

Et effektivt betalingssystem skapes i et samspill

Foredrag av Torbjørn Hægeland, direktør for avdeling for finansiell stabilitet, på Finans Norges betalingsformidlingskonferanse 10. november 2022.

1. Innledning

God ettermiddag og mange takk for invitasjonen. Det er en stor glede for meg å være her i dag. Denne konferansen er en viktig møteplass for å drøfte aktuelle problemstillinger og holde seg orientert på betalingsområdet.

Norges Bank skal fremme et effektivt og sikkert betalingssystem. Et effektivt betalingssystem er en forutsetning for en velfungerende økonomi og økonomisk stabilitet – som er de overordnede målsettingene for sentralbankens virksomhet. I et markedsbasert økonomisk system er betaling en forutsetning for verdiskaping.

Vi har et godt betalingssystem i Norge. De fleste opplever at de kan betale sikkert, relativt raskt og på måter som er tilpasset deres behov. De samlede samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til betaling er relativt lave i Norge.

Men hva som er et effektivt betalingssystem, endrer seg over tid. Ny teknologi muliggjør nye og mer effektive måter å betale på. Vi ser også eksempler på at nye betalingsmåter har dannet grunnlaget for utviklingen av nye produkter og produksjonsmetoder. Nye aktører kommer til. Betalingssystemet må stadig utvikles for å møte endrede kundebehov. Slik får vi utnyttet mulighetene den teknologiske utviklingen gir. Utvikling må også til for å ivareta sikkerheten i møte med nye angrepsflater og endrede trusler.

Betalingssystemet kan betraktes som et kollektivt gode. Et effektivt og sikkert betalingssystem kan ikke leveres av markedet alene. Myndighetene må som ansvarlig for helheten i betalingssystemet ha tilstrekkelig styring og kontroll. Det oppnås dels gjennom regulering, og dels ved å ta ansvar for operative funksjoner i infrastrukturen.

Men et effektivt betalingssystem er ikke noe vi bare kan vedta. Det må skapes i et samspill mellom sentralbanken og andre myndigheter på den ene siden og banker og andre aktører i betalingssystemet på den andre. Norges Banks oppgjørssystem (NBO) tilbyr endelig oppgjør i sentralbankpenger uten kredittrisiko. Det er grunnmuren i betalingssystemet. Bankene og andre private aktører må stå for utviklingen av betalingstjenestene i sluttbrukerleddet. Vår oppgave er å legge til rette for at betalingssystemet utvikles i tråd med den teknologiske utviklingen. Samtidig må vi sikre at risikoen som følger med nye betalingsmåter kan håndteres – det kaller vi ansvarlig innovasjon.

Hva som er den riktige arbeidsdelingen mellom myndighetene og næringen, vil kunne endre seg over tid. Uansett er vi avhengig av samspill og samarbeid. Det gjør denne arenaen og forsamlingen viktig for Norges Bank.

2. Sikkerhet og beredskap i betalingssystemet

Sikkerhet og god beredskap er en grunnleggende forutsetning for et effektivt betalingssystem. Betalingssystemet må fungere. Hele tiden. Driften av den finansielle infrastrukturen i Norge er gjennomgående stabil. Vi har god oppetid på systemene. Det er sjelden feil og avvik. Det skal vi være glade for. Men det kommer ikke av seg selv. Robuste enkeltsystemer og gode løsninger for håndtering av avbrudd og feil er førstelinjeforsvaret i betalingsberedskapen. Sammen med rettigheten til å drive bank følger det forpliktelser. Kundene skal kunne disponere sine innskudd og ha tilgang til betalingstjenester «i gode og onde dager». Robuste betalingssystemer er i systemeierens egeninteresse.

Tilgjengelighet til flere alternative betalingsmåter bidrar også til beredskap. Dersom en systemsvikt hindrer muligheten til å benytte én type betalingskort, kan et annet kort tilknyttet en annen infrastruktur være et alternativ. Ofte kan også kontanter benyttes.

