

Om Norges Banks distriktsavdelinger og produksjon og distribusjon av sedler og mynt

Foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem Norges Banks på representantskaps seminar 13. januar 2000.

Del 1. Norges Banks oppgaver i betalingsformidlingen, med vekt på konthåndteringen

Formålet med dette foredraget er å gi en orientering om Norges Banks oppgaver i betalingsformidlingen, med vekt på produksjon og distribusjon av sedler og mynt. Det blir gjort rede for viktige utfordringer i konthåndteringen, og alternative veivalg.

Norges Banks ulike oppgaver i det norske betalingssystemet.

Norges Bank er gjennom sentralbankloven pålagt å utstede sedler og mynt, og å fremme et effektivt betalingssystem. Norges Bank er videre "bankenes bank", og tilbyr bankene konti. Ifølge loven er sedler og mynt tvungent betalingsmiddel ¹. I tillegg til sentralbankpengene (kontanter og bankenes kontofordringer på Norges Bank) utsteder bankene penger. Disse pengene, som er fordringer på bankene, kalles kontopenger. Betalinger skjer da for en stor del ved å overføre disse pengene fra konto til konto. Dersom betaler og mottaker ikke har konto i samme bank, skjer overføringen via regulering av bankenes konti i Norges Bank eller i en privat oppgjørsbank. Norges Bank har dermed en oppgjørsfunksjon.

Norges Banks oppgjørssystem (NBO) er innført og videreutviklet i perioden 1997-99, og er innrettet med sikte på å redusere risikoen i betalingsoppgjøret. Avregningssystemer beregner de ulike bankenes posisjoner overfor hverandre, slik at det for en stor del er nettoposisjoner som gjøres opp i Norges Bank. Oppgjør av store interbanktransaksjoner skjer imidlertid enkeltvis og fortløpende. Bankene rekvirerer kontanter fra Norges Bank, og distribuerer dem til publikum via minibanker o.a. Kontantbeholdninger (fra butikkenes kasser etc.) leveres inn til bankene, både av sikkerhetshensyn og for å få renter. Av samme grunn leverer bankene inn overskuddsbeholdninger av kontanter til Norges Bank. Norges Bank har i den nye loven om betalingssystemer fått ansvar som konsesjonsmyndighet for interbanksystemer, dvs. systemer for avregning, oppgjør eller overføring av penger mellom kredittinstitusjoner. Systemer for betalingstjenester skal godkjennes av Kredittilsynet. Norges Bank har også konthold for staten. På statens konsernkonto i Norges Bank samles all likviditet i statlig sektor. Staten aksepterer ikke at det er float ved statlige betalinger.

Utviklingstrekk i betalingsformidlingen

Figur 2 viser utviklingen i bruk av giro, betalingskort, sjekk og minibank i perioden 1988-98. Antall betalinger med bruk av kort har økt sterkt gjennom hele perioden, samtidig som sjekkbruken er kraftig redusert. Bruken av elektroniske girotjenester har også økt, på bekostning av de blankettbaserte tjenestene. Også minibankuttakene har økt, men dette må

sees i sammenheng med en reduksjon i antall kontantuttak over skranke. Vi har ikke tall for antall betalingstransaksjoner med kontanter, men vi har anslått at antall transaksjoner med kontanter var over 1 milliard i 1994 ².

Målt i beløp blir bildet noe endret, som vist i figur 3. Dette gjenspeiler at giro, særlig elektronisk, og sjekk brukes til store beløp sammenlignet med betalingskort og kontanter. Utviklingen er imidlertid den samme; bruken av elektroniske tjenester og kort øker, mens papirbaserte tjenester taper terreng. Mengden av kontanter i omløp har vokst om lag i takt med privat konsum på 1990-tallet. Om lag 70% av kontantomløpet målt i verdi består av 1000-kronesedler. Internasjonale studier viser at opp til 70% av de største valørene brukes til å oppbevare formue. Vi kan derfor ikke trekke sikre konklusjoner om bruken av kontanter i betalingstransaksjoner, men utviklingen i bruk av kort gjør det rimelig å anta at kontantbruken relativt sett har gått ned.

Priser og kostnader

Figur 4 viser prisutviklingen, uttrykt ved gjennomsnittspriser for et utvalg av banker på noen utvalgte tjenester.

De blankettbaserte tjenestene har økt mest i pris på 1990-tallet, mens prisene på de elektroniske tjenestene kun har økt marginalt. Det framgår også at banknæringen i større grad har tatt seg betalt for kontanthåndtering, gjennom økte priser på minibankuttak.

I vurderingen av prisutviklingen er det interessant å se på i hvilken grad prisforskjellene representerer kostnadmessige forskjeller for bankene. Vi har ikke oppdaterte data på kostnadsutviklingen fordelt på enkelttjenester, men det ble gjort en undersøkelse av kostnadene i 1994 ³. Figur 5 viser enhetskostnadene for en rekke av tjenestene.

