

# Risiko og effektivitet i betalingsformidlingen

Visesentralbanksjef Jarle Bergos foredrag på Bankenes Betalingsformidlingskonferanse 11. november 1999.

Risikoen i betalingsformidlingen er nært knyttet til bruk av kontopenger. Formidling av betalinger - via banker - tar tid, og dette tidsgapet (mellom betaling og oppgjør) er en viktig kilde til oppgjørsrisiko. Betaling med kontanter gir umiddelbart oppgjør og medfører ikke tilsvarende risiko. Overgangen fra kontantoppgjør til bruk av kontopenger innebærer derfor økt risiko, men samtidig økt effektivitet. Publikums valg av betalingsmidler og -instrumenter har således en direkte innvirkning på risikoen og effektiviteten i betalingsformidlingen.

Publikums valg av ulike betalingsmidler og -instrumenter varierer over tid. Dette er selvsagt ingen ny erkjennelse. Allerede i 1924 uttalte bankkomitéen - som den gang utformet ny lov om aktiebanker - at:

Betalingsmidlene er ikke et uforanderlig begrep, det har gjennom tidene tatt forskjellige skikkelser. Loven sier, hvad der er tvungen betalingsmidler ... , men sedvanen lar dessuten visse sikre fordringer gå fra hånd til hånd som betaling. Bankvesenet har skapt et nett av forbindelser mellom kreditorer og debitorer i utalte mengder, små som store, og har derigjennom automatisk også frembragt nye betalingsmidler - bankchecken, giroanvisningen, den telegrafiske overførsel. Disse nye, bankmessige betalingsmidler har - i de mere utviklede land - redusert de lovbestemte, tvungne betalingsmidler til å brukes mest, hvor det gjelder dagliglivets mindre oppgjør eller isolerte uttelling (kontantbetalinger i snevreste forstand). Bankfordringer, som overføres, er så å si blitt forretningslivets regulære betalingsmidler.

Også i dag er betalingsformidlingen i rask endring. Ny teknologi, nye aktører, nytt rammeverk og stadig mer internasjonalisering gjør at dette området - som var ganske komplisert fra før - blir stadig mer utfordrende å følge med i. Norges Bank har et lovpålagt ansvar for å fremme et effektivt betalingssystem. Når utviklingen går raskt, blir denne oppgaven desto mer krevende.

Hva vårt ansvaret består i og hvordan det avgrenses i forhold til aktørenes, og særlig bankenes ansvar, vil være sentralt i mitt foredrag her i dag. Før jeg kommer dit, skal jeg imidlertid forsøke å vurdere risiko og effektivitet i det norske betalingssystemet.

La meg starte med fire observasjoner som jeg finner er relevante for en drøfting av risiko og effektivitet i betalingsformidlingen:

## Noen observasjoner

- For det første - risikoen i betalingsformidlingen er nært knyttet til utformingen av betalingstjenestene (avtaler, betalingstidspunkt, etc.)

Sentralbanker har særlig vært opptatt av risikoen i interbanksystemene, eller systemer for avregning og oppgjør av betalinger mellom banker. Disse systemene befinner seg på toppen av den såkalte betalingspyramiden.

Her går de store, tidskritiske betalingene og her er faren for systemrisiko åpenbart størst. Forstyrrelser i denne delen av betalingssystemet kan få svært alvorlige følger, dels via bankenes eksponeringer mot hverandre og dels via bankenes håndtering av betalinger til og fra sine kunder - dvs. massebetalingene.

I Norges Bank har vi etter hvert også fokusert på risikoen i massebetalingsystemet, ikke minst fordi mange små transaksjoner summerer seg opp til ganske store beløp, og fordi det typisk tar noe tid før endelig oppgjør mellom bankene gjennomføres. Internasjonalt er man også blitt mer opptatt av risikoen i slike systemer. Hvis disse systemene dessuten blander sammen rene massebetalinger med store betalinger - slik som i Norge - blir det internasjonalt anbefalt at man stiller like strenge krav til slike systemer som man stiller til systemer for store betalinger.

Dessuten er vi blitt mer oppmerksom på at deler av kredittrisikoen bankene imellom oppstår i tilknytning til (det rettslige grunnlaget for) de enkelte betalingstjenester. I noen tilfeller oppstår faktisk bankenes forpliktelser allerede på det tidspunktet kunden betaler, dvs. lenge før selve interbanktransaksjonen. En vurdering av risikoen i interbanksystemene må derfor bygge på en grundig analyse av skjæringstidspunkter for de viktigste betalingstjenestene.

Som sentralbank er vi naturligvis opptatt av at hele betalingssystemet fungerer godt. Hvis viktige systemer for betalingstjenester bryter sammen, vil det åpenbart være begrenset nytte i robuste interbanksystemer. Omfattende problemer i systemer for betalingstjenester vil i verste fall kunne svekke publikums tillit til kontopenger og føre til en overgang til kontantbetalinger. Også dette tilsier at vi er oppmerksom på samspillet mellom interbanksystemene og systemene for betalingstjenester.

