

# Digitale sentralbankpenger og realtidsbetalinger

Foredrag av visesentralbanksjef Ida Wolden Bache på Finans Norges betalingsformidlingskonferanse 5. november 2020

*Med forbehold om endringer under fremføringen*

## Innledning

*Figur 1 Betalingslandskapet er i endring*

Tusen takk for invitasjonen. For alle som er opptatt av betalingssystemet er denne konferansen en viktig møteplass – også i år hvor mange deltar digitalt.

Betalingslandskapet i Norge er i endring.

Teknologisk utvikling, brukernes preferanser og internasjonalisering er sterke drivkrefter for endringer. Det gir både muligheter og utfordringer:

Hvordan sikrer vi eksistensen av et effektivt system for betaling i norske kroner samtidig som sikkerheten ivaretas? Hvordan kan vi forbedre den felles infrastrukturen som tjenestene bygger på? Hvordan legger vi best til rette for konkurranse og innovasjon?

## Et betalingslandskap i endring

Endringene i betalingsmønsteret har akselerert under koronapandemien.

*Figur 2 Kontantbruken har falt videre*

For tre uker siden gjennomførte Norges Bank en ny spørreundersøkelse om betalinger. Kun 4 prosent av betalingene skjer nå med kontanter. Det er om lag samme andel som i vår, og vesentlig lavere enn før pandemien. Så vidt vi vet er andelen kontantbetalinger i Norge lavere enn i noe annet land.

Kontaktløse betalinger med kort uten PIN øker kraftig. Tre av fire kortbetalinger gjøres nå kontaktløst. Vi kan betale i butikk med stadig flere mobilapper. Netthandelen vokser, og betaling skjer i økende grad gjennom mobilapper og andre digitale lommebøker.

Nye betalingsmåter bidrar til å effektivisere betalingssystemet. Betalingsprosesser forenkles. Tidsbruken går ned. Dette er positivt. Samtidig er betalingsmarkedet preget av stordrifts- og nettverksfordeler. Vi må derfor holde et våkent øye med om enkeltaktører – nasjonale eller internasjonale – får en markedsrett som svekker konkurransen.

### *Figur 3 Økt internasjonalisering*

Internasjonale teknologiaktører er involvert i flere deler av betalingssystemet. Enkelte aktører som Amazon, Apple og Facebook kontrollerer også plattformer for handel og sosiale nettverk. Ofte tilbyr de tjenester på plattformen i konkurranse med andre aktører. Teknologiselskapene kan på denne måten regulere og begrense konkurransen – også på betalingsfeltet. Det er en fare for at brukerne låses inne og at vi på sikt får et dårligere tilbud av betalingstjenester. Interoperabilitet på tvers av systemer og aktører er et hensyn verd å kjempe for.

«Bigtechs» har så langt tilbudt tjenester mot slutt kunder på toppen av den tradisjonelle betalingsinfrastrukturen. De kan også ha interesse i å tilby egne penge- og betalingssystemer. Libra, som blant andre Facebook står bak, er et eksempel. Reguleringen av slike systemer blir viktig for at vi som samfunn kan høste gevinstene av de nye løsningene, samtidig som vi begrenser risikoen som følger med. EU-kommisjonen kom nylig med et forslag til regulering av systemer for kryptoaktiva, som del av sin pakke for digital finans. Slik regulering vil også berøre Norge som EØS-land.

Internasjonalisering dreier seg om mer enn «bigtechs» på vei inn i betalingsmarkedet. Også blant leverandørene til betalingsinfrastrukturen skjer det strukturelle endringer. Globale aktører tar posisjoner i Norge og Norden. Mastercard vil kjøpe betydelige deler av Nets og vil bli en viktig leverandør til det norske betalingssystemet.

### **Digitale sentralbankpenger**

De strukturelle endringene i betalingslandskapet reiser spørsmål om det er behov for tiltak fra Norges Bank for at vi skal kunne betale effektivt og sikkert i norske kroner også i fremtiden. En sentral problemstilling er om Norges Bank bør utstede sentralbankpenger til allmennheten også i digital form.

Digitale sentralbankpenger – DSP – ville være både en ny type penger og et nytt betalingssystem. DSP er en fordring på sentralbanken, slik som kontanter. Til sammenligning er bankinnskudd en fordring på en privat bank. DSP reiser noen helt grunnleggende problemstillinger om rollen til sentralbankpenger. Dette er mye mer enn et spørsmål om teknologi.

