

# Endringer i organiseringen av seddel- og myntforsyningen

Trond Eklund, fagdirektør, og Leif Veggum, assisterende direktør, Avdeling for kontante betalingsmidler

I løpet av de siste to årene er det gjennomført store endringer i organiseringen av seddel- og myntforsyningen i Norge. Bakgrunnen for endringene er utviklingen i distribusjonsleddene fra siste del av 1980-tallet, med blant annet endret transportmønster og nye utleveringsformer. Dette ga grunnlag for at Norges Bank i økende grad utførte forretningsmessige tjenester for bankene i tilknytning til virksomheten som ivaretok utstederansvaret. Parallelt ble virksomheten ved bankens distriktsavdelinger stadig mer konsentrert om distribusjon og behandling av sedler og mynt. Det ble etter hvert behov for å skille klarere mellom sentralbankoppgavene som følger av det lovpålagte utstederansvaret, og virksomheten av mer forretningsmessig art. På denne bakgrunn ble det sommeren 2001 etablert et eget selskap, Norsk Kontantservice AS (NOKAS), hvor Norges Bank og private banker er eiere. Dette selskapet utfører dels sentralbankoppgaver for Norges Bank, dels andre behandlingstjenester for private banker. I artikkelen vil vi gi en nærmere beskrivelse av endringene og redegjørelse for bakgrunnen for dem.

## Bruken av kontanter i Norge

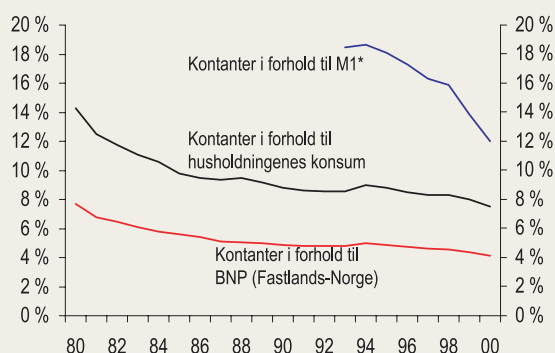
Sedler og mynt er på vikende front når det gjelder bruk ved betalingstransaksjoner i Norge. Nordmenn er blant verdens ivrigste brukere av betalingskort. Ifølge *Norges Banks årsrapport om betalingsformidling 2000* er betalinger med kontopenger mer enn fordoblet fra 1991 til 2000, både målt ved antall transaksjoner og beløp. Verdien av sedler og mynt i omløp utgjør en stadig mindre del av verdien av betalingsmidler disponert av publikum (M1) - andelen er redusert fra ca. 18 % i 1995 til 12 % i 2000. Målt i forhold til BNP Fastlands-Norge og i forhold til konsum i husholdningene har sedler og mynt også vært fallende de siste 20 år. (Se figur 1.)

Likevel har mengden av sedler og mynt i omløp økt jevnt på 1980- og 1990-tallet, inntil nivået flatet ut fra 1998 for så å vise en svak nedgang i 2000. Dersom beholdningstallene inflasjonsjusteres, ligger tallene for 2000 omtrent på linje med 1982-tallene. (Se figur 2.)

Kontanter vil også i mange år fremover spille en viktig rolle innenfor det norske betalingssystemet. Dette har sammenheng med rollen som tvungent betalingsmiddel, noe som innebærer at i vanlig forbrukersammenheng er alle i hovedsak nødt til å motta eller betale i form av kontanter, dersom motparten krever det. Dessuten viser undersøkelser (Larsen og Skagemo, 1997) at kontanter kan være et kostnadseffektivt betalingsmiddel ved små transaksjoner og ved et gitt betalings- og uttaksmønster. Bruk av kontanter innebærer for eksempel ikke noen direkte kostnader knyttet til selve betalingstransaksjonen, da det ikke kreves noen infrastruktur for å overføre betalingen, slik andre betalingsmidler krever.

Gresvik og Kaloudis (2001) gir en nærmere redegjørelse for hvordan kontanter anvendes.