Figuren viser at elektroniske tjenester er betydelig mindre kostnadskrevenne enn de blankettbaserte tjenestene. Som nevnt har prisene på blankettbaserte tjenester økt kraftig på 1990-tallet. Samtidig har bruken av disse tjenestene gått ned og bruken av elektroniske tjenester har økt. Dette gir en klar indikasjon på at tjenestene prises mer "kostnadsriktig" enn tidligere, og at prisingen har hatt effekt på bruksmønsteret.

Som en oppfølging av kostnadsundersøkelsen fra 1994 ble det gjort beregninger av økonomien i betalingsformidlingen ⁴. Som inntekter ble transaksjonspriser og float medregnet, og en fant at bankenes resultat varierte for de ulike tjenestene. Det var enkelte tjenester som ga positivt resultat, men konklusjonen var at bankene hadde samlet underskudd av betalingsformidlingen. Underskuddet ble anslått til knapt 1,5 milliarder kroner. En tilsvarende undersøkelse ble foretatt i 1989, men metodene som ble benyttet var såpass forskjellige at tallene ikke kan sammenlignes direkte. Det var imidlertid en klar tendens til økt inndekning via direkte priser på bekostning av floatinntekter i forhold til 1989-tallene.

I 1999 ble det gjort en framskriving av kostnadene fra 1994-undersøkelsen, ut fra forutsetninger basert på generelle utviklingstrekk ⁵. Sammenholdt med prisene for 1998, indikerer disse tallene at betalingsformidling ikke lenger er en underskuddsvirksomhet for bankene. Denne kostnadsframskrivingen omfatter imidlertid bare personkundefjenester.

I 1994-undersøkelsen ble bankenes samlede kostnader i betalingsformidlingen, inkl. kontanter, anslått til om lag 6 milliarder kroner. Disse var fordelt på følgende måte:

- Personalkostnader: 30%
- Lokaler/filialer: 10%
- Eksterne leverandører: 25% (datasentraler etc.)
- Sentrale funksjoner: 25% (staber, overhead, etc.)
- Annet: 10%

Drivkrefter

Framskrivningene tyder på at kostnadene er redusert vesentlig det siste tiåret. Kostnadsreduksjonene er først og fremst skjedd i papirbaserte girotjenester. I hovedsak antar vi at det er tre forhold som har vært drivkreftene bak denne utviklingen:

- Den teknologiske utviklingen. Det blir utviklet stadig nye og mer effektive betalingsinstrumenter.
- Mer riktige priser. Som vist har det vært en utvikling i retning av at prisene som brukerne står overfor i større grad enn tidligere gjenspeiler kostnadsforskjellene ved de ulike tjenestene. Dette må antas å ha sammenheng med mindre grad av kryssubsidiering, bl.a. som følge av større konkurranse og mer pressede marginer på innskudd- og utlånsmarkedet.
- Den indirekte subsidieringen av postgiro er tatt bort. Den subsidiering som foregikk gjennom store statlige innskudd som det ikke ble krevd forrentning av, innebar en konkurransemessig vridning som bl.a. gjorde det vanskelig for bankene å ta ut priser som dekket kostnadene.

Kontanter

Som tidligere nevnt rekvirerer bankene kontanter fra Norges Bank. Publikum tar ut sedler fra bankene via minibanker o.a., og butikkene henter ut vekslepenger. Etter å ha vært brukt i betalingstransaksjoner ender kontantene stort sett opp i butikkene, som ved dagens slutt leverer inn kassebeholdningene til bankene. For å oppnå renter har bankene interesse av å levere inn overskuddsbeholdningene til Norges Bank så raskt som mulig. Det er organisert transporter av ulikt omfang og hyppighet inn til Norges Banks distriktsavdelinger. Transportkostnadene dekkes av bankene. Norges Bank teller opp og godskrives bankenes konti. Som hovedregel godskrives bankenes konti samme dag som kontantene er innlevert, forutsatt at innlevering skjer før kl. 16.00 (eller kl. 13.30 dersom det ikke er benyttet samordnede transportsystemer). Det er vedtatt å gjennomføre en prøveperiode hvor all innlevering godskrives bankenes konti samme dag som innlevering skjer, kombinert med adgang til innlevering hele døgnet. Norges Bank kontrollerer at de innleverte sedlene er ekte, og sorterer dem i ulike kvaliteter. Sedler som er utslitt blir destruert. Når bankene rekvirerer kontanter, er det kontrollerte (evt. nye) sedler som leveres ut. Norges Bank tar betalt for sedler av minibankkvalitet, men øvrige sedler leveres ut gratis.

