

# Utfordringer i betalingssystemet

**Tale av visesentralbanksjef Jon Nicolaisen, Finans Norges betalingsformidlings-konferanse, 1. november 2018.**

*Det tas forbehold om endringer under fremføringen*

## Endret betalingslandskap

Hvordan vi betaler, endrer seg. Det dukker stadig opp nye tjenester og aktører. Infrastrukturen bak, vårt betalingssystem, må tilpasses endringene. Men hvor ender dette? Hvordan vil vi betale i fremtiden? Og hva skal våre penger være?

Drivkrefter for utviklingen i betalingsmarkedet er ny teknologi, endret brukeratferd, internasjonalisering og ny regulering, som det nye betalingsdirektivet i Europa – PSD2.

PSD2 pålegger bankene å åpne systemene sine slik at tredjeparter kan tilby tjenester knyttet til betalinger og kontoinformasjon. PSD2 er både en respons på utviklingen i betalingsmarkedet og en katalysator for den videre utviklingen.

Samtidig er flere store internasjonale teknologiselskaper på vei inn i betalingsmarkedet. Apple tilbyr betalingstjenester på mobiltelefoner til norske kunder. Google har nettopp lansert en løsning i Norge. Flere vil komme etter. Vi vet ikke hvilken rolle aktører som Facebook, Amazon og Alibaba kan få.

Vipps er nå den eneste norske mobile betalingsløsningen. Mot slutten av fjoråret ble det kjent at Vipps, BankAxept og BankID ville fusjonere. Fusjonen ble godkjent av myndighetene i sommer. Ett av formålene med fusjonen er å stå sterkere i konkurransen mot globale selskaper.

Nye aktører i markedet og lavere etableringshindre legger til rette for økt konkurranse. Men det er også mekanismer som på sikt kan svekke konkurransen. Et eksempel er at én eller noen få globale aktører blir dominerende tilbydere av betalingstjenester på internasjonalt nivå. Nøkkelord er digitale plattformer og nettverksfordeler.

Vi har lenge hatt markeds plasser som børser eller kjøpesentre. Men digitale markeds plasser, såkalte plattformer, kan skaleres i mye større grad. Kjente eksempler på digitale plattformer er Google, Facebook og Finn.no. Plattformene oppnår konkurransemessige fortrinn ved å samle informasjon om kundene, fjerne tidkrevende oppgaver og forenkle brukernes hverdag.

Plattformer har nettverkseffekter. Det kan svekke konkurransen om plattform selskapene utnytter sin markeds makt. Et stort antall brukere gjør det lønnsomt for andre tjenestetilbydere å utvikle komplementære tjenester. Nettverksfordelene kan bidra til at dominerende plattformer får et tilnærmet monopol.

Aktører som kontrollerer deler av infrastrukturen for betalinger, kan stenge konkurrenter ute. Et eksempel er at kun Apple Pay får benytte nærfeltskommunikasjon – NFC – for kontaktløse betalinger på Apples mobiltelefoner. I flere land vurderes det om dette er misbruk av en dominerende markedsposisjon. I Norge vil det være en sak for konkurransemyndighetene.

Betalingsløsningene bør bygge på en felles underliggende infrastruktur som er sikker og rask, med lave kostnader. Så kan aktørene fritt konkurrere om kundene gjennom ulike applikasjoner og grensesnitt.

### **Fremtidens betalingsinfrastruktur**

Norge var tidlig ute med å modernisere betalingssystemet. Vi gjør det fortsatt godt i internasjonale sammenligninger av effektivitet. Men noen land har tatt oss igjen, og på enkelte områder har de gått forbi.

Sammenlignet med våre naboland var vi sent ute med å tilby realtidsbetalinger. Slike betalinger, som i Norge kalles straksbetalinger, gjør at mottaker får pengene på konto med en gang. Straksbetalinger tilbys nå i Vipps og i mange nettbanker. Det er bra, men det er fortsatt kredittrisiko i oppgjøret, og løsningen kan ikke benyttes for alle typer betalinger. Det er særlig krevende at den er lite egnet for bruk i næringslivet.

