

Tilfredsstiller norske betalingssystemer de nye BIS-anbefalingene?

Kjetil Watne, kontorsjef i Avdeling for finansiell infrastruktur og betalingssystemer¹

Sentralbanker har lenge vært opptatt av risikoen i betalingssystemene. Man har fryktet at systemene er organisert slik at finansielle problemer hos en deltakende bank kan overføres gjennom systemene til andre deltakere, og at omfanget kan bygge seg opp til å bli så stort at det kan true den finansielle stabilitet. Betalingssystemloven fra 1999 gir Norges Bank godkjennings- og tilsynsmyndighet over de sentrale betalingssystemene. En grundig gjennomgang av risikoforholdene ved systemene var et sentralt element i behandlingen av konsesjonssøknadene. I den sammenheng har Norges Bank gjort en vurdering av om systemene tilfredsstiller de siste anbefalingene fra G-10 landenes komité for betalingssystemspørsmål (CPSS) under Bank for International Settlement (BIS).

1 Innledning

Effektive betalingssystemer er viktige for fremveksten og utviklingen av en moderne økonomi. Slike systemer gjør det mulig å gjennomføre betalinger for varer og tjenester på en sikker og effektiv måte, og de er en forutsetning for effektive kreditt- og finansmarkeder. Utviklingen på IT-området har økt hastigheten og redusert kostnadene knyttet til behandling av betalingstransaksjoner. Dette har lagt grunnen for økt omsetning i finansmarkedene. Den økte gjennomføringshastigheten og omsetningen i systemene har imidlertid også ført til at skadene ved en systemsvikt kan bli større. Hvis systemene ikke er hensiktsmessig utformet, kan deltakelsen i slike systemer innebære betydelig risiko for finansinstitusjonene, og det kan være fare for at forstyrrelser overføres mellom ulike deler av finansmarkedene eller mellom de deltakende institusjoner.

Sentralbanker har lenge vært opptatt av betalingssystemenes utforming og virkemåte. I løpet av de siste 10-15 årene har man fått en klarere forståelse for hvilke risikoer deltakelse i slike systemer kan medføre, og sentralbankene har i økende grad engasjert seg i arbeidet med å avdekke og begrense disse. De fleste sentralbanker har et lovpålagt ansvar for å fremme effektiviteten i betalingssystemet. Med effektivitet i betalingssystemet menes i denne sammenheng vanligvis at betalingstransaksjoner gjennomføres hurtig og sikkert til en lav kostnad. Normalt må man gjøre en avveining mellom disse tre hensynene. Selv om de fleste sentralbanker har et slikt overordnet ansvar for effektiviteten, er det svært få som har et lovmessig grunnlag til å gripe inn direkte for å påvirke systemenes utforming. Den norske loven om betalingssystemer m.v. fra 1999 har gitt Norges Bank konsesjons- og tilsynsmyndighet for de såkalte interbanksystemene, som utgjør kjernen i betalingssystemet.

Som følge av den økende erkjennelsen av disse systemenes betydning har også de internasjonale organisasjonene på feltet i flere år hatt fokus på risikoen her, og det har kommet en rekke internasjonale anbefalinger om standarder som kan bidra til redusert risiko. Blant de viktigste er to rapporter fra G-10-landenes komité for

betalingssystemspørsmål (CPSS) under Bank for International Settlement (BIS). Først kom en rapport med seks anbefalinger for systemer for oppgjør av grensekryssende valutahandler, den såkalte Lamfalussy-rapporten (BIS 1990). I 2001 kom en ny rapport med ti hovedprinsipper for organisering m.v. av betalingssystemer av betydning for den finansielle stabilitet (BIS 2001). Prinsippene omtales som Trundle-kravene eller BIS' hovedprinsipper. Hovedprinsippene er nærmere omtalt i en artikkel i Penger og Kreditt nr. 2 / 2000 (Lund og Watne (2000)). Videre vedtok EU i 1998, blant annet som en følge av arbeidet i BIS, det såkalte oppgjørskravet for å bidra til en bedre lovmessig basis for systemene. Den norske betalingssystemloven er basert på de internasjonale anbefalingene og gjennomfører også det nevnte EU-direktivet i norsk rett.

Den sistnevnte BIS-rapporten gir også fire anbefalinger om hvordan sentralbanker bør følge opp gjennomføringen av de anbefalte hovedprinsippene. Disposisjonen for denne artikkelen følger i hovedsak disse sentralbankanbefalingene. I avsnitt 2 redegjøres kort for Norges Banks rolle i forhold til betalingssystemene og målene for arbeidet på området. En ny slik rolle er oppgaven som konsesjons- og tilsynsmyndighet, og de første konsesjonsvedtakene er nylig fattet. Avsnitt 3 gjennomgår hovedelementene i konsesjonsbehandlingen og gjengir hvilke systemer som er gitt konsesjon og hvilke som er fritatt fra konsesjonsplikten. Avsnitt 4 gir en gjennomgang av de godkjente systemene og Norges Banks eget oppgjørssystem målt opp mot BIS' hovedprinsipper. Artikkelen gir avslutningsvis i avsnitt 5 en beskrivelse av samarbeidet og ansvarsdelingen mellom Norges Bank og Kredittilsynet på området, samt angir de mest sentrale av Norges Banks internasjonale kontakter på feltet.

2 Norges Banks oppgaver, roller og mål på betalingssystemområdet

BIS' første anbefaling til sentralbankene er at de skal gi en klar definisjon av sine mål for betalingssystemet, og at de skal offentliggjøre sin rolle og sine viktigste retnings-

¹ Takk til May Helle Lund, Juridisk avdeling i Norges Bank, for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

linjer for betalingssystemer som er av betydning for den finansielle stabilitet. I dette avsnittet beskrives Norges Banks mål og viktigste funksjoner og roller i forhold til det norske betalingssystemet.