Vår siste kostnadsundersøkelse viser at de samlede kostnadene ved hver enkelt kontantbetaling har økt etter hvert som bruken av kontanter reduseres. Men kontanter er fortsatt en del av beredskapen dersom andre betalingsløsninger svikter – og vil være det en god stund fremover.

Bankene har en forpliktelse til kontantberedskap ved svikt i egne systemer. Ved mer omfattende svikt i samfunnsmessig infrastruktur mener Norges Bank at det er behov for klargjøring av hva som er hensiktsmessig kontantberedskap, herunder hvordan ansvaret for beredskapsløsninger skal fordeles.

Truslene mot grunnleggende nasjonale interesser og kritisk infrastruktur kommer i stadig større grad fra det digitale rom. Når bruken av digitale løsninger øker, utvides også angrepsflatene. Cyberangrep blir brukt av private trusselaktører og nasjonalstater, og kan være et verktøy i krig og konflikt. Vellykkede angrep mot kritiske funksjoner kan true finansiell stabilitet og svekke mulighetene til å gjennomføre betalinger. Grunnleggende samfunnsfunksjoner for privatpersoner, næringsdrivende og offentlig virksomhet kan rammes.

Et cyberangrep rammer i første omgang det foretaket som er under angrep. Alle har et selvstendig ansvar for å sikre egne systemer. Foretakenes evne til å motstå og håndtere angrep er den viktigste delen av forsvaret mot cyberhendelser. Men et angrep på et enkeltsystem kan raskt få konsekvenser for andre deler av den finansielle infrastrukturen.

Derfor er samarbeid om beredskapstiltak viktig. Et godt eksempel er delingen av informasjon om sårbarheter og hendelser, der Nordic Financial CERT står sentralt. Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) samler

myndigheter og private aktører og skal forebygge og koordinere håndtering av hendelser som kan resultere i store forstyrrelser i infrastrukturen.

Vi må regne med at vi kan bli utsatt for alvorlige cyberangrep rettet spesifikt mot finansiell sektor. Øvelsen Cyber22, som ble avholdt i vår, viser viktigheten av å kunne respondere effektivt sammen. Norges Bank ønsker å utvikle samarbeidet for å bedre sikkerheten og beredskapen i betalingssystemet.

Som et ledd i dette har Norges Bank, sammen med Finanstilsynet, invitert sentrale aktører i betalingssystemet til en TIBER-gruppe. Det er utarbeidet en norsk implementeringsveileder for uavhengig trusselbasert sikkerhetsstesting i tråd med TIBER-rammeverket. Veilederen gir en oppskrift som institusjonene kan følge når de gjennomfører såkalt red-team-testing av kritiske deler i betalingssystemet. Noen foretak er allerede i gang med testingen, og flere står for tur. Verdien av denne typen avansert cyber-testing av kritisk infrastruktur er stor. Responsen fra foretakene som deltar i gruppen, er meget god.

Gruppen vil også være et forum for deling av erfaringer fra testing. Denne gruppen er et viktig virkemiddel for å styrke robusthet mot og beredskap ved cyberhendelser.

3. Kontantenes rolle

Norges Bank utsteder sedler og mynter. Kontanter er de eneste betalingsmidlene privatpersoner kan ha som er en fordring på Norges Bank. Og de er tvungne betalingsmidler i Norge. For Norges Bank er kontanter ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for et effektivt betalingssystem. Kontantene har viktige funksjoner i betalingssystemet selv om bruken av kontanter er redusert.

Jeg har nevnt kontantenes betydning for beredskap. I tillegg er det fremdeles noen grupper i befolkningen som ikke har tilgang til eller har problemer med å bruke elektroniske betalingsinstrumenter. Det kan for eksempel være eldre og barn, eller personer med nedsatt funksjonsevne. I et effektivt betalingssystem må også slike grupper kunne betale på en tilfredsstillende måte – for eksempel med kontanter.