- For det andre - risikoen i betalingssystemet kan reduseres ved omlegging til brutto oppgjør i sentralbanken - men det er kostnader knyttet til en slik omlegging

Stadig flere land, herunder Norge, har fått brutto oppgjørssystemer - såkalte RTGS systemer - for store betalinger. En omlegging fra netto- til bruttooppgjør for store betalinger vil kunne fjerne kredittrisikoen, og dermed en viktig årsak til systemrisiko, fra interbankoppjøret. En slik omlegging er imidlertid ikke uten kostnader. La meg kort nevne to ulemper ved bruttooppgjør som ofte trekkes frem:

1. For det første er det klart at bruttooppgjør ikke fjerner faren for systemrisiko helt. Banker vil fremdeles være knyttet sammen ved interbanklån, og problemer i en institusjon vil fremdeles kunne få store ringvirkninger selv om oppgjørssystemet er fjernet. Dessuten kan risikoen øke for andre institusjoner som må yte mer kreditt (til dem som trenger likviditet for bruttooppjøret) eller for institusjoner som ikke mottar oppgjør så raskt som tidligere (pga. kjøproblemer i bruttooppjøret).
2. For det andre kan overgang til bruttooppgjør gi økte likviditetskostnader for deltakerne i oppjøret. Når mange transaksjoner skal gjøres opp samtidig, er det alltid en fare for "vranglås", dvs. at oppjøret stopper opp fordi likviditeten er skjevt fordelt. Dette forholdet

er for øvrig vel kjent og løses i mange land ved at sentralbanken "smører" oppgjøret med lån til deltakerne.

- For det tredje - det er blitt større oppmerksomhet omkring behovet for å avveie risiko og effektivitet

I den senere tid er det blitt mer oppmerksomhet på avveiningen mellom risiko og effektivitet. Dette skyldes ikke minst de erfaringer vi og andre sentralbanker har hatt med de nye oppgjørssystemene og tilhørende rammevilkår. RTGS systemene setter relativt store krav til likviditetsstyring og kostnadene ved sikkerhetsstillelse kan blir ganske store. Sammenlignet med utgangspunktet - de "usikre" nettosystemene - var dette en kostnad mange mente det var fornuftig å ta. Etter hvert har det imidlertid utviklet seg en rekke "mellomløsninger" - såkalte hybrider - som gjør at skillet mellom netto og brutto systemer er blitt mindre klart. For eksempel har man innført flere oppgjør gjennom dagen i enkelte netto systemer, ofte i kombinasjon med ulike former for eksponeringsgrenser og kollektive garantiordninger. I enkelte bruttosystemer er likviditetsproblemene søkt løst ved nye løøsninger (algoritmer), ofte i kombinasjon med ulike typer sentralbanklån (i hovedsak mot sikkerhet).

Vi ser således en viss konvergens mot en ny type avregnings- og oppgjørssystemer: "Sikre" nettosystemer eller "optimerte" bruttosystemer. Dette betyr ikke at kravene til slike systemer er reduserte; om noe er listen lagt høyere for hva som er akseptable internasjonale standarder.

- Og for det fjerde - det er større enighet om de (internasjonale) krav som må stilles til betalingssystemene

Lamfalussy-kravene er velkjente. De ble utformet av en G10 komite på begynnelsen av 90-tallet som minimumskrav for å redusere risikoen i store, internasjonale avregnings- og oppgjørssystemer. De fikk imidlertid snart anvendelse også i tilsvarende nasjonale systemer.

Systemene skal ha et klart rettslig grunnlag, risikoen skal være kjent og forstått, det skal være klare ansvarsforhold og eksponeringsgrenser, oppgjør skal kunne gjennomføres - selv om den største deltaker får betalingsvansker, det skal være klare tilgangskriterier og tilfredsstillende back-up rutiner.

Lamfalussy-kravene er fremdeles aktuelle, men som jeg var inne på over, er det behov for noen justeringer i lys av erfaringene siden de først kom i 1990. Et utkast til reviderte krav er til vurdering i BIS og vil ventelig foreligge en gang til neste år.

Jeg har trukket frem disse kravene fordi de er aktuelle også for oss her hjemme. Ved en eventuell fremtidig tilknytning til TARGET ville vi måtte forvente at slike krav vil bli stilt til våre interbanksystemer. Dessuten må vi regne med at utenlandske banker vil være opptatt av at våre systemer tilfredsstillende internasjonale krav. Vi kan nok diskutere om kravene er like relevant for alle deler av NICS-systemet, men jeg tror at vi i en aktuell situasjon med mulig tilknytning til et internasjonalt system kun vil stå overfor ett valg - å gjennomføre kravene fullt ut! I det foreslåtte fremtidige system med konsesjonskrav for interbanksystemene vil det nok også bli lagt stor vekt på å vurdere om systemene oppfyller slike internasjonale krav.

# Risiko og effektivitet i det norske betalingssystemet

## Massebetalinger

La meg nå gå over til å se nærmere på situasjonen i det norske betalingssystemet. Hvis vi først ser på kundesiden av betalingsformidlingen - hvor de såkalte massebetalinger er dominerende - er det to forhold jeg har lyst å trekke frem: Det ene er den (fortsatt) kraftige veksten i elektroniske tjenester og det andre er den stabile bruken av kontanter.

### *Overgang til elektroniske betalingsinstrumenter*

Ser vi først på de elektroniske betalingstjenestene, så er det veksten i bruk av kort som er mest slående.