Norges Bank har oppgaven å sikre hensiktsmessige rammevilkår og stabil drift av et velfungerende betalingssystem, bl.a. som konsesjons- og tilsynsmyndighet for interbanksystemer, som øverste oppgjørsbank i det norske betalingssystemet og som utsteder og distributør av norske sedler og mynt.

Det overordnede målet for Norges Banks arbeid på området er å bidra til robuste og effektive betalingssystemer. Normalt vil det være nødvendig med en avveining mellom sikkerhet eller robusthet på den ene siden og kostnadseffektivitet på den andre. En viktig del av arbeidet er å finne løsninger for organiseringen av det norske betalingssystemet som gir samfunnsøkonomisk optimale avveininger mellom disse forholdene. De formelle rammene for Norges Banks oppgaver knyttet til betalingssystemet og finansiell infrastruktur fremgår av sentralbankloven og betalingssystemloven.

I *lov om Norges Bank og pengevesenet* pålegges Norges Bank å bidra til å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet. For å kunne fylle denne oppgaven, innhenter og sammenstiller Norges Bank statistikk over utviklingen og bruken av ulike betalingstjenester som grunnlag for overordnede analyser og vurderinger av risiko- og effektivitetsforhold i det norske betalingssystemet. Formålet med vurderingene er å bidra til at betalingssystemet organiseres på en samfunnsmessig effektiv og sikker måte.

I *lov om betalingssystemer mv.* er Norges Bank gitt ansvaret som konsesjons- og tilsynsmyndighet for norske interbanksystemer, som er systemer for avregning og oppgjør av penger mellom kredittinstitusjoner. Slike systemer vil, dersom de har betydning for finansiell stabilitet, omfattes av konsesjonskravet. Godkjente systemer underlegges tilsyn, og Norges Bank kan om nødvendig pålegge krav til endringer i dem. Lovens formål, konsesjonsordningen og retningslinjene Norges Bank følger som konsesjonsmyndighet, er nærmere beskrevet i avsnitt 3 nedenfor.

I likhet med svært mange andre sentralbanker er Norges Bank den sentrale *oppgjørsvanken* i det nasjonale betalingssystemet. Alle banker i Norge har konto i Norges Bank, og bankenes egne forretninger eller transaksjoner som følger av betalingsoppdrag fra bankenes kunder, kan gjøres opp ved overføringer mellom disse konti. De viktigste fordelene ved sentralbanker som oppgjørsbank er at slikt oppgjør er uten kreditt-risiko og at sentralbankpenger er et meget likvid oppgjørsmiddel. Dette kan redusere deltakernes risiko i situasjoner med finansuro, og bidrar derfor til å fremme den finansielle stabiliteten. Oppgjørssystemets utforming er videre viktig for sentralbankens utøvelse av pengepolitikken. Som oppgjørsbank skal Norges Bank tilby et

sikkert oppgjørsmiddel for effektiv gjennomføring av oppgjør og legge grunnlaget for en effektiv utøvelse av pengepolitikken. Norges Bank gjennomfører også pengeoppjøret for verdipapirhandel på meglernivå.

Sentralbankloven gir Norges Bank enerett og plikt til å *utstede* norske sedler og mynt. Utstederrollen omfatter konkret det å sørge for produksjon av sedler og mynt, levere ut nye, samt å innløse og destruere defekte og utgåtte kontanter. Videre er det Norges Banks oppgave å motta innskudd/overskuddsbeholdninger fra bankene og kontoføre disse på bankenes konti i Norges Bank, samt levere ut og kontoføre sedler og mynt til bankene når de har behov for tilførsel av kontanter. Norges Bank skal bidra til at publikums tillit til norske sedler og mynter opprettholdes, og skal med sin virksomhet på kontantområdet legge rammer for en samfunnsøkonomisk sett effektiv distribusjon og håndtering av kontanter.

Systemer for avregning og oppgjør og for betalingstjenester

Et betalingsoppdrag mellom kunder i to ulike banker vil alltid skape minst tre overføringer av penger mellom banker eller mellom banker og deres kunder. For det første vil betalers bank trekke beløpet fra betalers konto. For det andre vil betalers bank overføre beløpet til mottakerens bank, normalt ved en overføring mellom de to bankenes konti i en tredje bank. Til slutt vil mottakerens bank kreditere mottakerens konto med betalingsbeløpet. Daglig gjennomføres opptil flere millioner slike transaksjoner i det norske betalingssystemet.

For å sikre en rasjonell håndtering av betalingsoppdragene har banknæringen etablert ulike ordninger for samlet behandling av betalingene. I stedet for at alle overføringene mellom banker håndteres enkeltvis, har næringen etablert systemer for å beregne den enkelte banks totalposisjon, bestående av differansen mellom inngående og utgående transaksjoner i forhold til de andre bankene som deltar. Slike beregninger kalles *avregninger* og gjennomføres flere ganger i døgnet i et *avregningssystem*. Posisjonene som fremkommer i avregningen gjøres som nevnt opp ved overføringer mellom deltakerbankenes konti i en *oppgjørsvank*. Systemet for å gjennomføre slikt oppgjør kalles *oppgjørssystem*.

Betalingsystemloven deler betalingssystemene i *interbanksystemer* og *systemer for betalingstjenester*. Interbanksystemene er systemene for avregning og oppgjør, mens systemer for betalingstjenester håndterer overføring av penger fra eller til kundekonti i banker eller finansieringsforetak når overføringene bygger på bankkort, tallkoder e.l.