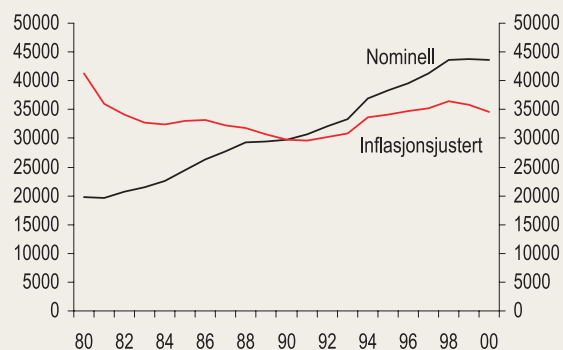
**Figur 1.** Kontanter målt i forhold til M1, husholdningenes konsum og BNP Fastlands-Norge. Prosent.



\*) Ifølge ny definisjon av M1. Vi har ikke tall i samsvar med ny definisjon for hele perioden

Kilde: SSB og Norges Bank

**Figur 2.** Nominell og inflasjonsjustert verdi av sedler og mynt i omløp. Årsgjennomsnitt. Faste 1990-kroner. Millioner kroner.



Kilde: Norges Bank

## Generelt om arbeidsdelingen mellom Norges Bank og bankene

Norges Bank er gjennom sentralbankloven pålagt å utstede sedler og mynt, og å fremme et effektivt betalingssystem. Utstederansvaret innebærer blant annet å sørge for at det produseres et tilstrekkelig antall sedler og mynter til å dekke behovet, og at disse betalingsmidlene gjøres tilgjengelige. Norges Bank er videre «bankenes bank», og tilbyr bankene konti. Bankene rekvirerer kontanter og leverer inn overskuddsbeholdninger i Norges Bank. Disse transaksjonene belastes og godskrives bankenes konti. Publikum rekvirerer på tilsvarende måte kontanter fra og leverer inn overskuddsbeholdninger til bankene. Norges Bank forsyner dermed bankene med kontanter, og bankene står for den videre distribusjonen til publikum.

- sedlene og myntene har egenskaper som er tilpasset behovene
- de er tilgjengelige
- all behandling skjer effektivt

*Tillit* innebærer at brukere av kontanter ikke er i tvil om at kontantene representerer fordringer på sentralbanken, dvs. at de er ekte sentralbankpenger. Norges Banks ansvar ligger i å utforme sedler og mynt slik at de er vanskelige å etterligne. På grunn av den høyere verdien er dette spesielt viktig for sedler, der en legger inn ulike kjennetegn som skal skille ekte sedler fra falske. Videre er informasjon om disse kjennetegnene viktig, slik at de er kjent blant brukerne. Dette gjelder ikke minst i forhold til vanlige forbrukere, som vanligvis ikke har tilgang til kontrollutstyr. Banker og andre næringsdrivende har imidlertid gode muligheter for å beskytte seg mot forfalskninger. Den teknologiske utviklingen gjør det nødvendig å videreutvikle sikkerheten i sedlene for å forebygge en økning i omfanget av forfalskninger.

Med *egenskaper* menes her valørinndeling, utforming og holdbarhet. Spesielt er det viktig at egenskapene er tilpasset bruk i ulike former for automater.

*Tilgjengelighet* innebærer at publikum og næringsdrivende uten for store anstrengelser skal kunne få tak i kontanter. Dette krever at sedler og mynter fremskaffes i riktige kvanta til riktig tid, og på riktige steder. Norges Bank gjør kontantene tilgjengelige for bankene i det lille kretsløpet, og bankene gjør dem tilgjengelige for publikum og næringsdrivende i det store kretsløpet. Vi har de seneste årene sett en utvikling i sirkulasjonsmønsteret hvor næringsdrivende i større grad spiller en rolle i distribusjonen ved å gjøre kontanter tilgjengelig for publikum gjennom «cash-back» i butikker.