Kostnader

Kostnadsundersøkelsen fra 1994 anslø bankenes og Postens kostnader til distribusjon, innskudd/uttak, behandling og oppbevaring av kontanter til om lag 2,5 milliarder kroner. Med utgangspunkt i dette er det gjort undersøkelser av øvrige aktørers kostnader til kontanthåndtering. Norges Bank har i samarbeid med Hakongruppen AS gjort beregninger av varehandel- og servicesektorens kostnader til transport, sikkerhet, oppgjør mot kunden og kasseoppgjør⁶. Også Norges Banks kostnader til utvikling, produksjon, distribusjon, kontroll og destruksjon av sedler og mynt i 1994 er anslått. De totale kostnadene ble anslått slik:

Norges Bank 0,5 mrd. kroner
Bankene og Posten 2,5 mrd. kroner
Varehandel- og servicesektoren 1,0 mrd. kroner

Sum 4,0 mrd. kroner

Utviklingen i bruk av kontanter

Som tidligere nevnt har mengden av kontanter i omløp økt i takt med privat konsum på 1990-tallet. I 1998 var det ca. 43,6 mrd. kroner i omløp, ca. 70% av dette er 1000-kronesedler, som delvis brukes til verdioppbevaring. Kontanter utgjør en stor del av samtlige betalingstransaksjoner. På bakgrunn av en undersøkelse utført av Norsk Opinion ble kontanter i 1993 anslått å bli anvendt i vel 2/3-deler av alle betalingstransaksjoner. Antall kontanttransaksjoner ble da anslått til 1 mrd.⁶ Kontantene blir imidlertid i hovedsak brukt til små transaksjoner. Undersøkelsen fra 1993 viste at kontanter ble brukt i over 95% av alle transaksjoner under 100 kroner.

Den framtidige bruken av kontanter vil bl.a. bli påvirket av:

- *Brukernes kostnader til kontanter sammenlignet med alternativene.*

Kostnadene ved å holde kontanter kan deles inn i uttakskostnader, som er gebyr og øvrige kostnader som er avhengig av tilgjengelighet, bl.a. bankenes distribusjonsnett, nye distribusjonsmønstre som for eksempel cash-back i betalingsterminal, og alternativkostnader, som er tapte renteinntekter og risiko for å miste eller bli frastjålet kontanter. Brukerne kan selv til en viss grad påvirke kostnadene ved å velge uttaksstørrelse, og prisen pr. betalingstransaksjon er avhengig av antall betalinger pr. uttak.

- *Utvikling innen alternative betalingsmidler.*

Utbredelse og bruk av butikkterminaler øker. Det forventes at pengekort vil komme etter hvert, men at det neppe vil redusere kontantbruken vesentlig med en gang. Det er også rimelig å anta at tilliten til nye betalingsinstrumenter vil øke etter hvert som publikum får mer erfaring med dem.

- *Utviklingen i "betalingsbehovene".*

Dette blir påvirket av utvikling i privat konsum, endringer i forbruksmønstre m.m.

Det må antas at kontanter fortsatt vil spille en viktig rolle innenfor betalingssystemet, og at sedler og mynt vil være kostnadseffektivt ved små transaksjoner. Utviklingen av nye betalingstjenester og bankenes tiltak, bl.a. bruk av priser, for å dreie bruken over på mindre kostnadskrevende tjenester, gjør imidlertid at kontantenes andel av betalingstransaksjonene

forventes å bli redusert. Prisstigning og vekst i privat konsum kan likevel bety at mengden av sedler og mynt i omløp ikke blir redusert.

Norges Banks rolle på kontantområdet

Norges Bank utfører i dag en rekke oppgaver, hvorav noen følger av det lovpålagte utstederansvaret ⁷ og noen er tjenester av mer forretningsmessig art:

- Produksjon av sedler og mynt
- **produksjon**
- **distribusjon av nye sedler og mynt til distriktsavdelingene**
- Videre distribusjon og behandling av sedler og mynt (utføres ved distriktsavdelingene)
- grossistfunksjon mellom produsent (NBS og DKM) og detaljist (bankene)
- lagerfunksjon
- lager som grossist
- lager over natten for bankene
- omfordelingssentral
- mellom banker/filialer med overskudd og underskudd
- gir grunnlag for å bidra til samordning av transport
- sortering og pakking av sedler og mynt for banker og posten
- avtalte tjenester for banker og posten
- telling og grovsortering fra nattsafe og myntautomater
- pakking og mottak direkte til/fra banker
- pakking i minibankkassetter
- **ekthetskontroll**
- **destruksjon og erstatning av skadde/slitte sedler og mynter**

Oppgavene knyttet til produksjon, distribusjon til distriktsavdelingene, destruksjon og erstatning av skadde og slitte sedler og mynter, samt ekthetskontroll kan sies å være sentralbankoppgaver (myndighetsoppgaver). De øvrige er tjenester som utføres for bankene. Sentralbankoppgavene er monopoloppgaver, mens de øvrige tjenestene utføres i konkurranse med andre.