3 Konsesjonsbehandling av norske interbanksystemer

BIS' andre anbefaling til sentralbankene er at de skal sørge for at de betalingssystemer de selv driver, er i samsvar med hovedprinsippene. Den tredje anbefalingen er at sentralbanken skal føre tilsyn med at betalingssystemer den ikke selv driver, overholder hovedprinsippene, og at den skal ha fullmakt og mulighet til å foreta slikt tilsyn.

Norges Bank har lenge benyttet de internasjonale anbefalingene som rettesnor i arbeidet med utvikling og risikoreduksjon i eget oppgjørssystem, og en konkret vurdering av om dette systemet overholder BIS' ti hovedprinsipper, følger i avsnitt 4 nedenfor. Den nye betalingssystemloven gir Norges Bank virkemidler til å føre tilsyn med de systemene som ikke drives av sentralbanken, og til å gi pålegg om eventuelle endringer som er nødvendige for å oppfylle lovens formål og dermed også BIS' hovedprinsipper. I dette avsnittet beskrives Norges Banks konsesjonsbehandling av betalingssystemene og det gis en oversikt over hvilke systemer som har fått konsesjon og hvilke systemer som er innvilget fritak fra konsesjonsplikten. Gjennomgangen i avsnitt 4 omfatter i tillegg til Norges Banks oppgjørssystem også en vurdering av om de godkjente systemene utenfor Norges Bank overholder hovedprinsippene.

Betalingssystemloven og konsesjonsbehandlingen

Lov om betalingssystemer mv. 17. desember 1999 nr.95 trådte i kraft 14. april 2000. Som nevnt over gir loven Norges Bank konsesjons- og tilsynsmyndighet over interbanksystemene i Norge. Lovens formål er å bidra til at systemene organiseres slik at hensynet til finansiell stabilitet blir ivaretatt. Som interbanksystemer regnes systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør eller overføring av penger mellom kredittinstitusjoner. Interbanksystemer i drift ved lovens ikrafttredelse måtte søke om konsesjon innen utgangen av 2000, mens nye systemer må ha konsesjon før etablering og drift.

Norges Bank kan gi fritak fra kravet om tillatelse for systemer som har et så begrenset omfang at de ikke antas å ville ha betydning for den finansielle stabiliteten. Slike systemer vil heller ikke underlegges tilsyn etter betalingssystemloven. Loven gir Kredittilsynet ansvaret for forhold som sikkerhet, effektivitet og samordning i de delene av betalingssystemene som direkte berører kundene. Disse sidene ved betalingssystemet omfattes dermed ikke av Norges Banks ansvar.

Betalingssystemloven er en såkalt rammelov som gir Norges Bank myndighet til å fastsette nærmere krav til systemene innenfor lovens formål. I lovens forarbeider er det lagt vekt på at konsesjonsordningen skal være et supplement, og ikke en erstatning for den selvreguleringen banknæringen til nå har utøvd for betalingssystemet. Selv om systemene underlegges konsesjon og tilsyn, ligger ansvaret for driften av systemet fortsatt på operatøren av

det enkelte system. Loven gir ikke konkrete krav til detaljert utforming av systemene. For eksempel er det et krav om at det skal være én ansvarlig operatør for systemet, mens det ikke er nærmere krav til operatørens organisasjonsform. Videre angir loven en rekke forhold som skal avtales mellom deltakerne i systemet, mens det ikke er krav til avtalepunktene konkrete innhold. Norges Banks oppgave som konsesjonsmyndighet er dermed å vurdere systemene i forhold til lovens formål, herunder om organiseringen og avtalene fremmer formålsbestemelsen. Dersom dette ikke er tilfellet, vil det kunne gis pålegg om nødvendige endringer. Den ansvarlige operatøren har selv ansvaret for at drift og utvikling av systemet skjer innenfor lovens rammer, og endringer av betydning skal meldes Norges Bank før de gjennomføres.

Norges Bank har mottatt i alt 7 søknader, hvorav 3 om konsesjon og 4 om fritak fra konsesjonsplikten. Første steg i konsesjonsbehandlingen var å fastlegge hvilke systemer som skulle omfattes av konsesjonsplikten, og hvilke som kunne fritas fra denne plikten. Denne vurderingen ble i stor grad basert på systemenes omfang i form av antall deltakere, deltakerbankenes størrelse og omsetningen i systemet.

For de systemene som ble oppfattet som så viktige for den finansielle stabilitet at de bør omfattes av offentlig tilsyn, besto neste steg i behandlingen av en omfattende vurdering av risikonivået i systemet. Søkerne ble pålagt å registrere eksponeringene som oppstod mellom deltakerne i systemet i en representativ måned og legge data for dette ved konsesjonssøknaden. På bakgrunn av registreringene gjennomførte Norges Bank en analyse av konsekvensene for øvrige deltakere dersom det på det verst tenkelige tidspunkt skulle oppstå likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakeren med den største forpliktelsen i forhold til de øvrige deltakerne. Analysen omfattet både vurderinger av likviditets- og kredittrisiko. Beregnede konsekvenser for en deltakers likviditetssituasjon dersom en forventet inngang ikke hadde kommet på det forventede tidspunkt, ble tatt som et uttrykk for likviditetsrisikoen. Vurderinger av konsekvensene for deltakernes soliditet dersom en slik maksimal inngang måtte anses som tapt, dvs. hvor mye et slikt tap ville belastet egenkapitalen, ble benyttet som et uttrykk for kredittrisikoen.

Analysen viste at ingen av eksponeringene i registreringsperioden var av en slik størrelse at det ville kunne oppstå systemrisiko ved likviditets- eller soliditetssvikt hos en deltaker. Dette må imidlertid ses i lys av at eksponeringene var registrert i en tilnærmet normal periode. Det må antas å kunne oppstå betydelig større eksponeringer ved finansiell uro eller dersom systemene utsettes for ekstreme belastninger. Eksponeringene mellom deltakerne vil dermed i slike situasjoner trolig bli betydelig høyere enn det analysen viser. Systemene har imidlertid ordninger for å håndtere situasjoner med slik svikt hos en deltaker, som reduserer den aktuelle risikoen øvrige deltakere kan utsettes for.