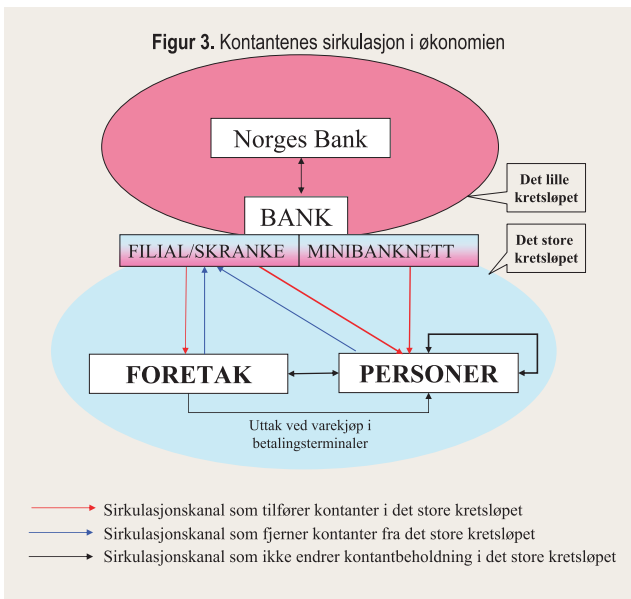
*Effektivitet* i behandlingen forutsetter blant annet en effektiv arbeidsdeling mellom Norges Bank og andre som behandler kontanter. Dette innebærer at tjenester som også kan utføres av andre, bør prises på linje med hva andre aktører må gjøre.

For de organisasjonsmessige endringene som er gjennomført, er det i hovedsak hensynet til tilgjengelighet og effektiv behandling som er relevant.

## Utviklingstrekk i kontantsirkulasjonen og -forsyningen fram til etableringen av NOKAS

Norges Bank hadde inntil siste del av 1980-tallet 20 distriktsavdelinger i tillegg til hovedkontoret. Disse var etablert i en tid da bankvesenet var lite utbygd, og transport- og kommunikasjonsforholdene var helt andre enn det vi har i dag. Helt fram til begynnelsen av 1990-tallet hadde avdelingene betydelige oppgaver utenom seddel- og myntvirksomheten. Dette var oppgaver knyttet til gjennomføringen av bank- og kredittpolitikken og distriktspolitikken, i tillegg til at avdelingene utførte ulike

Figur 3. Kontantenes sirkulasjon i økonomien



Figur 3 viser kontantenes sirkulasjonsmønster. Øverste del («det lille kretsløpet») omfatter produksjons-, utskiftings- og forsyningssystemet mellom Norges Bank og bankene. Nederste del («det store kretsløpet») omfatter systemet hvor sedler og mynt er i bruk og sirkulerer mellom banker, foretak og husholdninger/personer.

Kontanter er ikke rentebærende. Dette gir et insitamant for publikum, næringsdrivende og banker til å sette overskuddsbeholdningene inn på rentebærende konto. Av samme grunn vil bankene så raskt som mulig bringe sine overskuddsbeholdninger til Norges Bank. En stor del av seddel- og myntbeholdningen sirkulerer derfor til stadihet innom Norges Bank før den distribueres ut igjen.

## Et effektivt kontantsystem

For at kontanter skal fungere som et effektivt betalingsmiddel er det nødvendig at

- aktørene har tillit til kontantene

typer banktjenester blant annet for staten. Endringer i blant annet bankstrukturen, reguleringene på kredittmarkedet, distrikts- og næringspolitikken og betalings- og fondstjenestene for staten førte til at virksomheten ved avdelingene stadig ble mer konsentrert om distribusjon og behandling av sedler og mynt. Som følge av denne utviklingen foretok Norges Bank flere endringer i avdelingsstrukturen, og i perioden 1988-91 ble sju distriktsavdelinger nedlagt.

Transportmønsteret mellom bankene og Norges Bank ble også endret i denne perioden, ved at det i økende grad ble organisert samordnede transporter. Dette innebærer at transportører med sikrede biler kjører faste ruter for å utlevere kontanter som de enkelte bankene har rekvirert fra Norges Bank, og for å hente overskuddsbeholdninger som skal leveres til Norges Bank.

