

Utfordringer i betalingssystemet

Foredrag av visesentralbanksjef Jon Nicolaisen på Finans Norges betalingsformidlingskonferanse 12. november 2014.

Innledning

Vår moderne betalingshistorie begynte for 200 år siden. I Grunnloven ble det skrevet inn at Stortinget skulle «føre Opsyn over Rigets Pengevæsen». To år senere – i 1816 – ble Norges Bank opprettet. Stortinget delegerte «oppsynet» over pengevesenet til banken. I dag er det private banker som formidler betalinger for publikum. Norges Bank er blitt bankenes bank.

Sentralbankloven slår fast at Norges Bank skal fremme et effektivt betalingssystem. Vi utsteder kontanter og sørger for et effektivt oppgjør av betalinger mellom bankenes kontoer i Norges Bank. I tillegg har vi ansvar for å overvåke og føre tilsyn med de delene av betalingssystemet som ligger utenfor Norges Bank. Finanstilsynet har ansvar for tilsyn med de kunderettede systemene.[\[1\]](#)

Betalingsformidling spiller en særegen rolle i økonomien. Betalingssystemet kan sammenlignes med rørsystemet i et hus. Vi tenker ikke over det så lenge det virker. Men om det svikter, får det raskt store konsekvenser.

Det norske betalingssystemet er effektivt og tidsriktig. Raske, billige og pålitelige betalinger sparer tid og gir trygghet for husholdninger og næringsliv. Det gir nasjonen et konkurransefortrinn i forhold til mange andre land. For å ta vare på det fortrinnet, må vi ligge i forkant. Den teknologiske utviklingen åpner for nye muligheter – nye betalingsmåter kommer til og gamle betalingsmåter blir raskere og billigere. De fleste endringene bidrar til et mer effektivt system, men de reiser samtidig nye utfordringer. Ny teknologi og utkontraktering stiller økte krav både til risikorammeverk og beredskap. Ansvaret hviler på systemeierne.

Som overvåker og tilsynsmyndighet, er det Norges Banks plikt å peke på eventuelle mangler og svakheter. Det er også utfordringer knyttet til hvordan tjenestene prises. Når kundene skal velge betalingsløsning, stilles de ikke overfor priser som gjenspeiler de faktiske kostnadene. Gjør det systemet dyrere enn nødvendig? Bankene går i underskudd på de fleste betalingsløsningene. Må det være slik? Svekker vi insentivene til å investere i sikre og fremtidsrettede løsninger?

Risiko og kostnader er drivkrefter for endringer

Hovedstrukturen i betalingssystemet har ligget fast i en årrekke, men det har skjedd endringer – både i den delen av systemet kundene møter og i oppgjøret mellom bankene. Bak mange av endringene står et ønske om å redusere risiko eller kostnader – ofte begge deler.[\[2\]](#)

La meg gi to eksempler. Rett før årtusenskiftet innførte Norges Bank et realtids brutto oppgjørssystem. Det førte til at store betalinger mellom bankene kunne gjøres opp mye raskere enn før. Det førte også til mindre usikkerhet og lavere risiko. Et annet eksempel er innføringen av CLS for valutaoppgjør for vel 10 år siden. Før CLS ble opprettet, kunne den ene parten risikere å betale sin del av handelen uten å motta noe fra motparten. Med CLS ble denne motpartsrisikoen fjernet.

I begge tilfellene ga innføringen av de nye systemene økte kostnader for private aktører. Det førte til kritikk. Men reduksjonen i risiko har over tid mer enn oppveid de økte kostnadene. Finanskrisen høsten 2008 synliggjorde gevinstene. Der det var gode oppgjørssystemer uten motpartsrisiko, fungerte markedene bedre.