Bruken av betalingskort er nå større i Norge enn i de fleste andre OECD land og veksten er sterkere hos oss enn i mange andre land med avanserte betalingssystemer - som for eksempel Finland og Danmark.

Økt bruk av elektroniske tjenester er viktig for effektiviteten, inklusive kostnadseffektiviteten, i betalingssystemet. Vi vet at det er store forskjeller i kostnader mellom ulike betalingstjenester og et tilsvarende stort potensiale for innsparing. Kostnadmessig er også overgangen til rimeligere papirbaserte tjenester - som brevgiro - viktig. Det er beregnet at de totale kostnader for hele betalingssystemet i de vestlige land kan komme opp i 2-3 prosent av BNP. En overgang til elektroniske - eller rimelige papirbaserte tjenester - vil derfor i høyeste grad være et viktig bidrag til et effektivt betalingssystem.

Ser vi på fordelingen mellom ulike betalingstjenester når det gjelder verdi, er bildet litt annerledes.

Vi ser her at verdiandelen av betalinger gjort med betalingskort - på tross av en sterk transaksjonsvekst - ikke har økt særlig mye (den utgjør fortsatt bare en 3-5 % av det samlede transaksjonsbeløp i betalingsformidlingen). Det gjennomsnittlige beløp per transaksjon er fortsatt ganske lavt - om lag fire hundre kroner. Grovt sett kan vi allikevel si at betalingskortene nå er blitt det viktigste betalingsinstrument utenom kontanter i Norge for småtransaksjoner.

Det er derimot elektronisk girering som har hatt den kraftigste verdiveksten. Overføringer via bedriftsterminaler har økt særlig sterkt, mens veksttaket har vært sterkest for de "nye" tjenestene - telegiro og overføringer via hjemmebanker.

Denne utviklingen er viktig for den videre effektivisering av betalingssystemet. Fremveksten av hjemmebanker er en naturlig fortsettelse av telegiro og her ligger vi allerede langt fremme i Norge. Ved inngangen til 1999 kunne de aller fleste banker i Norge tilby girering via Internett og allerede i 1998 var omsetningen på vel syv milliarder. Når vi i tillegg vet at PC- og Internett-dekningen i Norge er høy, så burde forholdene ligge godt til rette for en interessant utvikling på dette området. Det vil i den sammenheng også være spennende å se

hvordan bankene møter de nye behov for betalingstjenester som oppstår i forbindelse med økende handel via Internett.

Ut fra dette vil jeg slutte at det norske betalingssystemet definitivt er blitt mer effektivt på 90-tallet.

## Faktorer som forklarer utviklingen

Overgangen til elektroniske betalingsinstrumenter har selvsagt en nær sammenheng med spredningen av informasjonsteknologien i Norge på 1990-tallet. Likevel er det viktig å understreke at det ikke er en automatisk kobling mellom ny teknologi og økt effektivitet. Effektivitet skapes i interaksjonen mellom teknologi, institusjoner og brukere. Følgende tre forutsetninger må være på plass for at vi skal få en effektivt bruk av ny teknologi:

For det første må aktørene i systemet kunne benytte seg av ny teknologi. Samordningen i det norske betalingssystemet har vært en viktig forutsetning for at næringen raskt har tatt i bruk nye elektroniske betalingstjenester. For det andre må kundene få enkel og billig tilgang til de nye betalingstjenestene, for eksempel via spredningen av EFTPOS-terminaler. Og for det tredje - og kanskje viktigst - må betalingssystemet oppmuntre til bruk av (kostnads)effektive betalingsinstrumenter. Publikum må stilles overfor riktige priser/insentiver slik at deres betalingsvaner endres i riktig retning. Kostnadsriktige priser er i denne sammenheng et viktig virkemiddel. På dette området ligger vi langt fremme i forhold til de fleste land. Dagens priser reflekterer i stor grad kostnadsforskjellene mellom ulike betalingstjenestene og viser at "riktige" priser er et egnet virkemiddel for å endre atferden i betalingsformidlingen.

### *Bruk av kontanter og utflatingsparadokset*

Et annet trekk ved det norske betalingssystemet på 1990-tallet er utflatingen i bruk av kontanter, her målt ved verdien av seddel- og myntomløpet som andel av BNP, etter en kraftig reduksjon gjennom 1980-tallet.

Fra et nivå på omkring syv prosent av BNP på begynnelsen av 80 tallet, kan det nå se ut som om vi er i ferd med å flate ut på et nivå rundt fire prosent. En tilsvarende utflating har også vært observert i andre land, selv om nivået varierer. Spørsmålet vi stiller oss er om denne utflatingen er permanent eller om vi kan vente en ytterligere nedgang i kontantbruken? La meg kort nevne tre forhold som jeg tror kan ha betydning:

For det første er det blitt billigere å bruke kontanter på 90-tallet. Kontanter er ikke et rentebærende betalingsmiddel, så renteinntekten man går glipp av vil være en del av "kostnaden" ved å bruke kontanter. Et fallende rentenivå på 90-tallet har redusert denne kostnaden betydelig for både publikum og banker. For det andre har publikum så langt vært skjermet for de reelle kostnadene ved kontantbruken, mens andre betalingsinstrumenter i økende grad har fått "kostnadsriktige" priser. Og for det tredje har utviklingen av nye betalingsinstrumenter for småbetalinger - såkalte småpengekort - gått tregt. Dette skyldes nok delvis at vi allerede har en godt utbygget EFTPOS-infrastruktur i Norge, og delvis kan det

henge sammen med det forhold jeg nevnte over - at kontanter fremdeles er et effektivt og rimelig alternativ.