Parallelt skjedde det også endringer i distribusjonsledet mellom bankene og publikum. Bankene endret sine filialnett, og utleveringer av sedler til publikum skjedde i økende grad via automater (minibanker). I 1982 var antall minibanker 330, i 1990 var antallet økt til 1.775, mens tallet i 2000 var 2.119. Innleveringer til bankene skjedde i økende grad ved innkast i nattsafe. Denne utviklingen medførte nye arbeidsoppgaver, og ga grunnlag for nye forretningsmessige tjenester innen kontantbehandling. Penger som var innlevert via nattsafe, måtte kontrolleres og telles, og bankene måtte fordele og pakke penger til de ulike filialene og minibankene. Utlevering via minibank stilte spesielle krav til kvalitet på sedlene, slik at det i økende grad ble behov for en kvalitetssortering. Videre ble sedlene pakket i minibankkassetter. Det lå stordrifts- og breddefordeler i å utføre slik kvalitetssortering i Norges Bank, da banken allerede hadde utstyr for maskinell kvalitetssortering, i utgangspunktet for å sortere ut sedler til destruksjon, men også egnet for gradert kvalitetssortering. Bankene etterspurte derfor i økende grad sedler av såkalt minibankkvalitet når de rekvirerte sedler i Norges Bank. I 1988 begynte Norges Bank å ta betalt for sedler av minibankkvalitet. Samme året ble det også åpnet adgang for at distriktsavdelingene kunne tilby «avtalte tjenester» på forretningsmessige vilkår. Dette var oppgaver som bankene tradisjonelt hadde utført selv, som kontroll og telling av nattsafe og pakking av sedler og mynt til de enkelte bankfilialene og minibankene.

Som en følge av denne utviklingen skjedde det på 1990-tallet en ekspansjon i omfanget av avtalte tjenester på kontantområdet i Norges Bank. De avtalte tjenestene grenset opp til den tradisjonelle basisvirksomheten i Norges Bank, som er mottak av overskuddsbeholdninger og utlevering for å dekke etterspørselen etter sedler og mynter, samt frasortering av slitte og utgåtte sedler for destruksjon. Tjenestene kunne dermed betraktes som forbehandling og etterbehandling i forhold til basisvirksomheten. Virksomheten ved distriktsavdelingene fikk mer og mer preg av næringsvirksomhet, med forretningsmessige tjenester som i prinsippet ble utført i

konkurranse med andre aktører. For enkelte tjenester hadde Norges Bank en høy markedsandel.

## Bakgrunnen for etableringen av NOKAS, sett fra Norges Banks side

For Norges Bank førte utviklingen til et behov for å skille mellom sentralbankoppgavene som fulgte av det lovpålagte utstederansvaret, og virksomheten av mer forretningsmessig art. På den ene siden har Norges Bank ansvar for å påse at sentralbankoppgavene blir ivaretatt på en mest mulig hensiktsmessig, herunder kostnadseffektiv, måte. På den annen side ble det ansett som viktig å skape forutsetninger for at de øvrige tjenestene i forbindelse med kontanter ble etterspurt i «riktig» omfang, og at de ble utført av de aktørene som kan utføre dem med minst bruk av ressurser. Dette måtte blant annet sees i lys av hvordan andre betalingsmidler og -instrumenter er priset. Konklusjonen var at en ønsket en prising av disse tjenestene basert på de kostnadene som tjenestene forårsaket. En «kostnadsriktig» prising av de ulike tjenestene ville bidra til effektivisering av virksomheten, til effektiv arbeidsdeling mellom de ulike aktørene som behandler kontanter, og til en effektiv funksjonsdeling mellom kontanter og andre betalingsmidler. Med slik prising ville en dessuten unngå risiko for å komme i et uheldig grenseland i forhold til konkurranselovgevingen.

For å finne en «kostnadsriktig» prising var det nødvendig å skille klart mellom hva som var sentralbankoppgaver og hva som var tjenester for andre, og kostnadene måtte fordeles på disse to kategoriene etter forretningsmessige prinsipper. Det var imidlertid ikke ønskelig at skillet mellom sentralbankoppgavene og de forretningsmessige tjenestene ble gjort på en slik måte at en gjorde det umulig å utnytte de stordrifts- og breddefordeler som lå i denne virksomheten. Det ligger stordriftsfordeler i at sedler samles opp og behandles på store høyhastighetsmaskiner. Videre ligger det betydelige breddefordeler i at en ved den maskinelle behandlingen utfører både telling, sortering på ulike kvaliteter, ekthetskontroll både av sedler som kan resirkuleres og sedler som skal destrueres, og destruksjon. Samtidig ble det ansett som viktig at forhold knyttet til Norges Banks spesielle rolle (rentebærende konti for bankene, spesielle skatteregler) ikke måtte gi konkurransefortrinn i utførelsen av de forretningsmessige tjenestene.