### *Figur 4 Digitale sentralbankpenger*

Norges Bank er ikke alene om å vurdere behovet for digitale sentralbankpenger. Mange sentralbanker har lignende utredninger. Flere er i gang med testing av tekniske løsninger. Både Sveriges Riksbank og den kinesiske sentralbanken satte tidligere i år i gang pilotprosjekter. Den europeiske sentralbanken signaliserte i forrige måned at den intensiverer sin utredning av en digital euro.

Det er flere ulike grunner til at sentralbankene vurderer å innføre DSP. I fremvoksende økonomier handler det særlig om finansiell inkludering og billigere betalinger. I utviklede økonomier handler det i større grad om rollen til kontanter og fremveksten av nye penge- og betalingssystemer.

Et særtrekk ved Norge og noen av våre naboland er lav og fallende kontantbruk. Brukerne velger i økende grad løsninger som tilbyr kontaktløse betalinger og betaling gjennom mobilapper. Disse løsningene bruker bankinnskudd som betalingsmiddel.

Samtidig har kontanter noen spesielle egenskaper som kan være verdt å bevare i fremtidens betalingssystem:

- De er en del av beredskapen ved svikt i de elektroniske beredskapsløsningene.
- De er et kredittrisikofritt alternativ til bankinnskudd og kan bidra til konkurranse i betalingsmarkedet.
- De er et tvungent betalingsmiddel som kan brukes av alle.

Dette er egenskaper som er viktige for samfunnet, men som hver enkelt av oss ikke nødvendigvis legger vekt på i vårt valg av betalingsløsning. Spørsmålet er om noe viktig vil gå tapt hvis kontantene forsvinner, og vi ikke innfører DSP? Er sentralbankpenger avgjørende for tilliten til pengesystemet? Kan DSP også gi oss noe mer enn det kontantene kan, i form av flere bruksområder og mer innovasjon?

#### *Figur 5 Digitale sentralbankpenger i Norge*

Norges Banks utredning av DSP er ikke utelukkende motivert av fallende kontantbruk. Vi legger også stor vekt på å være «føre var». Vi ønsker å være forberedt på å kunne innføre DSP dersom betalingssystemet utvikler seg i en annen retning enn vi i dag kan forutse.

Vi må ta høyde for endringer i betalingsløsningene som tilbys, med ulike former for penger. Libra er neppe det siste initiativet i så måte. Vi må også ta høyde for strukturelle endringer i bankenes betalingsinfrastruktur. Vi må tenke gjennom hva slike endringer kan bety for konkurranse, beredskap og nasjonal styring og kontroll med betalingssystemet.

Norges Banks utredning har pågått i snart fire år nå. En eventuell innføring av DSP vil fortsatt ligge et stykke frem i tid. Tidsbruken gjenspeiler at vi så langt ikke har sett et akutt behov for innføring av DSP. En eventuell innføring av DSP kan få betydelige konsekvenser på flere områder. Vi må ta en godt informert beslutning. Å innføre DSP vil være en så stor endring i pengevesenet at det vil kreve politisk forankring. Det kan også være spørsmål om sentralbankloven må endres.

Hva er status? Utredningen i Norges Bank er nå i en tredje fase, som vil være ferdig på nyåret. Vi arbeider med å spesifisere egenskapene som DSP bør ha, og vi vurderer ulike tekniske løsninger. Vi ser hen til andre sentralbankers

erfaringer og planer. Vi vurderer også mulige strategier for testing og eksperimentering med tekniske løsninger.

Norges Bank vil kontrollere kjernen i et eventuelt DSP-system. Tjenester mot sluttbrukerne vil kunne leveres av banker og andre tredjeparter. Det er en naturlig rolledeling. Norges Bank ville legge til rette for innovasjon gjennom utformingen av den tekniske kjernen og regelverket for systemet.

Hvilke konsekvenser DSP vil kunne få for det finansielle systemet, er helt avhengig av hvordan DSP utformes. Utformingen kan påvirke hvilke fordringer publikum velger å erstatte med DSP, og i hvilket omfang.

Hvis DSP erstatter kontanter, vil bankenes balanser være upåvirket – publikum bytter bare én fordring på sentralbanken mot en annen. Hvis publikum erstatter bankinnskudd med DSP, kan konsekvensene for det finansielle systemet bli større. Bankenes tilgang til innskuddsfinansiering kan reduseres og bankenes finansieringskostnader vil kunne øke.