Et eksempel på slike risikoreducerende ordninger er såkalte rettsvernsavtaler mellom deltakerne i en avregning

som tillater at avregning og oppgjør gjennomføres også dersom en av deltakerne blir satt under insolvensbehandling. For banker i Norge vil det i praksis være offentlig administrasjon. I systemer med slike avtaler vil eksponeringene mellom deltakerne ved insolvens i de fleste tilfeller reduseres, ettersom deltakerne normalt har både inngående og utgående transaksjoner i forhold til hverandre, og avtalen sikrer at det er differansen som skal gjøres opp. Andre eksempler på risikoreduerende ordninger er at noen av avregningssystemene har reverseringsløsninger og rutiner som sikrer at betalingsmottakere ikke godskrives før oppgjøret mellom avsenders bank og mottakers bank er gjennomført. Slike krediteringsrutiner begrenser deltakende bankers kreditt-risiko i systemet, og faren for tap blir mindre. Et tredje eksempel er rutiner for kredittvurdering og overvåking av deltakernes likviditetssituasjon, virksomhet og regnskapsmessige utvikling.

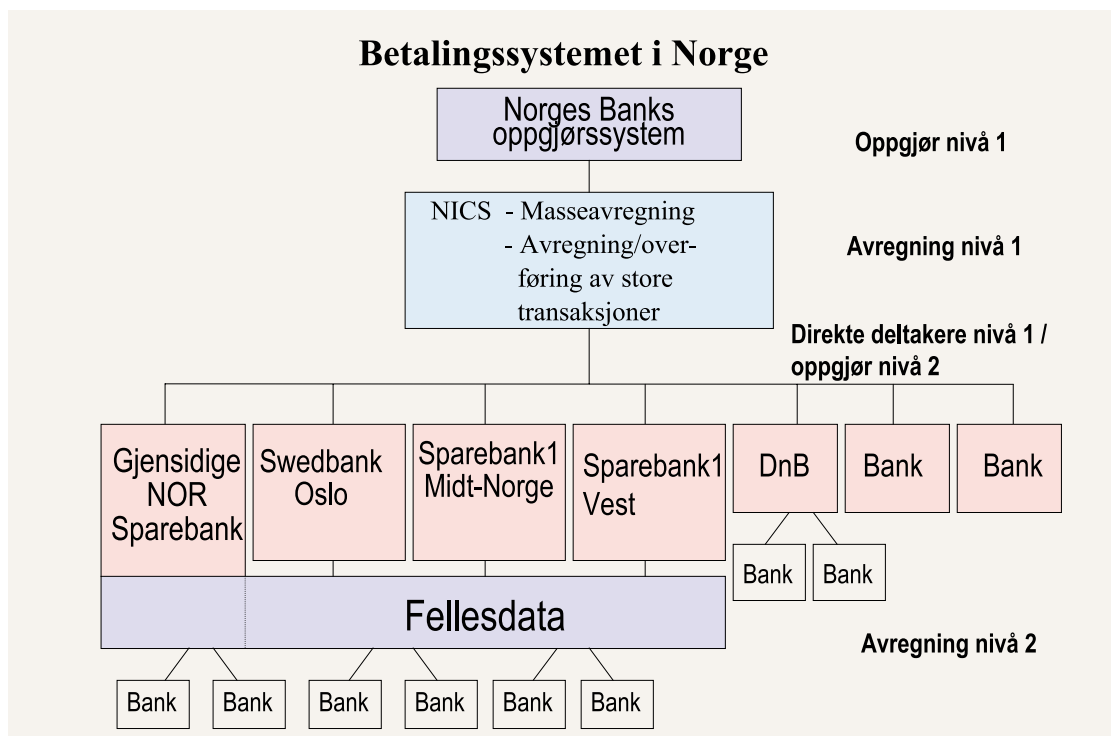
Totalt sett anses de godkjente interbanksystemenes utforming ikke å innebære såkalt systemrisiko ved likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakerne. Det innebærer at det ikke antas å være fare for at forstyrrelser overføres gjennom systemene, mellom ulike deler av finansmarkedene eller mellom de deltakende institusjoner dersom for eksempel en deltaker rammes av likviditets- eller soliditetssvikt.

Godkjente systemer og systemer som er innvilget fritak fra konsesjonsplikten

På bakgrunn av gjennomgangen av systemenes organisering, analysen av risikonivået og vurderinger av systemenes evne til å håndtere situasjoner med soliditets-

eller likviditetssvikt, besluttet Norges Bank 14. mars 2001 å gi tillatelse til drift av to interbanksystemer, mens fire systemer ble fritatt fra kravet om konsesjon. De konsesjonspålagte systemene er banknæringens felles avregningssystem (Norwegian Interbank Clearing System – NICS) og Gjensidige NOR Sparebank sitt avregnings- og oppgjørssystem. Videre besluttet Norges Bank 6. juni 2001 å gi konsesjon til Den norske Bank for etablering og drift av et planlagt oppgjørssystem for mindre banker. Disse systemene er etter Norges Banks vurdering av så stor betydning for finanssektoren og betalingssystemet generelt at de bør underlegges offentlig godkjenning og tilsyn. NICS behandler hoveddelen av de store finansielle transaksjonene mellom finansinstitusjonene og mot utlandet, og beregner interbankposisjonene som følger av betalinger med blant annet giro og bankkort. Gjensidige NOR Sparebank gjennomfører oppgjør for betalingstransaksjoner mellom hoveddelen av norske sparebanker. DnB system er planlagt etablert i løpet av andre halvår 2001 og vil etter planen konkurrere med etablerte oppgjørssystemer om å tilby oppgjørstjenester for mindre banker. I konsesjonsbehandlingen er det lagt vekt på at systemene oppfyller internasjonale anbefalinger.