I en virksomhet som skal tilby tjenester til et marked i konkurranse med andre aktører, stiller hensynet til effektivitet og markedstilpasning krav til en fleksibel og tilpassningsdyktig organisasjon, og fokus fra ledelsen. Det må antas at den organisasjon som har best forutsetninger for å gjøre en god jobb, vil være den som har kontanthåndtering som kjernevirksomhet.

På denne bakgrunn fant en det ønskelig å søke løsninger hvor den samordnede virksomheten ble opprettholdt, men med andre organisasjonsmessige ramme-

betingelser. Av hensyn til markedstilpasning av tjenestene ville det være en fordel å ha private banker med på eiersiden. Det ble derfor innledet samtaler med de private bankene, og det var enighet om å starte et prosjekt med sikte på å omorganisere virksomheten. Resultatet ble etableringen av Norsk Kontantservice AS (NOKAS) 1. juli 2001. Norges Bank eier i dag 33,5% av selskapet, og resten eies av private banker. (Den norske Bank, Gjensidige NOR, Fokus Bank, Nordlandsbanken, Sparebank 1-gruppen og Terra-gruppen).

## Dagens arbeidsdeling i kontantforsyningen

Det nevnte utstederansvaret innebærer følgende forpliktelser for Norges Bank:

- *Forsyningsplikt.* Dette innebærer å utstede sedler og mynter i det omfang det er behov for, og påse at den utstedte seddel- og myntmengden i tilstrekkelig grad finnes tilgjengelig i samfunnet.
- *Fornyelsesplikt.* Dette er knyttet til kvaliteten på sedler og mynter i omløp, og innebærer en plikt til å motta slitte og skadde sedler og mynter for destruksjon, og utlevere sedler og mynter av gangbar kvalitet til erstatning.
- *Innløsningsplikt* innen 10 år etter at seddel og mynt er satt ut av omløp.
- Plikt til å motta *innskudd* fra banker.

Av de oppgavene loven pålegger, er det én oppgave som bare Norges Bank selv kan utføre. Dette er selve utstedelsen av sedler og mynt, dvs. å stå som skyldner for utstedte sedler og mynter. De øvrige oppgavene kan utføres av andre, men Norges Bank må påse at de blir utført og at utførelsen er i samsvar med de krav sentralbanken stiller. For enkelte tjenester må Norges Bank dekke kostnadene, uavhengig av hvem som utfører tjenestene. Dette gjelder produksjon av sedler og mynt, og innløsning av sedler og mynt som er defekt eller utgått. Hvorvidt Norges Bank skal dekke kostnader ut over dette, eller skal utføre tjenester selv, må vurderes ut fra hva som fremmer et effektivt betalingssystem. Videre vil konkurranselovgivningen legge føringer på dette.

Med dette utgangspunkt besluttet Norges Bank å kjøpe tjenester av NOKAS i forbindelse med lagerhold (sentralbankdepoter), ekspedering av innskudd/uttak, innveksling av slitte/defekte/utgåtte sedler og mynter, og destruksjon av sedler.

Sentralbankens behov for depoter og ekspedisjonssteder (antall og beliggenhet) vurderes som nevnt ut fra hensynet til effektiviteten i kontantsystemet. En slik vurdering konkluderte med behov for virksomhet ved Norges Banks distriktsavdelinger i Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Larvik, Lillehammer og Oslo. Disse avdelingene ble dermed nedlagt som avdelinger av Norges Bank, og ble reetablert som

NOKAS-avdelinger hvor det i tillegg til tjenester for private banker også utføres sentralbankoppgaver knyttet til utstedelse av kontanter. Norges Bank avvirket de øvrige avdelingene, dvs. i Vardø, Hammerfest, Bodø, Ålesund og Fredrikstad, samt kassekontoret i Haugesund. Det ble imidlertid vurdert som nødvendig inntil videre å opprettholde sentralbankdepoter i Vardø, Hammerfest og Bodø. Tjenestene forbundet med drift av disse depotene kjøpes av private banker eller NOKAS.