Som tidligere nevnt må vi anta at bankene leverer inn overskuddsbeholdninger til Norges Bank for å oppnå renteavkastning, og at det spiller inn ved valg av tjenesteleverandør. Bankene har dessuten organisert effektive samordnede transporter som for en stor del går daglig, noe som også bidrar til en stor inngang til Norges Bank. Norges Bank behandler (kontrollerer og sorterer) alt som leveres inn.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor store markedsandeler Norges Bank har av de forretningsmessige oppgavene. Vi vet for eksempel ikke hvor mye bankene og andre gjør når det gjelder manuell eller maskinell kvalitetssortering. For sortering og pakking for banker og posten er Norges Banks markedsandel anslått til om lag 70% (55% for sedler og 95% for mynt), og for de avtalte tjenestene er markedsandelen anslått til mellom 20 og 25%.

Avtalte tjenester utføres mot betaling. Sortering og pakking for banker og posten utføres delvis mot betaling, ved at det tas betalt for sedler av minibankkvalitet og mynt i rull. Kostnadene ved den øvrige virksomheten bæres av Norges Bank.

Dagens virksomhet og prispolitikk gir Norges Banks distriktsavdelinger (inkl. Oslo avdeling) inntekter ved salg av behandlede sedler og mynt på om lag 39 mill. kroner, og inntekter av avtalte tjenester på om lag 47 mill. kroner. Kostnadene er om lag 246 mill. kroner, slik at virksomheten gir en årlig netto kostnad for Norges Bank på om lag 160 mill. kroner. Arbeidskraftforbruket er om lag 450 årsverk.

Veivalg i Norges Banks kontantbehandling.

Dagens prispolitikk gjør det vanskelig å vurdere hvor hensiktsmessig store deler av Norges Banks virksomhet på dette området er. En rekke tjenester for bankene utføres uten betaling eller til en betaling som trolig er lav i forhold til kostnadene. Dette gir Norges Bank en stor markedsandel og grunnlag for å opprettholde en omfattende organisasjon og maskinpark, som igjen kan gi banken mulighet til å ekspandere inn på betalte tjenester ved at marginalkostnadene blir forholdsvis lave. Bankene kan se seg tjent med å overlate til Norges Bank å utføre tjenester som de ellers ville ha utført selv eller kjøpt av andre. Det vil også kunne skje en vridning av etterspørselen over til tjenester som det ikke tas betalt for. I enkelte områder er det observert en tendens til at bankene i større grad etterspør kontrollerte sedler av standardkvalitet (som det ikke tas betalt for) og bruker dem i minibanker. Det kan stilles spørsmål ved om vi har en forsvarlig styring av ressursbruken i Norges Bank når banken produserer gratistjenester sammen med konkurranseutsatte tjenester, og banken dekker 2/3 av kostnadene. Dersom Norges Bank fortsatt skal konkurrere med banker og verdisikringsselskaper, må en vesentlig større del av inntektene komme fra salg til kunder.

Konkurransen med verdisikringsselskaper og banker skjer over et bredt tjenestespekter. Sammenlignet med andre som kan utføre disse tjenestene har Norges Bank konkurransefortrinn, ved at kundene får renter på pengene mens de blir behandlet eller omfordelt. Dessuten har Norges Bank skattefritak. Dette betyr bl.a. at vi kan befinne oss i et tvilsomt grenseland i forhold til konkurranselovgivningen. Valuteringsreglene og skattereglene som følger av Norges Banks spesielle rolle i samfunnet bør ikke være konkurransefortrinn for Norges Banks tjenester av forretningsmessig art. Det er derfor nødvendig å prise tjenestene slik at en unngår uønsket konkurransevridning. Det er også nødvendig å prise tjenestene fra Norges Bank i større grad for å sikre en bedre avveining mellom kundenes behov og Norges Banks ressursbruk.

Dagens ordning kan banken ikke videreføre.

Skille mellom utstederoppgaver og behandlingstjenester

Gjennomgående bør det være et krav til all kontanthåndtering i Norges Bank at den utføres så effektivt som mulig, og på linje med beste internasjonale praksis. Så lenge Norges Bank både har en utstederrolle (myndighetsoppgave) og en rolle som tjenestetilbyder for banker og andre kunder, er det viktig å skille så klart som mulig mellom disse. Det må sikres at de lovpålagte utstederoppgavene ivaretas på en forsvarlig måte. Dette betyr bl.a. at Norges Bank ikke tar betalt for å produsere pengene og holde lager for å gjøre dem tilgjengelige for bankene ved distriktsavdelingene. Dersom Norges Bank fortsatt skal utføre behandlingstjenester for bankene og for andre kunder, må vi være sikre på at det ikke skjer kryssubsidiering.

Mulige veivalg

Det er på bakgrunn av ovenstående to alternative veier:

- Utvikle behandlingstjenestene som næringsvirksomhet
- Rendyrke utstederrollen (myndighetsfunksjonen)

Utvikle behandlingstjenestene som næringsvirksomhet.