Det er vanskelig å forutsi den videre utviklingen i bruk av sedler og mynt, både internasjonalt og i Norge. Lav inflasjon, lavt rentenivå og økt tilgjengelighet - for eksempel via "cash-back" ordningen i EFTPOS-systemet - vil stimulere til fortsatt kontantbruk, mens nye teknologiske løsninger vil kunne redusere den. Utviklingen i relative priser vil også være viktig.

Mye av Norges Banks virksomhet innenfor dette området er knyttet til vår rolle som utsteder av sedler og mynt; denne aktiviteten er et offentlig gode som sentralbanken vil dekke kostnadene ved. Norges Bank utfører imidlertid også en rekke tjenester for bank og post i betalingsformidlingen, ofte i konkurranse med andre, som ikke er priset eller har priser som ikke gir full kostnadsdekning. Denne praksisen er nå til vurdering internt i banken. Over tid må vi følgelig vente en mer kostnadsriktig prising også innen kontanthåndteringen. Det vil bli interessant å se om dette på sikt får virkninger for publikums kontantbruk.

### **Interbanksystemene (systemer for avregning og oppgjør)**

La meg nå gå over til å se litt nærmere på risiko og effektivitet i interbanksystemene, og særlig hvor vi står i en internasjonal sammenheng.

#### *Vi er kommet et godt stykke på vei*

Ved etableringen av NICS og NBO har vi fått et moderne avregnings- og oppgjørssystem i Norge. Dette har vi fått på plass omtrent samtidig med G-10 landene og EU. Våre systemer har enkelte positive egenskaper som ikke alle andre har, for eksempel muligheten for å løse opp vranglås-situasjoner i bruttooppgjøret (i NBO) og sentralisert likviditetsinformasjon (i NICS). Våre låneordninger er ganske like dem man finner i andre land, hvor det nå er vanlig at det stilles sikkerhet for alle lån i sentralbanken.

På to områder skiller vi oss imidlertid noe ufordelaktig ut i forhold til andre land: For det første lar vi en del av de store betalingene gå til multilateral avregning før det tas til oppgjør i Norges Bank. Det er ikke vanlig, men bidrar selvsagt til mindre krav til likviditet (og forekommer bl.a. i Tyskland og USA). For det andre bruker vi i Norge ennå såkalt "T-kopiering", noe som innebærer at mottaker får informasjon om betalinger før oppgjøret har funnet sted. Det skaper en risiko for at mottakerbank krediterer kunden før banken har mottatt pengene. Mottakerbanken kan dermed få en ikke-kontrollert eksponering i forhold til avsenderbank.

Samlet sett må vi allikevel kunne slutte at vi er kommet langt i forhold til de systemene som noen av oss husker fra 10-15 år tilbake.

#### *Risikoen kan fortsatt reduseres*

På tross av de fremskritt som er gjort, vil jeg likevel mene at risikoen i det norske avregnings- og oppgjørssystemet fremdeles kan og bør reduseres. La meg peke på tre områder hvor jeg tror risikoen fremdeles er for stor:

## 1. Masseavregningen i NICS

Omsetningen her er stor og voksende. Gjennomsnittlig omsetning per dag er nå i gjennomsnitt 28 milliarder kroner - mot ca 18,5 milliarder i 1998. På enkelte dager har omsetningen vært oppe i 76 milliarder kroner. Det er derfor grunn til å tro at et utsatt eller avvist masseoppgjør - som følge av betalingsproblemer i en bank - kan skape problemer for andre banker, i alle fall om oppgjøret trekker over til neste dag.

Det er heller ingen eksponeringsgrenser eller beløpsgrenser på hva eller hvor mye som kan sendes inn i masseavregningen. Systemet svarer egentlig ikke helt til sitt navn, fordi det inneholder både små og store betalinger. Som jeg pekte på tidligere, kan det tilsi at vi bør stille strengere krav til dette avregningssystemet enn vi ville gjort om det bare inneholdt massebetalinger.

Dersom det skulle vise seg at den banken som fører til forsinkelser i masseoppgjøret faktisk er insolvent, kan vi ikke utelukke at de andre bankene blir påført så store tap at det kan oppstå systemproblemer dersom en bank fallerer. Vi har meget grovt anslått at de bilaterale (brutto-) eksponeringene kan overstige 5 milliarder i enkelte oppgjør. Dette forholdet vil imidlertid bedres når bankene snart får adgang til rettsvern for avregningen. Det samlede maksimumstap vil da kunne reduseres til den fallerte bankens multilaterale nettodebet. Hvis banknæringen i tillegg kommer frem til en hensiktsmessig tapsfordelingsavtale, antar vi at det neppe vil være stor gjenværende fare for systemrisiko i denne delen av oppgjøret.

## 2. Bruttooppgjørene i NBO

Omsetningen via bruttooppgjørene i NBO varierer mellom 100 og 200 milliarder kroner per dag. Dette er den desidert største delen av oppgjøret, men siden det er et bruttooppgjør skulle man anta at risikoen var liten eller helt fraværende. Det er imidlertid ikke tilfellet.

