers av land. Det omfatter også forebygging og ivaretagelse av cybersikkerhet som har blitt stadig viktigere. Utover det vil deltakelse gi tilgang til nødvendige funksjoner som forventes å dekke kjente behov, og dessuten gi mulighet til å kunne påvirke løsninger over tid.

Den største fordelen med å ha en dedikert modell i form av et eget system som driftes og forvaltes lokalt, kan være opprettholdelse av selvstendighet og at man ikke er avhengig av noen eksterne forhold. Realismen i en slik innretning over tid antas å være avtakende og mer kostnadskrevende, spesielt dersom våre nærmeste naboland avvikler sine dedikerte løsninger.

Det er positivt om Norges Bank legger opp til tett dialog med næringen, for eksempel gjennom et forprosjekt. Norges Bank har også tidligere hatt betydelig grad av brukerinvolvering knyttet til systemomlegginger/-fornyelser. Det er helt avgjørende siden endringer må planlegges nøye, og det

må tas hensyn til at det også kan oppstå behov for endringer i bankenes verdikjeder. Utvikling av neste generasjons oppgjørssystem bør planlegges i et tempo som er tilpasset behovet for fornyelse og kapasiteten til å gjøre utvikling hos berørte aktører. Tidsplan for fornyelsen og innfasingen av fremtidens oppgjørssystem bør være en viktig del av utredningen og beslutningen.

Med vennlig hilsen
for SpareBank 1 Utvikling DA

Geir Bruflot

Geir Bruflot (13. nov. 2023 14:30 GMT+1)

Geir Bruflot (e.f.)
Forretningsleder Betalingsinfrastruktur