Kontanter må være tilgjengelige og anvendelige for å fylle sin funksjon i betalingssystemet. Myndighetene har sett behov for noen tiltak.

Norges Bank har merket seg at enkelte utsalgssteder ikke tar imot betalinger kontant. For at kontanter skal være anvendelige, mener Norges Bank at retten til å betale med kontanter bør klargjøres. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt et forslag om endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør på høring. Forslaget skal styrke forbrukernes rett til å betale med kontanter. For å sikre tilgjengelighet er det nylig foretatt presiseringer i regelverket for bankenes plikter i forbindelse med kontantforsyningen. Det bidrar til å ivareta kontoholderes mulighet til å foreta innskudd og uttak av kontanter.

Regjeringen varslet i årets finansmarkedsmelding at den tar sikte på å sette ned et offentlig utvalg for å utrede kontantenes rolle i samfunnet fremover. Norges Bank ser frem til å bidra i arbeidet.

4. Digitale sentralbankpenger

Kontanter har noen egenskaper som dagens elektroniske betalingsinstrumenter ikke har, og som bidrar til et effektivt betalingssystem. Dette er egenskaper det er ønskelig å videreføre. Innføring av digitale sentralbankpenger – forkortet DSP – kan videreføre viktige kontantegenskaper og utvide bruksområdet for sentralbankpenger. DSP kan bidra til at det også i fremtiden vil være attraktivt og trygt å betale i norske kroner.

Norges Bank og mange andre sentralbanker utreder nå innføring av DSP. Fallende kontantbruk, nye teknologiske muligheter og utsikter til etablering av nye private penge- og betalingssystemer danner bakgrunnen for utredningene.

Vi hører stadig om nye områder der kryptoaktiva kan fylle behov, slik som i desentralisert finans og i det såkalte metaverset. Så langt kan man spørre seg om driveren for utviklingen på noen av disse områdene i stedet har vært et ønske om å skape behov som kryptoaktiva kan fylle.

Teknologien bak kryptoaktiva kan gi muligheter for utforming av penger med andre egenskaper og funksjoner enn vi er vant til i dag. Dette kan både gi effektivitetsgevinster og legge grunnlaget for utvikling av nye tjenester.

Mange hindre må passeres før denne teknologien kan nyttiggjøres fullt ut. Oppgjørsmidlene har ikke vært tilstrekkelig stabile i verdi, og teknologien har ikke vært sikker nok til å anvendes i kritisk finansiell infrastruktur. Dessuten har premisset for desentralisert teknologi – nemlig at brukerne ikke skal være avhengig av tillit til tredjepart – ofte vist seg å svikte.

Regulering kan bidra til å gjøre kryptoaktiva sikrere og mer anvendelige. EUs kommende regulering av markedene for kryptoaktiva – Markets in Crypto Assets (forkortet MiCA) – som også er relevant for Norge, vil bidra til et regulatorisk regime som fremmer ansvarlig innovasjon. MiCA dekker mange tjenester og kjente risikoer, men ikke alle. Det må jobbes videre med regler som er robuste også overfor nye tjenester og nye risikoer.

Teknologien kryptoaktiva bygger på, kan utnyttes ved utstedelse av DSP. Da vil noen av funksjonalitetene som finnes i kryptoaktiva kunne kombineres med den tilliten og stabiliteten sentralbankpenger innebærer.

Norges Bank gjennomfører nå eksperimentell testing av DSP. Hensikten er å finne ut om ulike teknologiske løsninger kan oppfylle egenskaper som DSP må ha. Vi lærer også om eksperimentell testing i seg selv.

En funksjon vi for tiden tester ut, er *programmerbarhet*, som blant annet innebærer at transaksjoner kan automatiseres uten behov for tillit til en

tredjepart. Testingen kan også avdekke regulatoriske og økonomiske problemstillinger som må løses.