Kjernen i det norske betalingssystemet er avregningsystemet NICS – Norwegian Interbank Clearing System – og Norges Banks oppgjørssystem, NBO. I gjennomsnitt går over 200 milliarder kroner gjennom NBO hver dag. Uten dette systemet ville betalingene i Norge stoppe opp. Det ville raskt få store konsekvenser. Norges Bank har derfor som mål at oppgjørssystemet skal være 100 prosent tilgjengelig i åpningstiden. De senere årene har vi lyktes godt med dette. Det har nesten ikke forekommet feil. Vi jobber stadig med forbedringer, for å sikre et robust og effektivt system også i årene fremover.

Betalinger starter ofte med at en person eller bedrift betaler i nettbanken eller med et betalingskort. De fleste betalingene blir sendt videre fra datasentralen i kundens bank til NICS. Basert på alle betalingene vi som kunder har foretatt, beregner NICS en posisjon for hver enkelt bank mot de andre bankene. Resultatet av avregningen sendes fire ganger om dagen til NBO. Der justeres saldoen på bankenes kontoer i Norges Bank. Når bankene har fått beskjed om at oppgjøret i Norges Bank er i orden, justerer bankene kontoene til sine kunder. Alle de store bankene deltar i disse oppgjørene. DNB og SpareBank 1 SMN deltar i oppgjøret i Norges Bank også på vegne av mindre banker.

Norges Bank har i dag publisert en ny undersøkelse av betalingskostnadene, basert på data fra 2013. De samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk av kontanter, betalingskort og girobetalinger utgjør snau 15 milliarder kroner.^[3] Det tilsvarer 0,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Anslaget omfatter kostnadene både for de som tilbyr tjenestene og for de som bruker dem. Kostnadene har falt siden de sist ble beregnet i 2007. Sammenliknet med andre land, er kostnadene i det norske betalingssystemet lave. Det kommer kundene til gode og utgjør et konkurransefortrinn for norsk næringsliv.

Det er flere årsaker til at kostnadene er lave i Norge. Ny teknologi bidro til at vi tidlig tok i bruk kostnadseffektive elektroniske systemer. Bankene var tidlig ute med nye løsninger, og befolkningen tok dem i bruk raskt. Bankene har samarbeidet både om etablering og drift av de nye løsningene. Stordriftsfordelene det ga, gjorde det mulig å holde kostnadene nede. Her ligger norske og nordiske banker langt framme.

Norge er i verdenstoppen i bruken av betalingskort. Åtte av ti korttransaksjoner skjer med BankAxept. Dette er en av de løsningene norske banker har utviklet. Ifølge våre beregninger er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk av BankAxept rundt 3 kroner per betaling. Til sammenlikning koster betalinger med internasjonale kort 13 kroner, altså over fire ganger så mye.

Bruken av kredittkort øker. Det er brukerstedet – typisk en butikk – som betaler kostnadene ved bruken, og ikke eieren av kortet. Mens butikken betaler rundt 10 øre når kunden bruker BankAxept, må butikken vanligvis betale mellom 1 og 2 prosent av kjøpesummen når kunden velger Visa eller Mastercard. Butikkene står fritt til å velte denne kostnaden over på brukeren av kortet, men det skjer sjelden i Norge. Kundene blir dermed ikke stilt overfor riktige priser når de skal velge betalingsløsning. Resultatet kan bli at en billig løsning – BankAxept – fortrenses til fordel for dyrere løsninger.

I Danmark tar butikkene gebyr av kunder som bruker kredittkort. En tilsvarende praksis i Norge kunne bidra til å holde kostnadene i betalingsformidlingen nede. Fortjenesten bankene har på bruken av internasjonale betalingskort, er høyere enn på BankAxept. Derfor kan mange banker isolert sett ha interesse av at kundene velger internasjonale betalingskort. Det er på vei nye europeiske reguleringer som vil sette et tak på hvor høye gebyrer utstederne av betalingskort kan ta. Det vil trolig svekke bankenes motiver til å fremme internasjonale betalingskort.

Bankene går fortsatt i underskudd på betalingsformidling. Undersøkelsen vi legger fram i dag, viser riktignok at bankenes kostnadsdekning har økt noe over tid. Men fortsatt utgjør inntektene kun 76 prosent av kostnadene knyttet til betalingsformidlingen.