Det kan for eksempel oppstå likviditetsproblemer som følge av teknisk svikt hos en eller flere banker - såkalt operasjonell risiko. Vi har allerede erfaringer med noen slike situasjoner og har sett at de raskt kan påføre andre deltakerne i NBO betydelige likviditetspåkjenninger. Norges Bank arbeider aktivt med å analysere og forbedre rutiner knyttet til slike situasjoner i forbindelse med år 2000 problematikken. Dette arbeidet vil gjøre at vi skulle være godt forberedt om slike uforutsette situasjoner skulle oppstå - også etter år tusen skiftet.

Et annet forhold som skaper risiko i forbindelse med bruttooppgjøret er den utstrakte bruk av tidlig kreditering. Informasjonen om dette er noe ufullstendig, men det er vårt inntrykk at denne praksisen er ganske utbredt. Muligheten for tidlig kreditering henger som kjent sammen med den modell for informasjonsutveksling som er valgt i det norske systemet, jf min tidligere merknad om den såkalte "T-kopiering". Denne praksis - som for øvrig ikke er i samsvar med internasjonale anbefalinger - kan føre til at mottakerbank får en ikke-kontrollert eksponering i forhold til avsenderbank. Det bør være et mål på sikt å få til en overgang til såkalt "Y-kopiering" - også i det norske SWIFT-systemet.

## 3. Valutaoppgjøret

Vi må anta at det også er en ikke ubetydelig valutaoppgjørsrisiko i det norske betalingssystemet. Valutaoppgjørsrisiko er risikoen ved oppgjør av valutakontrakter, og den oppstår fordi partene i en handel normalt må sende den solgte valutaen lenge før de vet om de har mottatt den valutaen de har kjøpt. Vi vet at kronedelen knyttet til valutaomsetningen utgjør en svært høy andel av omsetningen i bruttooppgjøret, og at det ofte gjøres opp handler i rene valutainstrumenter for opp mot 90 milliarder kroner daglig. Overgangen til bruttooppgjør har således redusert oppgjørsrisikoen i det norske systemet noe, samtidig som denne overgangen egentlig ikke adresserer den kanskje største risikoen. For å få større klarhet i dette, tar Norges Bank sikte på å kartlegge valutaoppgjørsrisikoen blant norske banker på samme måte som det har vært gjort i G-10-landene. Norges Bank stiller seg også i prinsippet positivt til at norske kroner tas inn i valutaoppgjørssystemet CLS. Tilknytning til CLS vil være i tråd med internasjonale anbefalinger og vil sterkt redusere valutaoppgjørsrisikoen ved handel i norske kroner.

### *Effektiviteten er neppe god nok*

Denne observasjonen knytter seg særlig til dagens låneordning i Norges Bank og den tilhørende sikkerhetsstillelse. Vi har nå en situasjon hvor alle lån i Norges Bank i utgangspunktet skal være dekket med sikkerheter. Den siste tilpasningen på dette området ble foretatt i september, da sikkerhetskravet ble innført også for F-lån. Etter denne endringen har vi nå et system som ligner på det mange andre land - særlig i Europa - allerede praktiserer. Vi har imidlertid et relativt lite statspapirmarked i Norge i forhold til andre land - noe som for så vidt er positivt i seg selv - men det innebærer samtidig at vi må utnytte tilgjengelig sikkerheter på en enda bedre måte enn andre.

Ved en måling i oktober i år var forholdet mellom total omsetning og stilte sikkerheter grovt regnet fem til en i det norske oppgjørssystemet. Dette tilsvarer situasjonen i Stockholm, men er langt under det man får til i London. Der er omsetningen per dag ca 125 milliarder pund - med topper opp mot det dobbelte - mens sikkerhetsbehovet ligger på bare 8 milliarder pund, dvs. et forholdstall på ca 16. Effektiviteten målt på denne måten er altså minst tre ganger så god i London som i Oslo eller Stockholm - og vi har ingen indikasjoner på at det er et mindre betryggende system i London. Dette tilsier at det er et potensiale for forbedring hos oss.

Hvor kan vi få til forbedringer? For det første i masseoppjøret: I dagens system skal det båndlegges fullt ut for dette oppjøret, men usikkerhet om faktisk behov og tungvinte rutiner gjør at både bankene og vi ønsker oss endringer her. Særlig for masseoppjøret burde det være mulig å komme frem til bedre rutiner som reduserer behovet for båndlegging. En gjennomgang av trafikkmønsteret (særlig for statlige betalinger) i kombinasjon med andre egnede tiltak (som for eksempel eksponeringsgrenser og kollektiv sikkerhet) burde kunne redusere behovet for likviditetsbinding i forbindelse med dette oppjøret merkbart.

Det andre området som vil kunne gi merkbare gevinster er endringer i reglene for pantsetting. Dagens lovverk er til hinder for løpende endring i hvor mye som pantsettes til fordel for bl.a. Norges Bank. Dette innebærer at bankene ikke kan endre de sikkerheter som allerede er pantsatt (dagen før) til fordel for Norges Bank. Hvis det på oppgjørsdagen viser



seg at det er pantsatt for lite, vil ikke bankene kunne øke sikkerhetsstillelsen - selv om den har tilgjengelig verdipapirer i VPS. Denne tregheten - som følger av VPS loven - gjør at banken ikke kan tilpasse sine sikkerheter i løpet av dagen. Dette er naturligvis ikke en optimal situasjon, noe vi tidligere har påpekt. Saken ligger til behandling i VPS lovutvalget, og vi får håpe at man der finner frem til en snarlig løsning.