I testingen har vi generelt hatt en svært åpen tilnærming, og vi har benyttet oss av et mangfold av leverandører. Videre bruker vi åpen kildekode slik at flere kan delta i testingen. En prototype for en DSP-infrastruktur er allerede lagt ut offentlig. Noen banker og andre aktører deltar i testingen – flere er velkomne. Jeg vil imidlertid understreke at vi ikke har tatt stilling til hvilken teknologi som er mest aktuell. Valg av teknologier i testcasene reflekterer også hva vi har størst behov for å lære mer om.

Dersom DSP besluttes innført, vil både forberedelsene og en vellykket lansering avhenge av godt samarbeid med aktører i og utenfor finanssektoren og på tvers av kompetanseområder.

DSP kan ha egenskaper som også tilbydere av ulike offentlige tjenester kan ha nytte av. Derfor har vi startet et prosjekt med Digitaliseringsdirektoratet, som, sammen med blant andre NAV, Skatteetaten og Brønnøysundregistrene, utreder brukerscenarioer der DSP kan benyttes til å gjøre tjenestene mer effektive og brukervennlige.

I oktober var vi i Bergen som medarrangør for den første DSP-konferansen i Norge. Fagpersoner fra blant annet næringsliv og academia deltok. Jeg var selv til stede og observerte gode og nyttige diskusjoner.

Vi deltar også i internasjonalt samarbeid om utredninger av DSP. Norges Bank er medlem av det nordiske senteret av BIS Innovation Hub i Stockholm. Senteret vurderer hvordan bruk av ny teknologi kan styrke det finansielle systemet. I et samarbeidsprosjekt med BIS Nordic Innovation Hub, Sveriges Riksbank og Bank of Israel tester vi hvordan forskjellige DSP-systemer kan kobles sammen for å effektivisere grensekryssende betalinger.

DSP kan være et aktuelt virkemiddel, men er som kontanter ikke et mål i seg selv. DSP kan sees som et kollektivt gode som sikrer et alternativt stabilt oppgjørsmiddel. Ved å tilby en underliggende infrastruktur kan DSP legge til rette for videre innovasjon fra private og offentlige aktører «på toppen» av betalingsinfrastrukturen.

DSP-prosjektet vårt har pågått en stund. Innføring av DSP reiser mange komplekse problemstillinger, og vi har ikke sett et umiddelbart behov for å utstede slike penger. Men vi ønsker å være godt forberedt dersom innføring av DSP blir nødvendig for å sikre et effektivt betalingsssystem i fremtiden. Vi anser DSP som mer aktuelt nå enn da vi startet prosjektet. Også andre sentralbanker har kommet lenger i sine utredninger av DSP. En eventuell beslutning om å innføre DSP i Norge ligger likevel et stykke frem i tid, og må forankres hos politiske myndigheter. Vi vil også fortsette den gode dialogen vi har med næringen og andre interessenter.

5. Utviklingen av oppgjørssystemet

Nyskaping innen betalingssystemet er ofte drevet av ønsker om å dekke brukerbehov. Samtidig skal kjernen innen betalingssystemet, som oppgjørssystemet og annen felles infrastruktur for betalingsformidling, fortsatt fungere sikkert og effektivt.

Norges Bank ble oppgjørssbank for norske banker i 1898, uten så mye IT-støtte. Den digitale reisen for oppgjørssystemet startet på 1970-tallet, først med et egenutviklet batch-basert IT-system. Bankenes posisjoner fremkom først etter at «nattkjøringen» var gjennomført og alle rapporter og kontoutskrifter var skrevet ut. Etter omfattende utviklingsprosjekter på 1990-tallet ble NBO et fullverdig RTGS-system i 1999. Dagens oppgjørssystem ble satt i drift i 2009.

Driften utføres av en driftsleverandør under strenge krav til sikkerhet. Dette har gitt en effektiv, stabil og sikker oppgjørsløsning.