Et interbanksystem kan fritas fra konsesjonsplikten dersom det antas å ikke ha avgjørende betydning for den finansielle stabilitet, herunder effektivitet i betalingssystemet og den generell tilliten til det samlede norske betalingssystemet. Konkret kan få deltakere, lav omsetning og lav risiko tilsi fritak, se Lund og Watne (2000). På dette grunnlaget, og i samsvar med søknadene fra systemene, vedtok Norges Bank 14. mars 2001 å frita oppgjørssystemene til Swedbank Oslo, Sparebank1



Midt-Norge og Sparebank1 Vest fra konsesjonskravet. Også Fellesdatas avregningssystem for beregning av oppgjørstransaksjoner for de nevnte oppgjørssystemene ble fritatt fra konsesjonskravet. Fritakene innebærer ingen vurdering av disse systemenes egenskaper eller risiko, eller av deres organisering i forhold til de prinsipper loven er bygget på.

Hvis omfanget av disse systemene endres, kan det ikke utelukkes at de kan få betydning for den finansielle stabilitet. I så fall vil Norges Bank gjøre en ny vurdering av konsesjonsspørsmålet.

4 Norske betalingssystemer tilfredsstillende BIS' hovedprinsipper

BIS anbefaler som nevnt ovenfor at interbanksystemer med betydning for den finansielle stabilitet overholder de ti hovedprinsippene. Norges Bank anser banknærings felles avregningssystem – NICS – og sentralbankens eget oppgjørssystem for å være de betalingssystemene som er av særlig betydning for den finansielle stabilitet i Norge. Videre anses interbanksystemene til Den norske Bank og Gjensidige NOR Sparebank å være av så stor betydning for den finansielle stabilitet og effektivitet i betalingssystemet at også de bør underlegges offentlig tilsyn. Disse systemene bør dermed også tilfredsstillende internasjonale anbefalinger, blant annet BIS' hovedprinsipper.

Gjennomgangen nedenfor er basert på vurderingene som lå til grunn for godkjenning av systemene, samt Norges Banks vurderinger av eget oppgjørssystem. Hoveddelen av oppgjørssystemene mellom bankene som beregnes i NICS, gjøres opp i Norges Bank. En mindre del gjøres opp i Gjensidige NOR Sparebank eller i oppgjørssystemene som er fritatt fra konsesjonsplikten. NICS og Norges Banks oppgjørssystem er delvis integrert teknisk sett. Organiseringen av Norges Banks oppgjørssystem kan derfor ha betydning for hvilken risiko bankene påføres ved deltakelse i NICS, og omvendt. Normalt vil utvikling og implementering av risikoreducerende tiltak i de to systemene bli koordinert. Det er derfor i mange tilfeller naturlig å vurdere de to systemene i sammenheng i forhold til hovedprinsippene.

I Systemet skal ha en velfundert rettslig basis i alle berørte jurisdiksjoner

Norske betalingssystemer omfattes av både privat- og offentligrettslig regulering, som er blitt vesentlig utviklet de senere år, blant annet gjennom betalingssystemloven og finansavtaleloven. Betalingssystemloven implementerer EU-direktivet om endelig oppgjør i betalingssystem og verdipapiroppgjørssystem² i norsk rett og bygger for øvrig på internasjonale anbefalinger. Loven stiller også krav om at interbanksystemene skal nedfelle sine regler i avtaler mellom deltakerne, og den åpner for at deltakerne kan avtale at avregning og oppgjør kan

gjennomføres også dersom en deltaker settes under offentlig administrasjon. Samlet sett ligger Norge godt an i forhold til andre land når det gjelder en hensiktsmessig regulering av betalingssystemer. Norges Bank anser at norske betalingssystemer har en velfundert rettslig basis i tråd med BIS-prinsippet.

II Den finansielle risiko som er forbundet med deltakelse i systemet, skal være kjent og forstått av den enkelte deltaker.

Deltakelse i de viktige systemene er betinget av avtaler mellom deltakerne og den ansvarlige operatøren. Disse avtalene beskriver rettighetene og pliktene deltakelsen innebærer, og systemenes ordninger for å håndtere situasjoner med driftsavvik eller likviditets- eller soliditetsvikt hos en deltaker. Blant annet av denne grunn forutsettes det at bankene som deltar er kjent med den finansielle risiko som er forbundet med deltakelse i disse systemene. Prinsippet er dermed tilfredsstillende.

III Systemet skal ha klart definerte prosedyrer for håndtering av kreditt- og likviditetsrisiko, som angir de respektive ansvarsområder for operatøren og deltakerne, og som gir nødvendige insentiver til å håndtere og beherske disse risikoene.

NICS og Norges Bank har i samarbeid utviklet et informasjonsgrensesnitt som gir bankene adgang til realtidsinformasjon om likviditetssituasjonen på sine oppgjørskonti i Norges Bank. Tilsvarende informasjonssystemer er utviklet i Gjensidige NOR Sparebank og vil bli en del av systemet til Den norske Bank. For transaksjoner som skal gjøres opp i Norges Bank, er det krav om at det er tilgjengelig likviditet på konto på oppgjørstidspunktet, og det gjennomføres dekningskontroll før oppgjør. Videre har bankene som deltar i systemene for enkeltvis behandling av store transaksjoner (RTGS) fastsatt retningslinjer for koordinering av transaksjonsutvekslingen som reduserer deltakernes likviditetsrisiko.