Norges Bank har vært en pådriver for å få på plass forbedringer. For vel to år siden ga vi uttrykk for at det var nødvendig å intensivere arbeidet med å etablere en infrastruktur for realtidsbetalinger uten oppgjørrisiko. Det ble enighet om at næringen og Norges Bank skulle etablere et felles gjennomføringsprosjekt – «Betalinger med raskere oppgjør», eller BRO. Måldato for implementering ble satt til utgangen av 2019.

Syv større nordiske banker offentliggjorde i februar i år et samarbeid om å etablere en felles nordisk infrastruktur for betalinger, kalt P27. Siktemålet er å erstatte eksisterende nasjonale infrastrukturer for både avregninger og straksbetalinger i de nordiske landene med ett felles system.

Da P27-initiativet ble offentliggjort, ble BRO-prosjektet satt på vent for å få avklart om en framtidig felles nordisk infrastruktur i regi av P27 kunne være en tilfredsstillende erstatning for BRO.

Norges Bank har siden lanseringen av P27 hatt felles drøftinger med de øvrige nordiske sentralbankene. Sentralbankene har gitt en foreløpig tilbakemelding til P27. Sentralbankene verdsetter P27s ambisjon om å forbedre effektiviteten i betalingssystemene i Norden. Samtidig er det behov for avklaringer av flere forhold før myndighetene kan ta stilling til en eventuell overgang fra nasjonale infrastrukturer til en felles nordisk løsning. Avklaringene kan ta tid og vil også involvere andre myndigheter enn sentralbankene.

Et eksempel på dette er forholdet til sikkerhetslovgivning. Dersom P27 realiseres, vil det trolig betraktes som viktig infrastruktur for de berørte landene. Hensynet til sikkerhet kan gi føringer for vilkår som må stilles for at infrastruktur i betalingssystemet kan driftes utenfor landenes grenser. For Norges del vil jeg tro at et vilkår fort kan bli at det eksisterer tilfredsstillende beredskapsløsninger i Norge. Vi må ha mulighet for nasjonal kontroll med betalingssystemet i en krisesituasjon.

Den europeiske sentralbanken har lansert en europeisk løsning for direkte oppgjør av realtidsbetalinger i sentralbanken, kalt TIPS. Systemet skal settes i drift denne måneden, og kan bli åpnet også for europeiske land som ikke har euro som valuta. Sveriges Riksbank har gitt uttrykk for at en svensk tilknytning til TIPS kan være aktuell. Det vil i så fall innebære at i hvert fall en del av svenske realtidsbetalinger ikke avregnes i P27. Det kan påvirke lønnsomheten i prosjektet.

Norges Bank er kjent med at næringen også vurderer andre mulige norske løsninger for bedre realtidsbetalinger i Norge. Norges Bank har i brev til Finans Norge og P27-bankene i Norge i oktober oppfordret bankene til å fortsette arbeidet. Formålet må være å gjennomføre nødvendige

tilpasninger i den norske infrastrukturen så raskt som mulig, slik at både bedrifter og privatpersoner i Norge kan få tilgang til moderne realtidsbetalinger – 24/7/365. Funksjonaliteten bør være tilpasset kundenes behov, spesielt med tanke på næringslivet, samtidig som oppgjørskrisikoen mellom bankene elimineres. Tilpasningene som gjøres, bør så langt mulig kunne gjenbrukes i fremtidige løsninger, som for eksempel P27. Det gjelder blant annet opplegg for dekningskontroll mot avsatte midler i Norges Bank. Slike muligheter for gjenbruk vil holde de totale kostnadene nede.

Etablering av en tilfredsstillende norsk løsning for straksbetalinger vil samtidig frikoble det videre arbeidet i P27 fra eventuelle frister for systemet i Norge. Det kan på sikt øke mulighetene for å lykkes med P27.