Bankene går i underskudd på alle hovedgruppene av betalingsinstrumenter, med unntak av internasjonale kort. Underskuddet må dekkes av inntekter fra annen virksomhet i bankene. Prising som ikke dekker kostnader, kan være et bevisst valg fra bankenes side. Noen kunder kan mene at de ikke bør betale for å bruke sine egne penger. Samtidig kan feil prising og underskudd svekke bankenes evne og vilje til å fremme effektive løsninger og investere i ny infrastruktur. Det er ikke fremtidsrettet.

Vi må investere nå for å sikre effektive og trygge betalinger også i fremtiden. Opprettelsen av selskapet BankAxept AS er i så måte lovende. Norges Bank vil følge nøye med på utviklingen og fortsatt legge fram informasjon om kostnader, priser og markedsforhold.

Kontaktløse betalinger er på vei inn i det norske betalingsmarkedet. Kontaktløst betyr at kunden kan betale ved å holde en mobiltelefon eller et kort over en terminal uten å taste PIN-koden.^[4] Dette er en ny betalingsmåte, men betalingsløsningen bak er ikke ny. Løsningene er ofte basert på bruk av kredittkort, med lav pris for brukeren. Dersom kontaktløse betalinger basert på kredittkort fortrenger betalinger med BankAxept, kan de samfunnsøkonomiske kostnadene i betalingsformidlingen øke. Norges Bank har merket seg at det nye eierselskapet til BankAxept vurderer å utvikle en løsning for kontaktløse betalinger. Det kan styrke konkurransen og bidra til lavere kostnader også for denne typen betalinger.

Effektivitet er mer enn lave kostnader. Betalingsformidlingen er blitt både hurtigere og mer brukervennlig de siste årene. Blant annet har antallet daglige avregninger og oppgjør økt fra to til fire. Kontaktløse betalinger gjør småbetalinger fortere. Også overføringer i nettbank vil snart bli raskere. Ved bruk av den nye tjenesten «straksbetaling» vil mottakeren ha pengene på konto i løpet av noen sekunder. Da skjer oppgjøret mellom bankene først i ettertid. Men fortsatt er det en vei å gå – på dette området har andre land kommet lenger enn Norge. Det er å håpe at betalingsformidlingen i Norge blir enda raskere de neste årene.

Evaluering av norsk finansiell infrastruktur

Finanskrisen minnet oss om at stadig mer kompliserte finansielle instrumenter og krevende teknologiske løsninger har økt risikoen i den finansielle infrastrukturen. Etter krisen er de internasjonale anbefalingene til den finansielle infrastrukturen blitt skjerpet. [\[5\]](#)

De nye prinsippene gir en helhetlig standard for den finansielle infrastrukturen på tvers av landegrenser og ulike typer systemer. Formålet er å fremme en robust og effektiv finansiell infrastruktur [\[6\]](#) som støtter opp under stabiliteten i det finansielle systemet i verden. Områder som operasjonell risiko, derivateksponering og bruk av sentrale motparter er viet mer oppmerksomhet i de nye prinsippene.

Norges Bank overvåker finansiell infrastruktur og fører tilsyn med systemene for avregning og oppgjør av betalinger mellom bankene. Det er to systemer som har konsesjon fra Norges Bank til å foreta avregning eller oppgjør: NICS og DNB som privat oppgjørsbank. For disse systemene kan Norges Bank som tilsynsmyndighet kreve at eierne retter opp forhold som ikke er i tråd med konsesjonsvilkårene eller loven om betalingsystemer.

Norges Bank har i samarbeid med Finanstilsynet nylig evaluert viktige deler av den finansielle infrastrukturen i Norge ut fra de internasjonale prinsippene. [\[7\]](#) Hovedkonklusjonen er at den finansielle infrastrukturen i Norge er robust og effektiv. Det er likevel behov for noen forbedringer. Vi trekker særlig fram to forhold:

For det første har enkelte av systemene et mangelfullt rammeverk for oppfølging og styring av risiko. Et slikt rammeverk er nødvendig for å vurdere risiko og tiltak samlet. Ellers blir det usikkert om tiltakene som settes inn, er de riktige.