Avtalene for deltakelse i Norges Banks oppgjørssystem og NICS og i systemene til Den norske Bank og Gjensidige NOR Sparebank angir hvilke rettigheter og plikter deltakelsen innebærer i forbindelse med oppgjøret. Systemene har utviklet rutiner og ordninger for å håndtere og begrense hvor mye risiko en deltaker påfører andre deltakere eller systemet. Norges Bank anser prinsippet som tilfredsstillende.

IV Systemet skal ha omgående endelig oppgjør på valuteringsdagen, fortrinnsvis i løpet av dagen, og senest ved dagens slutt.³

I de norske betalingssystemene er det for alle praktiske formål intet skille mellom oppgjør- og valuteringsdagen.

² Directive on Settlement Finality – R dir. 98/26/EF

³ Betalingssystemer som er av betydning for den finansielle stabilitet skal søke å overgå minimumskravene i prinsipp IV og V

Oppgjørstransaksjoner som er gjennomført ved overføring mellom deltakernes oppgjørskonti, herunder de transaksjoner som gjøres opp gjennom dagen i realtid, er gjort opp med endelig virkning. Alle oppgjørssystemene i Norge tilfredsstiller hovedprinsipp nr. IV.

V Et system der det foretas multilateral netting, skal som et minstekrav være i stand til å sikre et korrekt daglig oppgjør selv om deltakeren med den største enkeltstående oppgjørforpliktelsen ikke klarer å gjøre opp for seg.⁴

Av de fire interbanksystemene som vurderes i denne sammenheng, utføres det avregning kun i NICS og i Gjensidige NOR Sparebanks system. Begge disse systemene er nettingsystemer i den forstand at de beregner nettoposisjoner mellom deltakerne på basis av en rekke enkelttransaksjoner. Begge systemene er organisert slik at de kan håndtere situasjoner med manglende dekning eller insolvens. Ordningene er enten basert på rettsvern-avtaler som sikrer gjennomføring av avregning og oppgjør også i insolvens-situasjoner, eller basert på reversering av en avregning med en deltaker som ikke har dekning for sin posisjon eller er insolvent. Reverseringsløsningen innebærer at transaksjonene fra den aktuelle deltakeren trekkes ut før ny avregning gjennomføres. For å unngå kredittrisiko i forhold til problembanken i slike situasjoner, er hovedregelen at betalingsmottakerne ikke krediteres før interbankoppjøret er endelig gjennomført.

Etter Norges Banks vurdering har norske betalings-systemer med betydning for den finansielle stabilitet tilfredsstillende rutiner og ordninger, som vil sikre gjennomføring av oppgjør også i tilfeller der en eller flere deltakere med de største enkeltstående oppgjørforpliktelsene ikke kan gjøre opp for seg. Prinsippet anses som tilfredsstillt.

VI Oppjøret skal fortrinnsvis foretas ved bruk av fordringer på sentralbanken. Dersom andre aktiva blir brukt, skal de ha liten eller ingen kredittrisiko og liten eller ingen likviditetsrisiko.

Hoveddelen av omsetningen i NICS blir gjort opp ved overføringer på de største bankenes konti i Norges Bank. Gjensidige NOR Sparebank er oppgjørskontobank i sitt interbanksystem, og Den norske Bank vil være oppgjørskontobank i sitt planlagte system. Fordringer på sentralbanker er ikke beheftet med kreditt- eller likviditetsrisiko, mens det i prinsippet vil være en viss slik risiko ved innskudd på private oppgjørskontobanker. Det legges til grunn at risikoen knyttet til oppgjør i form av fordringer på Gjensidige NOR Sparebank eller Den norske Bank i praksis er uten betydning. Norges Bank anser at prinsippet er tilfredsstillt.

VII Systemet skal være sikkert og operasjonelt pålitelig og ha beredskapsløsninger som sikrer gjennomføringen av det daglige oppjøret der som det ordinære systemet ikke fungerer.

Norges Bank driver selv sitt eget oppgjørssystem, herunder de beredskapsløsningene som sikrer at de daglige oppgjør kan gjennomføres selv om det ordinære systemet ikke fungerer. Både NICS og Gjensidige NOR Sparebank har avtaler med andre foretak om den operative driften av sine systemer. Også disse systemene har beredskapsløsninger som sikrer drift, avregning og oppgjør dersom det ordinære systemet ikke fungerer. DnB skal etter planen drive sitt oppgjørssystem selv. Det vil være omfattet av kravet i betalingsystemloven om beredskapsløsninger for drift av oppgjørfunksjonen også dersom det ordinære systemet er ute av drift. Norges Bank legger til grunn at systemenes beredskapsløsninger tilfredsstiller hovedprinsipp nr. VII.

VIII Systemet skal kunne tilby effektive og praktiske betalingsløsninger.

En effektiv betalingsløsning bør være basert på en hensiktsmessig avveining mellom kostnadseffektivitet, hurtighet og sikkerhet. Det kan være problematisk å fastslå om en løsning faktisk har en hensiktsmessig avveining av disse elementene. Norges Banks analyser viser at likviditets- og kredittrisikoen i systemene er håndterbar. Systemene har videre rutiner for oppfølging av avbrudds- og avvikssituasjoner med tanke på å nå fastsatte mål for driftsstabilitet. Videre bør dagens konkurranse om betalings- og oppgjørstjenester være tilstrekkelig til å gi nødvendige insentiver til å tilby kostnadseffektive betalingsløsninger. Sammenligninger med andre land viser at det norske betalingsystemet ligger godt an, blant annet når det gjelder utviklingen og bruken av kostnadseffektive elektroniske tjenester. Norges Bank antar på dette grunnlag at betalingsløsningene i det norske betalingsystemer er effektive og praktiske.

IX Systemet skal ha objektive og offentlig tilgjengelige kriterier for deltakelse som muliggjør rettferdig og åpen tilgang.