I finansielle kriser eller i andre situasjoner med stor usikkerhet, kan publikums uttrekk av bankinnskudd skje brått. Slike «løp» mot bankene kan lede til ustabilitet i det finansielle systemet. Vi har ikke sett slike bevegelser i norske bankers finansiering på lang tid. Både innskuddssikringsordningen og bankenes soliditet er nok viktige årsaker til det. Med DSP kan man tenke seg at slike løp blir enklere og raskere. Å forhindre brå og store uttrekk av innskudd fra bankene er et viktig hensyn i utformingen av DSP.

I tillegg til å vurdere konsekvensene av å innføre DSP må vi også analysere konsekvensene av et betalingssystem uten sentralbankpenger. Vi må spørre oss om vi kan bevare tilliten til pengevesenet og oppnå målet om et effektivt og sikkert betalingssystem med andre virkemidler enn å innføre DSP. Vi har ikke svaret ennå.

Norges Bank vil i første halvår neste år ta stilling til hvordan banken skal gå videre med arbeidet. Vi ønsker å være åpne om vårt arbeid. Vi har publisert tre rapporter så langt, og vi vil trolig publisere en ny rapport tidlig neste år. Vi håper det vil inspirere til fortsatt god dialog med og innspill fra et bredt sett av aktører. Allerede neste uke – 9. november – arrangerer vi et åpent webinar om prosjektet.

I forlengelsen av det jeg har sagt om DSP vil jeg også si litt mer om sentralbankpengene vi allerede har, nemlig kontantene. For å kunne fylle sine funksjoner i betalingssystemet og bidra til effektivitet er det viktig at kontantene er både tilgjengelige og anvendelige. Det betyr at publikum har en reell mulighet til å skaffe til veie og bruke kontanter. Norges Bank vil fortsette å utstede kontanter og å arbeide for å legge til rette for bruken av dem så lenge det er hensiktsmessig og kostnadssvarende for samfunnet.

## Realtidsbetalinger

Felles infrastruktur kan betraktes som et kollektivt gode som alle drar nytte av. Betalingsløsninger bør derfor bygge på en felles underliggende infrastruktur som er sikker og rask og har lave kostnader. Så kan aktørene fritt konkurrere om kundene gjennom ulike applikasjoner og grensesnitt.

Norske banker har tradisjonelt funnet sammen om gode fellesløsninger for infrastrukturen i betalingssystemer. Men utviklingen i teknologi og markedsstruktur de siste årene har gjort at betalingstjenester i større grad er blitt en arena for konkurranse. Kontakten med kundene gjennom betalingstjenester har fått økt strategisk viktighet for både bankene og andre aktører. Samtidig kan det ha svekket insentivene til å bidra til utviklingen av fellesløsninger.

Realtidsbetalinger er betalinger hvor mottaker får pengene på konto få sekunder etter at betalingen er satt i gang – hele døgnet, alle dager. En velfungerende løsning for realtidsbetalinger er en viktig del av et effektivt betalingssystem. Vi forventer at andelen av betalinger som går i realtid, vil øke i årene som kommer.

### *Figur 6 Realtidsbetalinger*

Bankene etablerte i 2013 en felles infrastruktur for slike betalinger. Løsningen hadde noen svakheter, og det også tok mange år før flere av de større bankene tok løsningen i bruk. En forbedret løsning kalt «Straks 2.0» er kommet på plass i år, og alle banker har knyttet seg til. Straks 2.0 er et klart framskritt sammenlignet med løsningen bankene brukte før. Tidligere fikk betalingsmottaker pengene uten at bankene hadde sikret oppgjøret seg imellom. Mottakers bank risikerte at pengene fra betalers bank ikke kom som avtalt. Nå er denne risikoen for alle praktiske formål fjernet med avsatte midler i sentralbanken som sikkerhet for oppgjøret.

Fjerning av oppgjørslisiko er bra. Men det er ikke nok. Infrastrukturen for realtidsbetalinger må utvikles videre. I dag skjer realtidsbetalinger nesten utelukkende mellom privatpersoner, gjennom Vipps og nettbank. Infrastrukturen må legge bedre til rette for betalinger som omfatter bedrifter og offentlig sektor. Den må også legge til rette for større innovasjon av tjenester på toppen av infrastrukturen. Det må etableres løsninger i tråd med internasjonale meldingsstandarder både i infrastrukturen og i bankene.

I likhet med flere andre sentralbanker vurderer Norges Bank å ta en større rolle som operatør i betalingssystemet. Vi ser nå nærmere på om realtidsbetalinger bør gjøres opp direkte i Norges Bank. Det vil gi oss bedre muligheter til å påvirke utviklingen.