Rammeverket skal dekke alle sidene ved virksomheten, også de delene som er satt bort til andre leverandører. Det er et vesentlig virkemiddel for å ha kontroll over den samlede risikoen i systemet. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at en driftsleverandør har et eget risikorammeverk på plass. Styret i eierselskapet har ansvaret.

For det andre er det ikke alltid klart hvordan den operasjonelle risikoen styres og kontrolleres. Hvis den operasjonelle risikoen ikke håndteres riktig, løper vi en risiko for at driften blir forstyrret – og i verste fall stopper opp. Svikt i leveransen av elektronisk kommunikasjon er et eksempel på en operasjonell risiko som kan få store konsekvenser. Systemeiere må sørge for at de ulike operasjonelle risikoene kartlegges og analyseres. På det grunnlaget må systemeier treffe nødvendige tiltak.

Evalueringen følges nå opp. Eierne av systemene har utarbeidet planer for tiltak. NICS Operatørkontor har svart Norges Bank at arbeid knyttet til prinsippene for risikorammeverk og operasjonell risiko skal være ferdig innen årsskiftet. Norges Bank vil påse at fremdriften og tiltakene er tilfredsstillende. Som operatør av NBO arbeider Norges Bank også med tiltak som vil styrke oppgjørssystemet sentralt.

Utkontraktering

Den finansielle infrastrukturen er i dag basert på avanserte tekniske løsninger. Det stiller store krav til dem som utvikler og drifter systemene. Slik kompetanse er kostbar og kan være vanskelig å holde på. Eierne har i stor grad utkontraktert den tekniske driften. Det gir økt fleksibilitet. Samtidig kan utkontraktering gjøre det mer utfordrende å håndtere operasjonell risiko.

De faste kostnadene knyttet til drift og utvikling kan være høye. Det åpner for å utnytte stordriftsfordeler. Utkontraktering kan føre til at flere systemer benytter samme leverandør. Det kan gi lavere kostnader. På den annen side vil en slik konsentrasjon kunne svekke konkurransen, samtidig som risiko samles hos én aktør. En eventuell svikt hos leverandøren kan da ramme store deler av den finansielle infrastrukturen.

Systemene er sårbare for teknisk svikt og for angrep utenfra. Med flere ledd av leverandører, øker risikoen, samtidig som den blir mer krevende å avdekke. Norges Bank skal i 2015 evaluere den utkontrakterte driften til sentrale aktører i den finansielle infrastrukturen i Norge. Også den evalueringen vil bli basert på internasjonale prinsipper.[\[8\]](#)

En grunnleggende forutsetning er at eierne av systemene har det endelige ansvaret for driften. Ansvaret omfatter også reserveløsninger. Eiernes ansvar endres ikke av at hele eller deler av driften forvaltes av andre. Eierne må derfor beholde tilstrekkelig ekspertise selv.

Både for systemeier og myndigheter er mulighetene til å stille krav og følge opp virksomheten mer krevende jo lenger unna den er. Når deler av den finansielle infrastrukturen driftes utenfor Norge, bør systemeierne iverksette særskilte tiltak for å bøte på de ekstra utfordringene. Vi må unngå at kritisk infrastruktur for Norge rammes av hendelser i andre land. Norges Bank vil legge vekt på slike hensyn i tilsynsarbeidet.

Beredskap

Konsekvensene av avvik i et betalingssystem kan være større for samfunnet enn for den enkelte operatør. Derfor stiller myndighetene strenge krav til beredskap. Løsningene skal både redusere sannsynligheten for uønskede hendelser og konsekvensene hvis skaden først har inntruffet. Kravene til beredskap kan innebære økte kostnader på kort sikt. På lengre sikt er en tilstrekkelig beredskap avgjørende for samfunnet. Det preger avveiningene mellom langsiktig risiko og kortsiktige kostnader.