Etter betalingsystemloven har kredittinstitusjon som har adgang til å drive virksomhet her i riket, rett til å bli medlem i interbanksystemer og til å bruke disse i samsvar med fastsatte tariffer og alminnelige forretningsvilkår. Loven stiller videre krav om at systemene skal suspendere deltakere dersom fortsatt deltakelse kan true den finansielle stabilitet. Norges Bank vurderte systemenes deltakelses- og suspensjonskriterier som et ledd i konsekvensbehandlingen, og anser at kriteriene tilfredsstiller BIS' hovedprinsipp om tilgang og bruk av systemet.

⁴ Se note 3.

X *Systemet skal ha en effektiv, klar og oversiktlig organisering.*

Betalingsystemloven pålegger interbanksystemer å utpeke én ansvarlig operatør, og systemet skal være organisert og drives effektivt, sikkert og i samsvar med lovens formål. Som et ledd i konsesjonsbehandlingen vurderte Norges Bank organiseringen av systemene, og fant at de godkjente systemene har en organisering som tilfredsstillende hovedprinsipp nr. X.

5 Norges Banks samarbeid med andre sentralbanker og andre relevante innenlandske og utenlandske myndigheter på betalings-systemområdet

BIS' fjerde anbefaling til sentralbankene er at de i arbeidet med å gjennomføre hovedprinsippene skal samarbeide med andre sentralbanker og andre relevante innenlandske og utenlandske myndigheter. I dette avsnittet beskrives først Norges Banks samarbeid og ansvarsdeling med Kredittilsynet i forhold til betalings-systemene. Så følger en kort beskrivelse av samarbeidet med andre sentralbanker om oppfølgingen av BIS-anbefalingene og andre forhold på betalings-systemområdet.

Forholdet til Kredittilsynet

Betalingsystemloven gir ansvar til både Norges Bank og Kredittilsynet. Denne delingen har medført behov for en nærmere klargjøring av ansvarsdeling og for et opplegg for samarbeid og informasjonsutveksling mellom institusjonene. Det har særlig vært behov for klargjøring på følgende områder:

1) Sammenhengen mellom interbanksystemer og systemer for betalingstjenester

Lovens definisjon og oppdeling av betalings-systemene har skapt behov for en nærmere avklaring av systembegrepene. Norges Bank har som nevnt konsesjons- og tilsynsansvaret for *interbanksystemene*, som er systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør og overføring av penger mellom kredittinstitusjoner. Kredittilsynet er gitt et ansvar for *systemer for betalingstjenester*, som er systemer basert på standardvilkår for overføring av penger mellom kundekonti i banker eller finansieringsforetak når overføringen bygger på bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon utstedt til en ubestemt krets.

Det kan være vanskelig å trekke et klart skille mellom hva som er interbanksystem og hva som er system for betalingstjenester. Normalt vil disse systemelementene være avhengig av hverandre, og i noen tilfeller integrert i et felles IT-system. Med utgangspunkt i lovens formål har vurderinger av den risikoen som oppstår i systemene

vært et sentralt element i Norges Banks konsesjonsvurderinger. Et særtrekk ved deltakelse i et betalings-system er den kredittrisiko som oppstår dersom en deltakende bank forplikter seg til å videreformidle betalinger til sine kunder før banken selv har fått oppgjør. Risiko i systemet kan i så fall oppstå som følge av forhold utenfor avregningssentralen eller oppgjørsbanken, blant annet i forbindelse med at bankene opptrer som betalingsformidlere. I Norge gjelder dette særlig i betalingskortsystemene, der kortbrukerens bank er forpliktet til å betale brukerstedets bank så snart kortet er akseptert av betalings-terminalen og før interbankoppgjøret er gjennomført. Også ved andre typer betalingsoverføringer med betydelig større overføringsbeløp enn kortbetalinger praktiseres kreditering før oppgjør.

Vurderingene av interbanksystemene har blant annet omfattet gjennomgang av systemenes avtaler og rutiner for når forpliktelser oppstår mellom deltakende banker, også der slike forpliktelser oppstår ved at bankenes kunder initierer betalingsoppdraget. Denne delen av systemet vil normalt oppfattes å ligge utenfor interbanksystemet. Ettersom slike forhold kan ha betydning for risikoforholdene i interbanksystemene, må Norges Bank se disse forholdene i sammenheng i vurderingen av konsesjon for disse systemene. Det legges til grunn at sentralbankens inngrepshjemler under tilsynsansvaret også må gjelde slike forhold, og at dette er forenlig med Kredittilsynets myndighetsoppfølging av systemene for betalingstjenester.

2) Tilsynsansvaret for systemer for pengeoppgjør ved verdipapirhandel

Betalingsystemloven kapittel 4 har bestemmelser om at systemer kan avtale at avregning og oppgjør skal kunne gjennomføres også dersom en av de deltakende banker settes under insolvensbehandling. Kredittilsynet er gitt ansvaret for å godkjenne *verdipapiroppgjørssystem* som skal omfattes av disse bestemmelsene. Som verdipapiroppgjørssystem regnes system basert på felles regler for avregning, oppgjør eller overføring av finansielle instrumenter. Lovens ordlyd og forarbeider gir ikke et klart svar på om systemer for pengeoppgjør for verdipapirhandel skal anses som et interbanksystem eller del av et verdipapiroppgjørssystem. Risikoforholdene i verdipapirsystemene avhenger blant annet av sammenhengen mellom oppgjørene av hhv. verdipapirer og penger. Videre kan det skape uønsket uklarhet dersom et system må forholde seg til to myndighetsorganer med delt ansvar for noe som kan oppfattes som én virksomhet.