Men mye er endret siden 2009. Som samfunnskritisk infrastruktur påvirkes oppgjørssystemet av et endret risiko- og trusselbilde. Det har også vært en betydelig teknologisk utvikling, og leverandørmarkedet er endret. Det norske finansielle systemet er i stor grad avhengig av og integrert i globale finansielle infrastrukturer. Videre er vi avhengige av annen infrastruktur som tele, nettverk, datakraft og lagring. Noen er eiet og styrt av selskaper i Norge. Andre av utenlandske aktører.

Mange sentralbanker vurderer store utvidelser i oppgjørssystemenes åpningstider. Økt bruk av realtidsbetalinger med oppgjør døgnet rundt utfordrer den klassiske modellen for sentralbankoppgjør. Norges Bank har for tiden samtaler med Eurosystemet om deltakelse i deres TIPS-løsning.

Økt fokus og ressursbruk på IT-sikkerhet skjer samtidig som innføringen av den nye meldingsstandarden ISO 20022. Dette påvirker nærmest alle deler av den globale finansielle infrastrukturen. Den nye standarden gir muligheter for automatisering og mer effektiv behandling av betalinger. Det vil bli enklere å sende meldinger på tvers av infrastrukturer og gjør det enklere å følge krav til tiltak mot hvitvasking. Innføring av standarden er viktig for å understøtte fremtidens behov for effektive og sikre betalinger. Samtidig ser vi at omleggingen er en kompleks og meget ressurskrevende prosess. Det merker vi også selv på den «lille» delen av betalingssystemet som Norges Bank opererer.

Betalingssystemet utvikles på mange områder, og vi må sikre at også vår del av betalingssystemet fortsatt er sikker og effektiv. Også systemløsningen og oppsettet for NBO må vurderes. Vi må avklare hvilke krav neste generasjon av oppgjørssystemet må tilfredsstillere, og hvordan disse kravene best kan møtes.

6. Avslutning

Betalingslandskapet er i endring og preges av internasjonalisering, nye aktører og nye betalingsmåter.

Betalingsformidlingskonferansen er en viktig arena for alle som er interessert i – og bidrar til – videreutviklingen av betalingssystemet i Norge. Programmet reflekterer at vi lever i en tid hvor utviklingspotensialet på betalingsområdet er stort.

Samtidig er bakteppet for årets konferanse mørkere enn tidligere. Den geopolitiske situasjonen er i endring. Etter en lengre periode med fred og stabilitet i Europa opplever vi nå et skjerpet trusselbilde. Det er nødvendig med økt fokus på beredskap. Betalingssystemet må fungere også under kriser, og beredskapen må tilpasses trusselbildet. Vi må våge å spørre oss selv om hvor robuste vi er for ekstraordinære situasjoner som vi for kort tid siden betraktet som urealistiske ekstremscenarier. Vi må også være rede til å følge opp med nødvendige tiltak, dersom svarene vi får tilsier det. Det vil kreve økt innsats og prioritering fra oss alle, og kanskje også at vi på noen områder tenker annerledes på innretningen av beredskapen enn vi har gjort før.

Beredskap koster, men kostnaden ved utilstrekkelig beredskap kan være mye større. Uten sikkerhet og beredskap forsvinner fundamentet for et effektivt betalingssystem.

Et effektivt betalingssystem skapes i et samspill. Dette gjelder ikke minst på beredskapsområdet, hvor gode løsninger er avhengig av samarbeid mellom myndighetene og næringsaktørene. Vi har gode samhandlingsarenaer. Minst like viktig; erfaringer fra øvelser og reelle hendelser viser at vi har gode samarbeidsrelasjoner også i krevende situasjoner. Vi har ikke bare en felles interesse av å ta vare på og videreutvikle dette samarbeidet – vi har en forpliktelse overfor det samfunnet vi tjener og virker i. Vi i Norges Bank er trygge på at vi har næringen med oss i det viktige arbeidet med å styrke sikkerhet og beredskap og for den videre utviklingen av betalingssystemet generelt.

Takk for oppmerksomheten!