IT-systemer og nettsider er utsatt for angrep fra kriminelle. Angrepene kan både sette tjenestene ut av drift og redusere tilliten til systemene. Angrepene kommer i stadig nye former. Det fordrer at systemeierne holder seg oppdatert på ulike typer angrep. Finans Norges etablering av FinansCERT er et godt tiltak i så måte. I tillegg må aktørene sørge for et robust forsvar mot angrep. Det blir neppe enklere i tiden fremover. Likevel: Skal vi høste fordelene av IT- og nettbaserte tjenester, er betydelig ressursbruk på overvåking og sikkerhet en pris vi må betale.

Bankene og Norges Bank må i verste fall håndtere situasjoner der hele eller deler av betalingssystemet er satt ut av spill. Ny teknologi kan på sikt åpne for nye beredskapsløsninger. Til nå er det likevel ikke dokumentert gode nok alternativer til at kontanter kan avskrives som en del av den samlede løsningen. Finanstilsynet og Norges Bank ser nå nærmere både på beredskapen for elektroniske betalinger og bankenes beredskap for distribusjon av kontanter.

Norges Bank skal sikre at samfunnet har tilgang på kontanter som betalingsmiddel. Bankene kan gjøre uttak av kontanter basert på innskudd i Norges Bank. Publikum forholder seg til bankene for kontantuttak. Regjeringen la fram forslag til ny finansforetakslov for Stortinget før sommeren. Der slås det fast at banker har plikt til å motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter. Dette er en presisering av bankenes ansvar på kontantområdet. Lovforslaget gir samtidig bankene frihet til å velge organiseringen av tjenestene, så lenge de kan dekke kundenes etterspørsel.

Avslutning

La meg oppsummere: Det norske betalingssystemet er effektivt og tidsriktig. Det gir nasjonen et konkurransefortrinn i forhold til mange andre land.

Eierne må ha styringssystemer som gir god kontroll av driften. Eiernes ansvar omfatter også reserveløsninger. Ansvarer endres ikke av at hele eller deler av driften forvaltes av andre.

Betalinger kan bli både billigere, raskere og mer brukervennlige enn de er i dag. Bankene bør prise betalinger slik at de får en akseptabel inntjening som fremmer lønnsomme investeringer. Det vil også være i kundenes interesse. Vi er som samfunn tjent med at banker og andre aktører nå investerer i sikre og fremtidsrettede løsninger. Målet må være at vi fortsatt skal ligge i forkant av den internasjonale utviklingen. Det begynner å haste med å få nye løsninger på plass. Her har systemenes eiere – bankene – i fellesskap interesser som går ut over rent privatøkonomiske hensyn for den enkelte bank.

Takk for oppmerksomheten!

Fotnoter

[1] Se betalingssystemloven.

[2] Drøftingen av avveieringer mellom kostnader og risiko er inspirert av Kahn et. al. (2014): «Central banks and payment systems: The evolving trade-off between cost and risk» og Normans kommentar på [Norges Banks konferanse "Of the uses of central banks: lessons from history"](#), 5.-6. juni 2014.

[3] Se [Norges Bank Memo 5/2014](#).

[4] Innenfor visse beløpsgrenser. Kundene må fortsatt taste PIN-koden ved større betalinger.

[5] Det har skjedd i regi av sentralbankorganet CPMI (Committee on Payments and Market Infrastructures) – som tidligere het CPSS (Committee on Payment and Settlement Systems) – og organet for verdipapirtilsyn, IOSCO (International Organization of Securities Commissions).

[6] Den finansielle infrastrukturen består av betalingssystemet og verdipapiroppgjørssystemet, herunder systemene til sentrale motparter.

[7] Følgende systemer ble evaluert: Avregnings- og oppgjørssystemene for betalinger, verdipapiroppgjørssystemet, registerfunksjonen til Verdipapirsentralen (VPS) og den sentral motparten Oslo Clearing, de to siste i samarbeid med Finanstilsynet. Evalueringen ble presentert i rapporten «Finansiell infrastruktur 2014» fra Norges Bank.

[8] Appendix F i prinsippene fra CPMI-IOSCO.