La meg nå gå over til å si litt mer om ansvar og roller i betalingssystemet.

## **Ansvar og roller i betalingssystemet**

Hovedansvaret for utviklingen av betalingssystemet ligger og må ligge hos bankene. Selvregulering er fortsatt normen. Mer komplekse systemer og muligheten for nye aktører øker imidlertid behovet for et offentlig delansvar. Dette er bakgrunnen for det forslag til ny lov om betalingssystemer m.v. som er til behandling i Stortinget. I følge lovforslaget vil Norges Bank få et konsesjons- og tilsynsansvar for interbanksystemene i Norge. Dette ansvaret ønsker vi å utøve i samspill med næringen og dets aktører. I det følgende skal jeg se litt nærmere på dette samspillet, hvordan det kan utvikles, og hva våre respektive roller og ansvar bør være. Jeg skal også si litt om våre forberedelser til den nye konsesjonsrollen og komme med noen synspunkter på hvilke krav som må stilles til interbanksystemene.

### **Betydningen av selvregulering**

Norges Banks nye konsesjons- og tilsynsansvar skal være et supplement til dagens selvregulering. Hittil har aktørene samarbeidet om standarder, regler og rutiner for sikkerhet og transaksjonsutveksling innen betalingsformidlingen. Det er inngått avtaler om plikter og ansvar mellom partene som har sikret samordning mellom bankene. Selvreguleringen har i hovedsak skjedd gjennom og mellom de to bankforeninger. Det er enighet om at denne modellen har gitt betydelige resultater, ikke minst en infrastruktur som ivaretar viktige samfunnsmessige hensyn, samtidig som det er åpnet opp for virksom konkurranse mellom aktørene.

Utfordringen for Norges Bank blir å utøve konsesjons- og tilsynansvaret slik at selvreguleringen videreføres, samtidig som vi beveger oss i riktig retning når det gjelder både risiko (-reduksjon) og effektivitet i interbanksystemene.

### **Norges Banks ansvar**

At Norges Banks har et ansvar i forhold til betalingssystemet er ikke noe nytt som kommer med dette lovforslaget. Norges Bank skal i følge sentralbankloven *fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet*. Denne formuleringen innebærer at vi må balansere risiko og effektivitet.

Norges Bank er også oppgjørsbank for bankene. Denne funksjonen har ledet til at vi stiller krav til bankene og deres avregningssystemer, med særlig vekt på risikoreducerende tiltak.

Og som fremtidig konsesjonsmyndighet for interbanksystemene må vi, i vurderingen av systemene, også foreta en balansering mellom risiko og effektivitet.

I det følgende skal jeg komme med noen observasjoner om vårt nye ansvar, før jeg sier litt om selve konsesjonsprosessen og de krav som må stilles til systemene. Siden loven ennå ikke er vedtatt, må dette nødvendigvis bli noe spekulativt.

Vi er bevisste på at loven skal være et supplement til selvreguleringslinjen. Vi skal (i følge Ot prp nr 96, 1998-99) *søke å fremme insentiver som føre til at denne linjen kan opprettholdes*. Samtidig viste jeg i min gjennomgang tidligere at risikoen i oppgjørssystemene fortsatt kan og bør reduseres. Dette reiser spørsmålet om vi har hatt riktige insentiver til nå. Det blir således en utfordring å finne insentiver som imøtekommer næringens behov for selvregulering, samtidig som de leder til en mer optimal tilpasning - med noe mindre risiko.

Vi må som konsesjonsmyndighet ta stilling til hvilke systemer som skal omfattes av konsesjonsplikten, og hvilke som skal unntas (fordi de ikke har betydning for den finansielle stabilitet). Her er det flere forhold som må avklares. Omsetningen og risikoeksponering i systemene vil bl.a. stå sentralt i våre vurderinger. NICS er åpenbart et system som vil falle inn under konsesjonskravet, og i første omgang vil vi nok måtte konsentrere vurderingene om dette systemet. Videre må vi avklare hvilke krav som skal stilles til interbanksystemene, og særlig hva som må til for at de skal oppfylle lovens formål om at:

Interbanksystemer skal organiseres slik at hensynet til finansiell stabilitet blir ivaretatt. Det skal legges særlig vekt på å motvirke risiki som følger av likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakere i systemet.

Dette må tolkes dithen at interbanksystemene skal være organisert slik at de er robuste og kan tåle stress. Det vil nok trekke i retning av at de sentrale avregnings- og oppgjørssystemene må tilfredsstillende de internasjonale krav som stilles til tilsvarende systemer. Det betyr ikke at Norges Bank vil diktere bestemte løsninger for systemene, men vi må kunne kreve at risikoen er identifisert og under kontroll, samt at det finnes tilfredsstillende løsninger for avvikshåndtering. Flere alternative løsninger kan nok være aktuelle. Her må bankene bestemme selv, innenfor de grenser som forsvarlig risikohåndtering setter.