Ut fra hensynet til å skape et oversiktlig regelverk og tilsyn har Kredittilsynet og Norges Bank blitt enige om å legge til grunn at «verdipapiroppgjørssystemer» også omfatter «systemer for pengeavregning og pengeoppgjør for verdipapirhandel». Dette innebærer at systemer for pengeoppgjør for verdipapirhandel, der pengeoppgjøret foregår utenfor Norges Bank, er underlagt Kredittilsynets ansvar. Finansdepartementet er orientert om denne tolkningen.

I dag gjennomføres pengeoppgjøret for verdipapirhandel på meglernivå i Norges Banks oppgjørssystem. Norges Bank utøver primært sin oppgave med å sikre finansiell stabilitet ved organiseringen av avregning og oppgjør av verdipapirhandelen gjennom rollen som oppgjørspartner. Pengeoppgjøret i Norges Bank for verdipapirhandel er unntatt fra Kredittilsynets godkjenningsordning og omfattes ikke av ansvarsdelingen som følger av tolkningen i dette avsnittet.

Forslaget til ny lov om verdipapirregistrering åpner for nye løsninger med andre oppgjørspartnere og andre institusjoner som driver rettighetsregistre for verdipapirer. Det antas imidlertid å være lite trolig at etableringer av systemer for slike pengeoppgjør utenfor Norges Bank vil kunne få et omfang av betydning for den finansielle stabilitet, i hvert fall på kort sikt.

Dersom slike systemer utvikles til et omfang som kan få betydning for den finansielle stabilitet, vil spørsmålet om hvordan Norges Banks skal ivareta sitt ansvar på dette området tas opp til ny vurdering.

3) Tilsyn med operasjonell risiko

Som beskrevet ovenfor skal betalingssystemer av betydning for den finansielle stabilitet ifølge BIS' hovedprinsipp nr. 7 ha beredskapsløsninger som sikrer gjennomføring av det daglige oppgjøret dersom det ordinære systemet ikke fungerer. Norges Bank og Kredittilsynet har med ulikt hjemmelsgrunnlag ansvar for tilsyn med viktige betalingssystemers operasjonelle risiko, og det er behov for et samarbeid om dette. Betalingssystemloven pålegger operatøren for interbankssystem å opplyse i konsesjons-søknaden om tiltak for å sikre den tekniske driften, herunder beredskap for driftsavbrudd dersom det ordinære systemet ikke fungerer. Norges Banks tilsyn med godkjente systemer vil blant annet omfatte operatørens oppfølging av den operasjonelle risiko i systemet.

Kredittilsynets IT-forskrift omfatter imidlertid blant annet interbankssystemene Norges Bank har godkjent etter betalingssystemloven. Forskriften har bestemmelser om at det skal foreligge planer for nødvendige aktiviteter for å gjenopprette og utføre IT-funksjonen dersom det ordinære opplegg er satt ut av drift som følge av en katastrofe. Kredittilsynet har et eget opplegg med inspeksjoner og rapportering om IT-forhold etter disse bestemmelsene.

Norges Bank og Kredittilsynet vil informere hverandre om planlagte oppfølgingstiltak overfor de systemene begge institusjonene har tilsynsansvar for, samt utveksle tilsynsrapporter som har betydning for den andre institusjonens myndighetsutøvelse i forhold til operasjonell risiko.

4) Varsling ved suspensjon eller insolvensbehandling

Betalingssystemloven pålegger operatøren om mulig å forelegge suspensjonssaker for Norges Bank før slikt vedtak treffes. Videre skal Norges Bank formidle meldinger til EFTAs overvåkningsorgan – ESA – om

innledning av insolvensbehandling hos deltaker i system som har godkjente avtaler om rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler.

Med utgangspunkt i de to institusjonenes ansvar for finanssektoren og den finansielle stabilitet er det allerede etablert rutiner mellom Norges Bank og Kredittilsynet for varsling og beredskap ved soliditetsvansker. Disse rutinene vil også benyttes dersom et interbankssystem vurderer suspensjon av en deltaker.

Samarbeidet med nordiske og baltiske sentralbanker

Norges Bank deltok i 1998 og -99 sammen med Kredittilsynet i en Nordisk arbeidsgruppe nedsatt av Nordisk ministerråd for å forberede felles nordisk implementering av EU-direktivet om endelig oppgjør i betalingssystem og i verdipapiroppgjørssystem (R.dir. 98/26/EF).

De nordiske og baltiske sentralbankene har videre etablert et opplegg med årlige møter og seminarer om betalingssystemspørsmål, hvor tolkningsspørsmål i tilknytning til og oppfølgingen av BIS-rapporten om «Core Principles for Systemically Important Payment Systems» har vært et viktig emne. Norges Bank har dessuten stadig bilaterale møter med særlig nordiske, men også andre lands sentralbanker for å drøfte utviklingen av betalings- og oppgjørssystemene, herunder hvordan systemene skal utformes for å tilfredsstille internasjonale krav og anbefalinger.

Litteratur

BIS (1990): *Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries*

BIS (2001): *Core principles for systemically important payment systems*

EMI (1992): *Issues of Common Concern to EC Central Banks in the Field of Payment Systems*

EMI (1993): *Minimum Common Features for Domestic Payment Systems*

Lov om betalingssystemer m.v. 17.12.99 nr.95

NOU (1996:24): *Betalingssystemer m.v.*, Finansdepartementet, Oslo

Ot prp nr.96 (1998-99): Om lov om betalingssystemer m.v.

Innst O nr.13 (1999-2000): Innstilling fra finanskomiteen om lov om betalingssystemer m.v.

R.dir. 98/26/EF av 19.05.98 om endelig oppgjør i betalingssystem og i oppgjørssystem for verdipapir

Lund, May Helle og Watne, Kjetil (2000): *Ny lov om betalingssystemer m.v., Penges og Kreditt nr. 2/2000 (årg.28) s. 134-142*