To alternativer for fortløpende oppgjør av realtidsbetalinger i Norges Bank er aktuelle. Det første alternativet er å anskaffe et system der Norges Bank selv har ansvar for forvaltning, utvikling og drift. Det andre alternativet er en tilknytning til Eurosystemets TIPS-løsning. Da vil oppgjørene gjennomføres i

TIPS i norske kroner på vegne av Norges Bank. Riksbanken besluttet tidligere i år å knytte seg til TIPS.

Utredningen i Norges Bank vil pågå enda noen måneder, før vi tar en beslutning om vi vil gå videre med ett av alternativene. Hvis svaret på det skulle bli nei, vil vi fortsette å arbeide for bedre realtidsbetalinger innenfor dagens ansvarsdeling med næringen. Uansett løsning må systemet for realtidsbetalinger være effektivt og sikkert, legge til rette for innovasjon og konkurranse og sikre tilfredsstillende nasjonal styring og kontroll.

Innføring av ISO 20022 – en internasjonal standard for betalingsmeldinger – er viktig både for realtidsbetalinger og betalingssystemet for øvrig. Fordelene ved at ulike løsninger i hele verdikjeden snakker samme språk, er store. Det pågår nå prosjekter både i næringen og i Norges Bank for å erstatte gamle nasjonale standarder og formater med ISO 20022. Gode planer er lagt – nå gjelder det at alle berørte parter bidrar til gjennomføring.

## Teknologisk utvikling – innovasjon og sikkerhet

### *Figur 7 Teknologisk utvikling – muligheter og utfordringer*

Innovasjon og konkurranse bidrar til et mer effektivt betalingssystem, med løsninger som er bedre tilpasset samfunnets behov.

Så langt har jeg snakket mest om betalinger innenfor landegrensene. Det skjer også innovasjon i systemene for betalinger på tvers av landegrenser og valutaer. Eksempelvis har SWIFTs Global Payment Initiative bidratt til raskere og mer transparente grensekryssende betalinger. Men en stor del av de grensekryssende betalingene går utenom SWIFT. Betalingene er som regel både dyre, trege og lite transparente. Tilbudet er langt dårligere enn for innenlandske betalinger.

Internasjonale organisasjoner har lenge pekt på utfordringene, men det har vist seg krevende å få gjennomført endringer. Et nytt og kraftfullt initiativ kommer fra G20 og Financial Stability Board. De har identifisert tiltak og kom nettopp med et veikart for gjennomføring. Jeg håper dette kan være et gjennombrudd i arbeidet med bedre grensekryssende betalinger.

Jeg vil i forlengelsen av dette nevne at sentralbankorganet BIS er i ferd med å etablere såkalte «BIS Innovation Hubs» i flere deler av verden. Formålet er primært å fremme innsikt i finansiell teknologi som kan styrke det finansielle systemet. En slik hub etableres i Stockholm, med Riksbanken, Nationalbanken, Sedlabanki og Norges Bank som deltakere, i tillegg til BIS.

Ny teknologi gir nye muligheter for innovasjon, men gir også opphav til ny risiko som må håndteres. Sårbarheten for svikt i teknologien øker – enten svikten skyldes ondsinnede angrep eller har andre årsaker. Når bruken av digitale løsninger øker, utvides også angrepsflatene. Angrepene har tiltatt under pandemien. Et vellykket angrep kan føre til at kunder ikke får gjennomført

betalinger, tap av store verdier og at sensitiv informasjon kommer på avveie. Det kan ramme hele det finansielle systemet.

Sammen med Finanstilsynet vil Norges Bank utarbeide et forslag til rammeverk for testing av cybersikkerheten i bank- og betalingssystemet i Norge. Det vil være basert på rammeverket TIBER-EU, som er utarbeidet av den europeiske sentralbanken. Formålet er å styrke cybersikkerheten i finansiell sektor og fremme finansiell stabilitet. Utformingen av et nasjonalt rammeverk vil skje i samarbeid med næringen og relevante myndigheter.

## Avslutning

La meg avslutte. Både privatpersoner, bedrifter og økonomien som helhet er avhengig av et effektivt og sikkert betalingssystem. Det har Norge i dag, i det store og hele. Men, vi kan ikke slå oss til ro med det. Vi må hele tiden se etter muligheter for forbedringer. Mange av dere som deltar på denne konferansen, er nok allerede på saken. Norges Bank er spesielt opptatt av forbedringer i den felles infrastrukturen som tjenestene bygger på. Det gir et godt fundament for konkurranse, innovasjon og sikkerhet i betalingsmarkedet. Vår ambisjon er å bidra til å gjøre et godt norsk betalingssystem enda bedre, i dialog og samarbeid med næringen.