Dette alternativet tar utgangspunkt i at den infrastruktur og kompetanse på kontanthåndtering som Norges Bank gjennom en årrekke har bygget opp bør kunne utnyttes med sikte på best mulig effektivitet i det samlede kontantsystemet. Det tilbys et bredt produktspekter for å utnytte bankens kunnskap og markedsposisjon. De hensyn som er nevnt ovenfor ivaretas ved å utnytte det handlingsrom vi har for å bruke priser. Prisingen vil kunne omfatte en betydelig større andel av virksomheten uten at det kommer i konflikt med de lovpålagte utstederpliktene, og kostnadsundersøkelser tilsier at dagens priser må økes for å oppnå kostnadsdekning. Økt bruk av priser vil bidra til å sikre effektiv ressursbruk i banken, og til å avveie kundenes behov mot våre kostnader slik at tjenestene ikke utføres i et omfang ut over det noen er villig til å betale for. En kostnadsbasert prising vil også bidra til at vi ikke krysssubsidierer de konkurranseutsatte tjenestene med å trekke på seignioragen, som er inntekter fra utstedermonopolet. Prisingen vil måtte innrettes slik at en unngår konkurransevridning som følge av valuterings- og skatteregler. Den kostnadsbaserte prisingen oppnås ved å stille et lønnsomhetskrav til denne delen av virksomheten.

Alternativet forutsetter at behandlingsvirksomheten etableres som en resultatenheter, som pålegges å oppnå et positivt økonomisk resultat. Enheten vil selge behandlingstjenester til bankene, og vil utføre de aktuelle sentralbankoppgavene mot godtgjørelse fra Norges Bank.

Prisene vil måtte økes både i bredde og nivå. Det må legges til at det underskuddet Norges Bank i dag har (i størrelsesorden 150 mill. kroner) er et lite beløp i forhold til de totale kostnadene samfunnet har på kontantområdet, jf. oversikten på s. 7. Det er likevel neppe realistisk at bankene eller andre vil være villige til å betale de prisene som er nødvendige for å dekke inn dagens kostnadsnivå i Norges Bank. Det er derfor nødvendig å redusere kostnadene i banken vesentlig. En må imidlertid sikre at utstederoppgavene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Rendyrke utstederrollen (myndighetsfunksjonen)

I dette alternativet konsentreres virksomheten omkring utstederoppgavene, og det tilbys ikke tjenester ut over dette. Målet blir å sikre en forsvarlig tilgang av sedler og mynt til lavest mulige kostnader. Siden Norges Bank i dag har en stor markedsandel på de forretningsmessige tjenestene, vil det være nødvendig å stimulere til at banker og andre i større grad selv kontrollerer, sorterer og pakker sedler og mynt. Videre vil det være aktuelt å stimulere alternative private tilbud for kontanthåndteringen. Norges Bank vil i dette alternativet produsere sedler og mynt som i dag, og transportere dem ut til distriktsavdelingene. Banken vil makulere slitte sedler, og levere ut nye til erstatning for disse. Kvaliteten på sedler i omløp styres gjennom fastsettelsen av makuleringskriteriene. Behovet for å foreta ekthetskontroll ut over det som gjøres i forbindelse med makuleringen,

for eksempel ved stikkprøver, vil bl.a. være avhengig av i hvilken grad andre aktører foretar slik kontroll.

Distriktsavdelingene vil ved en slik modell ha preg av depoter, som utleverer nye sedler til bankene, og mottar slitte sedler som bankene har sortert ut for makulering. Det er trolig mest rasjonelt å foreta sentral destruksjon, og depotene vil sende inn sedlene til en sentral makuleringsenhet, uten å foreta noen behandling selv. Det antas at samlet arbeidskraftforbruk i Norges Bank i dette alternativet vil være i størrelse 50-100 årsverk.

Samlet avveining

Internasjonalt er det ingen ensartet praksis, ulike lands sentralbanker har valgt ulike modeller. For eksempel er det i Danmark valgt en depotmodell, hvor depotene drives av private banker og sentralbanken leverer sedler til depotene og foretar destruksjon av slitte sedler som leveres inn av depotene. I Sverige er det valgt en modell hvor behandlingsevneheten er skilt ut i et eget selskap, som nå eies av sentralbanken.

En rendyrking av utstederrollen framstår som den minst kompliserte modellen, ved at en unngår risikoen for at Norges Bank subsidierer konkurranseutsatte tjenester, og for at det brukes ressurser til tjenester som det ikke er tilstrekkelig behov for i markedet. Et valg av denne modellen vil imidlertid bety at en avskjærer muligheten for at Norges Banks kompetanse og infrastruktur for kontantbehandling kan bidra til effektive løsninger på markedet for de konkurranseutsatte tjenestene. På denne bakgrunn har en valgt å gå inn for modellen hvor en utvikler behandlingstjenestene som næringsvirksomhet, med de krav dette stiller til prising og lønnsomhet. Men det er en forutsetning at Norges Bank selv kan fastsette prisene innenfor de rammer dagens sentralbanklov setter, og at banken selv kan styre kostnadene. Uten at disse vilkårene er oppfylt kan ikke banken drive kontantbehandling som næringsvirksomhet på en forsvarlig måte. I så fall framstår en rendyrking av utstederrollen gjennom depotløsninger som det mest aktuelle.