En felles infrastruktur for alle betalinger har vært et viktig konkurransefortrinn for Norge. Vi har oppnådd stordriftsfordeler og god samhandling på tvers av banker. Det er viktig å unngå fragmentering av infrastrukturen for avregning av betalinger i norske kroner. Ellers mister vi de fordelene vi har i dag. Effektiv og sikker felles infrastruktur må fortsatt være et hovedelement i det norske betalingssystemet, uansett hvilken løsning næringen til slutt velger.

Ser vi lenger fram, er det flere brede spørsmål vi må ta stilling til. Norges Bank vil sette i gang et prosjekt for å vurdere betalings- og oppgjørssystemet som helhet. Formålet er å kunne bidra aktivt og konstruktivt til et effektivt og sikkert betalingssystem også i fremtiden. Vi vil se etter langsiktige løsninger på flere av problemstillingene jeg nå har nevnt. Blant disse er det særlig to hovedspørsmål vi må ta stilling til:

- Skal vår infrastruktur for betalinger fortsatt være helnorsk, eller kan den bli mer internasjonal? Hvordan løser vi i så fall spørsmålene knyttet til nasjonal beredskap?
- Hva må gjøres med infrastrukturen for at den kan legge til rette for de tjenestene sluttbrukerne trenger i fremtiden? Skal betalingene fortsatt avregnes før de kommer til sentralbanken, eller er det bedre å gjøre dem opp enkeltvis?

Første fase av prosjektet skal være ferdig innen utgangen av neste år.

## **Cybersikkerhet**

Betalingssystemet er sentralisert og avhengig av IKT. Det gjør systemet sårbart for cyberangrep. Skulle et angrep lykkes, kan det føre til at betalinger stopper opp og tap av verdier. Et angrep kan også innebære at sensitiv informasjon kommer på avveie eller blir manipulert.

Sårbarheten kan reduseres på flere måter – blant annet gjennom et velutviklet samarbeid i næringen og mellom næring og myndigheter, gode sikkerhetsrutiner og muligheter for gjenoppretting. Systemeierne har ansvaret for at eget system er robust. Norges Bank følger opp at systemene vi fører tilsyn med, har tilfredsstillende forsvarsverk.

Flere av aktørene i betalingssystemet har utkontraktert driften av sine systemer til noen få IKT-leverandører. Det utgjør en konsentrasjonsrisiko. Dersom sentrale leverandører feiler, kan viktige deler av betalingssystemet stoppe opp. Problemer hos Evry 6. oktober i fjor rammet om lag 40 banker i Norge. I tillegg ble Posten og Telenor berørt. Hendelsen illustrerer at det kan ramme bredt når en sentral IKT-leverandør feiler.

Slik konsentrasjonsrisiko kan vanskelig håndteres av den enkelte systemeier alene. Risikoen knytter seg til helheten på leverandørsiden, ikke til det enkelte system. IKT-leverandører er ikke underlagt tilsvarende regulering og tilsyn som de konsesjonspliktige aktørene i bank- og betalingssystemet.

Norges Bank mener myndighetene bør utrede hvordan sentrale IKT-leverandører til betalingssystemet best kan underlegges tilsyn. En slik utredning må blant annet ta utgangspunkt i arbeidet til IKT-sikkerhetsutvalget, som kommer med sin rapport i desember.

### **Desentralisert teknologi**

Ny desentralisert teknologi, såkalt DLT, åpner interessante muligheter. Et felles desentralisert register over beholdninger kan gi økt effektivitet fordi aktørene slipper å avstemme egne registre mot hverandre og det kan redusere motpartsrisiko. Operasjonell risiko kan også reduseres ved at slik teknologi ikke er avhengig av at en sentral part er i drift.

Desentralisert teknologi kan ha mange potensielle bruksområder i finansiell infrastruktur. Et eksempel er verdipapiroppgjør. Den australske børsen ASX vil erstatte det eksisterende systemet for avregning og oppgjør med et nytt system basert på desentralisert teknologi. Et annet eksempel er grensekryssende betalinger, hvor det er flere prosjekter og et stort forbedringspotensial. Flere norske aktører ser på muligheter i vår egen infrastruktur.