Et eksempel kan illustreres dette: Risikoen i nettooppgjøret oppstår særlig pga. tidsspennet mellom betaling og oppgjør. Til nå har det vært vanlig at mottakerbank stiller midler til disposisjon for sin kunde - i påvente av endelig overføring av midler fra avsenderbank i oppgjøret. Denne sedvanen kan gi opphav til store og uforutsette eksponeringer innen oppgjøret foretas. Hvis mottakerbanken i stedet venter med å kreditere, vil kredittrisikoen fjernes fra nettooppgjøret, men man taper samtidig effektivitet - fordi kundene først får midlene sine en (eller kanskje to) dager senere. Fordelene ved utsatt kundekreditering må derfor veies mot ulempene. Poenget mitt her er at det bankene selv som må foreta denne vurderingen, mens vi i Norges Bank må vurdere om de aktuell tiltakene er tilstrekkelige for å ivareta lovens formål.

La meg her legge til at konsesjon ikke betyr at Norges Bank har satt et godkjenningstempel på de tekniske løsningene til interbanksystemene. Dette forholdet er da også understreket i forarbeidene til loven, der det heter at ... *konsesjonsbehandling ikke innebærer at myndighetene innestår for egenskaper ved systemets drift eller lignende*.

Når det gjelder selve konsesjonsprosessen, har vi i Norges Bank startet forberedelsene og vi skal være klare til å motta konsesjonssøknader når loven trer i kraft. Samtidig er vi oppmerksomme på at utformingen av konsesjonssøknader vil ta noe tid, og at ikke minst eventuelle endringer i avtaler og rutiner (som er nødvendig ut fra lovens krav) vil kunne ta enda lengre tid. Vi skal imidlertid gjøre vårt til at denne prosessen kan gå raskt. Vi har allerede hatt uformelle kontakter med bankforeningene om denne saken og er forberedt på å bistå med råd og veiledning i den videre prosessen.

## **Bankenes ansvar**

Hovedansvaret for utviklingen av betalingssystemet må som nevnt ligge hos bankene. Dette er i tråd med selvreguleringslinjen. Videreutvikling av den felles infrastrukturen, avtaleverket, og nye betalingstjenester må drives frem av næringen selv. Det er i denne prosessen viktig at bankene får frem mer informasjon om risikoen i systemene, slik at man kan få etablert klare ansvarsforhold - både for den enkelte systemoperatør og for deltagerne i betalingssystemene.

Bankenes muligheter for å utvikle effektive og stabile betalingstjenester påvirkes imidlertid av de rammevilkår som myndighetene setter. Norges Bank kan medvirke til at næringen tar "riktige" valg ved å sørge for rammevilkår som opprettholder konkurranse, samtidig som en tilskynder at aktørene stilles overfor relative priser som reflekterer kostnadene ved systemene. La meg se litt nærmere på disse forholdene:

### *Betydningen av god risikoinformasjon og klare ansvarsforhold*

Det er viktig at bankene selv får frem mer informasjon om den faktiske risikoen i betalingssystemene, slik at den kan være kjent og forstått (jf. det andre Lamfalussy kravet). Vår kunnskap om oppgjørsløsningen i det norske systemet er fremdeles for dårlig. Vi vet for lite om eksponeringene gjennom dagen, hvordan de oppstår, og hva som best kan gjøres for å redusere dem. Vi må få bedre innsikt i disse forholdene, ikke minst fordi risikoinformasjon vil inngå som en viktig del av konsesjonsvurderingen av interbanksystemene. Dessuten er denne informasjonen nødvendig for korrekt risikoprising av betalingstjenester.

I denne sammenheng vil jeg også peke på betydningen av å *definere den enkelte deltakers ansvar både i forhold til den enkelte avregningsentral og de øvrige deltagere* (jf. det tredje Lamfalussy kravet). Ikke minst tror jeg lovens krav om at det skal være "en operatør som er ansvarlig for etablering og drift av systemet" vil kunne medvirke til en nødvendig klargjøring av ansvarsforhold innenfor betalingsformidlingen. Dette kravet er derfor ikke bare en formalitet, men en reell anledning til å skape større klarhet i forhold til dagens system.

### *Betydningen av "riktige" insentiver*

For at aktørene selv skal kunne finne frem til løsninger som gir god balanse mellom risiko og effektivitet, er det viktig med insentiver som avspeiler de reelle kostnader knyttet til ulike betalingstjenester. Et eksempel på dette kan være regelverket for lån i sentralbanken. Det å sørge for tilstrekkelig likviditet til at oppgjøret kan gjennomføres, er i utgangspunktet bankenes ansvar. Hovedregelen for oppgjør i Norges Bank er at det skal være dekning på

konto. Hvis en bank av en eller annen grunn ikke har slik dekning, må den søke å finansiere seg i markedet. Om nødvendig bør hele eller deler av oppgjøret kunne utsettes for å gi institusjonen tid til å skaffe nødvendig likviditet.

En for lettvinnt adgang til lån i sentralbanken - i situasjoner der den finansielle stabilitet ikke er truet - har kostander ved at bankenes insentiver til å adressere risikoforholdene i betalingssystemene svekkes og ved at kundene ikke blir stilt overfor priser som avspeiler risikoen knyttet til ulike betalingstjenester.