Vedlegg: [Sedler og mynt - Norges Banks oppgaver - gratisnivå MV](#)

¹ I praksis er det vanlig at betaler og betalingsmottaker avtaler andre oppgjørsmåter. På flere områder har det utviklet seg sedvaner for at betaler må akseptere å gjøre opp for eksempel ved giro. Finansavtaleloven (trer i kraft i juli 2000) gir forbrukere en absolutt rett til å betale med sedler og mynt hos betalingsmottaker.

² Penger og Kreditt 1997/4.

³ Penger og Kreditt 1995/1.

⁴ Penger og Kreditt 1995/2.

⁵ Larsen, K. (1999): "Changes in the prices and costs of traditional banking services in Norway during the 1990s; Have the customers benefitted?" Dissertation. MSc International Banking, Loughborough University, U.K.

⁶ Penger og Kreditt 1997/4

⁷ Vedlagte notat drøfter hvilke oppgaver Norges Bank er pålagt etter loven.

Del 2. Norges Banks distriktsavdelinger - fra myndighetsutøvelse til næringsdrift

Bakgrunn

Oppgavene ved Norges Banks distriktsavdelinger har endret seg gjennom tidene. De siste 10-20 årene har endringene vært meget omfattende. For 20 år siden hadde distriktsavdelingene betydelige oppgaver i gjennomføringen av bank- og kredittpolitikken og distriktspolitikken. Samtidig utførte avdelingene banktjenester for lokal statsforvaltning og for bankene. Disse oppgavene er falt bort. I dag utfører avdelingene enkelte sentralbankoppgaver som distribusjon, ekthetskontroll og destruksjon av sedler og mynt. Men i stigende utstrekning bærer aktiviteten preg av næringsvirksomhet i kontanthåndteringen. Nedenfor er utviklingen omtalt nærmere. Avslutningsvis drøftes viktige utfordringer nærmere.

Distriktsavdelingene i Norges Bank utførte på begynnelsen av 1980- tallet ulike typer oppgaver. Det er nedenfor gitt en oversikt over de viktigste. I tillegg kommer administrative oppgaver knyttet til selve driften av den enkelte distriktsavdeling.

Distriktsavdelingenes oppgaver i 1980

• Økonomisk politikk

- Kontrolloppgaver i kredittpolitikken (primærreservekrav og plasseringspolitikk)
- Utarbeidelse av rapporter om den økonomiske utvikling i avdelingens distrikt

• Strukturpolitikk for banker

- Behandling av søknader fra banker om lån på særvilkår
- Behandling av søknader fra banker om adgang til å fusjonere og å opprette bankavdelinger

• Distrikts- og næringspolitikk

- Analysearbeid for Distriktenes utbyggingsfond
- Administrasjon av ordningen med statsgaranterte fiskelån
- Sekretariatsarbeid for Folketrygdfondet
- Arbeid med skattefrie fondsavsetninger

• Banktjenester for staten

- Betalingstjenester for lokal statsforvaltning (statens bankforbindelse)
- Fondstjenester for staten (tegning av statslån, salg og innløsning av premieobligasjoner og spareobligasjoner)

• Øvrige banktjenester

- Sjekkavregning for Postverket
- Kontoregulering for banker
- Ekspedisjon av småkunder (vekslinger, kjøp og salg av utenlandske sedler)

• Kontanthåndtering

- Distribusjon og behandling av sedler og mynt
- Beredskapsoppgaver i kontantforsyningen

Arbeidsoppgaver faller bort

De fleste av de oppgavene som er beskrevet ovenfor har over tid falt bort. Det skyldtes bl.a. at den økonomiske politikken og strukturpolitikken for bankene er lagt om. De direkte reguleringene på kredittmarkedet ble gradvis avviklet i løpet av 1980 årene, og dermed bortfalt behovet for det tilhørende kontrollarbeid i Norges Bank. Adgangen til å etablere bankavdelinger ble frigitt, og det var ikke lenger nødvendig for Norges Bank å uttale seg om slike etableringer. Distriktsavdelingenes arbeid i den forbindelse opphørte dermed.

Også innenfor distrikts- og næringspolitikken har det skjedd forandringer. Viktige deler av arbeidet med skattefrie fondsavsetninger var lagt til Norges Bank på begynnelsen av 1980-tallet. Det gjaldt for eksempel avsetninger til markedsbearbeiding i utlandet og til miljøvern, men viktigst var fondsavsetningene til distriktsutbygging. Arbeidet med disse avsetningene ble etter hvert omfattende. Ordningene er imidlertid avviklet, og arbeidet har i dag bortfalt i sin helhet.