Også sentralbanker har sett nærmere på teknologien. Den europeiske sentralbanken og den japanske sentralbanken har vurdert hvordan man kan organisere sikre systemer for levering mot betaling der aktivaene ligger på desentraliserte registre. Enkelte sentralbanker, som den kanadiske, har vurdert og testet teknologien til bruk for oppgjør i sentralbanken. Det er samtidig utfordringer knyttet til at teknologien fortsatt er umoden og at konfidensiell informasjon ikke skal gjøres tilgjengelig for uvedkommende.

Ny teknologi muliggjør også nye former for penger. Penger må kunne fungere som byttemiddel, verdioppbevaring og måleenhet. Det krever at brukerne har tillit til dem. Pengene våre er i hovedsak bankinnskudd, supplert med kontanter. Såkalte kryptovalutaer har fått stor oppmerksomhet de siste årene. Store verdisvingninger fra dag til dag og grenseflater mot hvitvasking og annen kriminell virksomhet gjør kryptovalutaer lite egnet som allment betalingsmiddel. Derimot er kryptovalutaene aktuelle som rene spekulasjonsobjekter. Kryptoaktiva er derfor en bedre betegnelse enn kryptovaluta.

### **Digitale sentralbankpenger**

En annen mulighet er digitale sentralbankpenger – forkortet DSP. DSP er elektroniske penger utstedt av sentralbanken som er tilgjengelige for publikum. Flere sentralbanker, også Norges Bank, analyserer om det er fornuftig å innføre DSP og i tilfelle i hvilken form.

Enn så lenge er kontantene de eneste sentralbankpengene. De har en rolle både i en beredskapssituasjon og i normale tider. Effektive elektroniske beredskapsløsninger er avgjørende for at betalingssystemet er robust ved avbrudd. Kontanter er del av den samlede beredskapen som en siste utvei om de elektroniske beredskapsløsningene skulle svikte.

Kontantene vil være med oss i overskuelig fremtid. Men i Norge er bruken av kontanter relativt liten i forhold til andre land, og kontantbruken faller. Vi kan ikke utelukke at kontantbruken på et tidspunkt blir så lav at kontanter ikke lenger kan betraktes som allment tilgjengelig betalingsmiddel.

Vi må derfor vurdere om det er noen viktige egenskaper ved kontanter som bankinnskudd ikke vil kunne videreføre, og om det er behov for andre sentralbankpenger i tillegg til kontanter. Kontantene har flere egenskaper:

- De er et kredittrisikofritt alternativ til kontopenger.
- De er en uavhengig beredskapsløsning om de elektroniske systemene er nede.
- De er tvungent betalingsmiddel som kan brukes av alle.

For Norges Bank er spørsmålet om DSP kan være et supplement til kontanter for å sikre tillit til pengevesenet og at vi også i fremtiden har et sikkert og effektivt betalingssystem.

En arbeidsgruppe i Norges Bank ga i mai en oversikt over forhold som bør vektlegges i en vurdering av om Norges Bank bør innføre DSP. Fase 2 av utredningen pågår nå. Arbeidsgruppen ser nærmere på formål med DSP, hvilke løsninger som best oppnår formålene og konsekvensene av dem. Arbeidsgruppens rapport kommer til våren. Dette er langsiktig arbeid og det er for tidlig å trekke noen konklusjoner. Et premiss for arbeidet er at DSP ikke skal svekke mulighetene for banker og andre finansforetak til å formidle kreditt.

### **Avslutning**

Ulike utviklingstrekk gjenspeiler at betalingssystemet er i endring. Det er viktig å løfte blikket og se noen år framover. Hvor ønsker vi å være da? Hvordan betaler vi, hva betaler vi med, og i hvilket betalingssystem?

Vårt felles mål må være at Norge skal ha et effektivt og sikkert betalingssystem også i fremtiden. At vi betaler med penger vi har tillit til, at vi baserer oss på kostnadseffektive fellesløsninger for vår infrastruktur, og at vi sammen kan ivareta interessene knyttet til effektive betalinger, personvern og sikkerhet.

Det er mange utfordringer. Det beste er om aktørene i næringslivet selv finner sammen om gode felles løsninger.