### *Betydningen av konkurranse*

Rammevilkårene som fastsettes har betydning for konkurransen, herunder hvem som kan starte opp nye betalingstjenester. Konkurranse er viktig, både for å få bedre utnyttelse av allerede kjente, gode betalingstjenester og for å få utviklet nye tjenester.

Samtidig vet vi at konkurransen kan gå ut over effektiviteten hvis den fører til et stort antall tjenester som ikke samvirker. Det kan være en vanskelig balansegang å opprettholde et samordnet betalingssystem og samtidig sikre nok konkurranse til at dynamikken og nyskapingen opprettholdes og utvikles. Som jeg har vært inn på tidligere, må vel erfaringene fra Norge sies å være rimelige gode. Etter vårt syn bør samordning som ivaretar positive nettverkseffekter oppmuntres. Hensynet til konkurranse bør i første rekke ivaretas ved objektive og offentlig kjente kriterier for tilgang til nettverket som gjør det mulig for nye konkurrenter å etablere seg innenfor den felles infrastrukturen.

Hvordan skal man så stille seg til nye aktører som ønsker å etablere egne systemer på siden av den felles infrastrukturen? Dette forholdet ble omtalt i Banklovkommisjonen - som gikk inn for at andre enn banker og finansieringsforetak burde kunne få etablere systemer for betalingstjenester - mot konsesjon. Det foreliggende lovforslag tar ikke opp dette spørsmålet. Det vil bli tatt opp senere når man skal se på utformingen av institusjonsreguleringen.

Norges Banks har tidligere gitt til kjenne sitt syn på disse forhold i høringsbrevet til Banklovkommisjonens fjerde delinnstilling. Vi støttet der Kommisjonenes forslag om å åpne for nye aktører på dette området, i det vi pekte på at slike nye systemer for betalingstjenester ikke ville være basert på kontoavtaler. Disse "innskuddene" vil derfor ikke kunne nyttes som allmenne betalingsmidler og ville således ikke utgjøre noen trussel for det samordnede kontopengebaserte betalingssystemet.

Det har ikke skjedd noe etter dette som har endret vårt syn. Tvert imot tror vi det vil være sunt med økt konkurranse for å få prøvd ulike teknologiske løsninger. Dette vil riktignok kunne innebære at det etableres nye systemer for oppgjør og avregning på siden av dagens infrastruktur, men det er ikke gitt at dette vil være uheldig for brukerne. Hvis slike systemer - mot formodning - skulle vokse seg store, er det nærliggende å tro at spørsmålet om konsesjon for bl.a. å sikre like rammevilkår raskt vil bli adressert.

Vi har erfaring fra så vel finansnæringen som andre næringer for at økt konkurranse kan gi bedre og billigere produkter - til beste for kundene. Det er ingen grunn til å tro at dette er annerledes på betalingsområdet.

En utfordring for myndighetene blir å utforme rammevilkår som balanserer de positive sider ved samordningen mot behovet for konkurranse og nyskapning. Utfordringen for bankene blir å utnytte det spillerom rammene gir til å utvikle systemer som er til nytte for kundene og som sikrer et sunt og konkurransedyktig forretningsområde for norske finansinstitusjoner.

## Avslutning

Hovedinntrykket mitt er at vi i Norge har et ganske effektivt betalingssystem, men at det nok ikke er så robust som vi kunne ønske oss. Her er det et forbedringspotensial. På interbanksiden ser jeg særlig muligheter på følgende områder:

- Gjennomgang og "opprydding" i systemet for masseavregning- og oppgjør;
- Begrense omfanget av tidlig kreditering;
- Adressere valutaoppgjørslrisikoen, og
- Få til en bedre utnyttelse av sikkerhetene.

På kundesiden har vi allerede et meget effektivt system, og her driver konkurransen frem stadig nye produkter og tjenester.

Som jeg påpekte innledningsvis, har overgangen fra kontantbetalinger til kontopenger gitt store effektivitetsgevinster, men har samtidig skapt nye former for risiko. Publikums valg av betalingsmidler og -instrumenter påvirker således både risiko og effektivitet i betalingssystemet. Virkningen for publikums kontantbruk av mer kostnadsriktig prising også innenfor dette området vil kunne bli interessant å observere.

Erfaringen har vist at publikums valg påvirkes av relative priser. Vi har så langt hatt gode erfaringer med kostnadsriktige priser i Norge. Det vanlige kostnadsbegrepet blir imidlertid litt for snevert, og kanskje er det nå på tide å se nærmere på "risikoriktige" priser. Ulike betalingstjenester gir opphav til ulik risiko i betalingssystemet. Dette forholdet er ikke alltid reflektert i de priser som kundene stilles overfor. Ofte skyldes dette mangel på informasjon om hva den faktiske risikoen er, både for kunden, banken og hele betalingssystemet.

Bankene har her et viktig ansvar i å kartlegge og styre risikoen i betalingsformidlingen. Først da vil man kunne si at risikoen er "kjent og forstått". Norges Bank har også et ansvar her, ved bl.a. å medvirke til rammevilkår som gir bedre insentiver enn dem vi har i dag.

Vi har alle et felles mål: Et mer effektivt og sikkert betalingssystem.