Det har også det arbeid som ble utført på oppdrag for Distriktenes Utbyggingsfond og senere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. En viktig del av dette arbeidet var å vurdere økonomien i de bedrifter som var låntakere i disse statsbankene. I 1980 ble det i distriktsavdelingene utarbeidet mer enn 300 rapporter og over 3000 årsregnskap ble analysert. Arbeidet var svært omfattende helt frem til det ble avviklet ved utgangen av 1996. I 1991 ble ca. 60 årsverk anvendt til slike analyseoppgaver.

Distriktsavdelingene utførte på 1980-tallet en rekke betalings- og fondstjenester for staten, for eksempel tolletaten og militære avdelinger. Disse oppgavene bortfalt i sin helhet i 1992. Arbeidet knyttet til salg og innløsning av premieobligasjoner og spareobligasjoner var til tider arbeidskrevende. Etter at det siste obligasjonslånet ble lagt ut i 1985, gjensto arbeidet med gevinstutbetalinger og innløsninger. Dette arbeidet avtok etter hvert og har i dag på det nærmeste opphørt.

Omfanget av de øvrige banktjenestene har også avtatt. Gjennomgangen av ressursbruken og arbeidsoppgavene i Norges Bank på midten av 1990-tallet fikk virkninger for distriktsavdelingene. Det ble vedtatt at avdelingene ikke lenger skulle tilby banktjenester til publikum i alminnelighet (vekslinger m.m.). Virksomheten skulle konsentreres om betjeningen av banker og posten. Samtidig ble det vedtatt å overføre enkelte administrative oppgaver til hovedkontoret. Ressursbruken i distriktsavdelingene ble redusert som følge av dette.

Avdelingsstrukturen har også blitt endret. I løpet av 1988 og 1989 ble virksomheten ved i alt seks distriktsavdelinger lagt ned, det var Halden, Hamar, Gjøvik, Drammen, Skien og Arendal. To avdelinger, Haugesund og Kristiansund N, ble gjort om til kassekontor med begrensede oppgaver og en enklere organisasjon. Virksomheten ved Kristiansund N kassekontor er senere avviklet. Det drives i dag virksomhet ved 13 distriktsavdelinger og 1 kassekontor. Avdelingene er Vardø, Hammerfest, Tromsø, Bodø, Trondheim, Ålesund, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Larvik, Lillehammer, Fredrikstad og Oslo. Kassekontoret i Haugesund ligger under Stavanger avdeling.

Organisasjonen ved hver av disse enhetene har gradvis blitt tilpasset den virksomhet som drives der i dag.

Oversikten nedenfor viser budsjetterte årsverk i distriktsavdelingene og kassekontoret for inneværende år.

Viktige milepæler

Det er nedenfor gitt en nærmere oversikt over viktige milepæler i distriktsavdelingenes historie de siste 20 årene.

Viktige milepæler for distriktsavdelingene

- 1984:** Utarbeidelsen av rapportene om den økonomiske utvikling i distriktene opphører
- 1986:** Bodø avdeling opphører å være avdelingskontor for Fiskarbanken
- 1987:** Oslo avdeling skilles ut som egen distriktsavdeling
- 1988:** Det ble vedtatt å avvikle lokalstyrene (bestyrelsene)
 - Avdelingen i Drammen legges ned
 - Minibanksedler og mynt i rull prises for første gang
 - Avtalte tjenester (nattsafetelling m.m.) introduseres som et satsingsområde
- 1989:** Avdelingene i Skien, Halden, Hamar, Gjøvik og Arendal legges ned
- 1991:** Kassevirksomheten ved kassekontoret i Kristiansund avvikles
- 1992:** Betalingstjenestene for staten bortfaller
- 1994:** Sekretariatsarbeidet for Folketrygdfondet bortfaller
- 1997:** Analysearbeidet for SND bortfaller

Ved overgangen til år 2000 er distriktsavdelingenes virksomhet i det alt vesentlige konsentrert om distribusjon og behandling av sedler og mynt og de administrative funksjoner som må opprettholdes for å drive denne virksomheten. Det utføres fremdeles andre oppgaver, for eksempel kontoreguleringer for bankene, men dette arbeidet forventes å bortfalle i tiden fremover.

I 1988 tok Norges Bank for første gang betalt for sedler i minibankkvalitet og mynt pakket i rull. Dette markerte en viktig milepel i distriktsavdelingenes historie. Tidligere hadde alle seddel og myntproduktene vært gratis. Samme året ble det også åpnet adgang for at distriktsavdelingene kunne tilby avtalte tjenester på forretningsmessige vilkår. Det handlet om oppgaver som bankene tradisjonelt hadde utført selv, for eksempel telling av verdier som bankkundene hadde innlevert i bankenes nattsafes. Disse verdiene kunne nå leveres uåpnet til Norges Bank, hvor de ble tellet og kontrollert mot en godtgjørelse.

Nærmere om kontanthåndteringen i Norges Bank

Etter at avtalte tjenester ble introdusert i 1988, har distriktsavdelingenes tilbud i kontantbehandlingen vært todelt.

Den ene delen av virksomheten, basisvirksomheten, omfattet det tradisjonelle kassearbeidet. Dette er arbeid knyttet til selve distribusjonen av sedler og mynt med sikte på

å dekke det norske samfunnets behov. Arbeidet omfatter grovt sett mottak, behandling og utlevering av sedler og mynt.

Sedlene og mynten mottas i all hovedsak fra banker og posten som også er de som etterspør de behandlede seddel og myntproduktene. Sedlene sorteres etter kvalitet, og det kontrolleres at de er ekte. Sedler av for dårlig kvalitet destrueres.

I tillegg til helt nye sedler leveres det ut to seddelkvaliteter, sedler av standard kvalitet og sedler av minibankkvalitet. Det utleveres i dag tre myntprodukter, mynt i rull, tellet og kontrollert mynt i pose og veiekontrollert mynt i pose. Sedler av standard kvalitet og veiekontrollert mynt i pose har til nå vært gratis. Om lag 45 prosent av sedler som utleveres fra distriktsavdelingene er gratis, mens tilsvarende andel for mynt er 5 prosent.

Den andre delen av virksomheten, de avtalte tjenestene, er et tilbud til banker og andre om pengebehandling utover det som inngår i basisvirksomheten. Det dreier seg om ulike typer tjenester, for eksempel telling av nattsafe, sortering av mynt på valører (sortert mynt mottas gratis i basisvirksomheten) og pakking og oppgjør av minibankkassetter. Betalingen for disse tjenestene skal dekke kostnadene ved å utføre dem. Bankene betaler også for sedler av minibankkvalitet.

De avtalte tjenestene kan betraktes som en forbehandling og en etterbehandling knyttet til basisvirksomheten. Myntsortering er et eksempel på det første og pakking av minibankkassetter et eksempel på det andre. Dette illustrerer at det er en glidende overgang mellom basisvirksomheten og de avtalte tjenestene. Bankene går i stigende utstrekning over til å anvende sedler av standardkvalitet også i sine minibanker. Dette reduserer Norges Banks inntekter

Til tross for at andre betalingsmidler har fått økt betydning i løpet av de siste 20 årene, har inngangen av sedler og mynt til basisvirksomheten økt betydelig i denne perioden. Effektivisering av pengebehandlingen har ført til at antall årsverk ikke har økt tilsvarende. Det er i inneværende års budsjett regnet med 245 årsverk i basisvirksomheten.

Omfanget av de avtalte tjenestene har økt sterkt i årene etter at de ble introdusert.

Beregning av kostnader og inntekter

Distriktsavdelingen må i fremtiden dekke sine kostnader i seddel- og myntbehandlingen ved å selge produkter og tjenester på kontantområdet i markedet og til Norges Bank. De samlede kostnadene kan anslås til ca. 250 mill. kroner².

Alternativkost for Norges Bank ved en effektiv organisering for å utføre de lovpålagte oppgavene på kontantområdet er foreløpig og på usikkert grunnlag beregnet til ca. 50 millioner kroner. Dette vil utgjøre Norges Banks betaling til distriktsavdelingene for å få utført sentralbankoppgavene.

Inntekter fra forretningsvirksomheten er beregnet til 50 - 60 mill. kr.

Gapet mellom kostnadene og inntektene må dekkes dels ved inntekter fra salg av behandlingstjenester for sedler og mynt, dels ved reduserte kostnader.

Avslutning

Virksomheten ved distriktsavdelingene har fått mer og mer preg av næringsvirksomhet. Avdelingene utfører oppgaver som alternativt kan utføres i banker og verdisikringselskaper. Avdelingene utfører tjenester i konkurranse med andre. Samtidig dekker Norges Bank i dag to tredeler av kostnadene forbundet med distriktsavdelingene. Avdelingene har ikke skattekostnader. Dette reiser dels spørsmålet om bankens organer kan styre virksomheten på en forsvarlig måte. Dels reiser det spørsmål i forholdet til intensjonene i konkurranselovgivningen om like konkurranseforhold.

En forutsetning for å drive en utstrakt næringsvirksomhet videre ved avdelingene er at en vesentlig del av utgiftene dekkes av inntekter fra andre enn Norges Bank. Det krever at banken priser flere tjenester³ og at prisene økes på tjenester som allerede er priset, og at kostnadene må reduseres. Bankens organer må kunne styre priser og kostnader.

Samtidig må det sikres en bedre måling av resultatene i avdelingene, gjennom etablering av resultatenheter.

²Dette inkluderer 13 distriktsavdelinger inklusive OSA og kassakontoret i Haugesund. Inneholder beregnede kostnader for husleie og avskrivninger og anslag på sentrale kostnader.

³Det vises til vedlagte notat "Sedler og mynt - Norges Banks oppgaver - Gratisnivå mv" om det rettslige grunnlaget for prising av bankens tjenester.