Ut fra dette er arbeidsdelingen innen kontantdistribusjonen slik:

- Norges Bank besørger produksjon av nye sedler og mynter, og bringer disse ut til depotene.
- Publikum forholder seg til sine bankforbindelser når de skal ta ut eller levere inn kontanter. Når det gjelder gamle seddel- og myntutgaver (dvs. hvor det er gått mer enn ett år etter at Norges Bank har kunngjort tilbaketrekking), er ikke bankene forpliktet til å motta disse som innskudd. Publikum kan da henvende seg til Norges Bank direkte, dersom bankene ikke vil motta disse sedlene og myntene.
- Bankene henter pengene ved NOKAS eller de øvrige depotene når de gjør uttak fra Norges Bank.
- Tilsvarende må de for egen regning bringe sedler og mynter inn til NOKAS og de øvrige depotene når de leverer inn overskuddsbeholdninger til Norges Bank eller skal ha utført andre sentralbanktjenester eller behandlingstjenester.
- NOKAS (eller andre depotforvaltere) legger penger som innleveres sortert og pakket i henhold til Norges Banks regler, inn i Norges Banks depot etter en inngangskontroll. Leveres pengene på andre måter (nattsafeposer etc.) til NOKAS, må NOKAS sortere og pakke i henhold til Norges Banks regler før pengene kan føres inn i Norges Banks beholdning.
- NOKAS utfører øvrige behandlingstjenester for bankene og sentralbanktjenester for Norges Bank i en til dels integrert prosess. Norges Bank definerer kvalitetsgrensen for destruksjon og øvrige rutiner for destruksjon.
- Norges Bank destruerer selv sedler som ikke oppfyller kravene for maskinell destruksjon i NOKAS. Dette omfatter blant annet gamle seddelutgaver. Norges Bank destruerer også skadet og utgått mynt.

Destruksjon av sedler stiller spesielle krav til sikkerhet og kontroll. Det ble derfor gjennomført en grundig vurdering av om denne oppgaven kunne overlates til et eksternt selskap. Det ble vedtatt at destruksjon skal inngå i de tjenester Norges Bank kjøper fra NOKAS, men det ble vurdert som nødvendig å iverksette spesielle kontrolltiltak. NOKAS får kun adgang til å foreta destruksjon i maskiner hvor sensorer har kontrollert at sedlene er ekte, og destruksjonen skjer automatisk. Som en forutsetning for denne løsningen ble det besluttet å utvikle et overvåkingssystem som skal sikre at Norges

Bank kan fjernovervåke destruksjonsvirksomheten. Dette gir god kontroll med og sikkerhet i destruksjonen.

Norges Bank dekker følgende kostnader:

- Produksjon av sedler og mynt, og transport til depotene.
- Ekspedisjon knyttet til bankenes innlevering av sedler og mynter som skal destrueres, og utlevering av gode sedler og mynter i bytte.
- Destruksjon av slitte/defekte/utgåtte sedler og mynter, herunder ekthetskontroll av disse.
- Oppbevaring av Norges Banks beholdninger av sedler og mynter som er pakket i standard enheter.
- Ved depotene hvor det ikke er behandlingsvirksomhet, dekker Norges Bank alle kostnadene, samt transport mellom depotene og nærmeste NOKAS-avdeling for sedler og mynt som skal behandles.

Bankene dekker kostnadene ved:

- Ekspedisjon knyttet til ordinære innskudd og uttak, og ekspedisjon av sedler og mynter av god kvalitet som skal behandles.
- Eventuell behandling og oppbevaring forut for at pengene føres inn i Norges Banks beholdning, og etter at de er ført ut av Norges Banks beholdning.
- Behandling (telling, ekthets- og kvalitetskontroll, pakking) av sedler og mynter som er av så god kvalitet at de kan brukes videre.

## Avslutning

Etableringen av NOKAS innebærer en betydelig omlegging av virksomheten på seddel- og myntområdet, selv om den ikke ga noen umiddelbare og store konsekvenser for brukere og etterspørre av tjenester. Etableringen er en konsekvens av endringene som har skjedd i sirkulasjonsmønsteret på 1980- og 1990-tallet, og utviklingen av nye tjenester og behandlingsmåter på dette området.

Det utviklet seg i denne perioden en virksomhet i Norges Bank som hadde den fordel at den utnyttet stordrifts- og breddefordeler, men som var problematisk ved at grensene mellom sentralbankoppgaver (dvs. myndighetsansvar) og tjenester for andre ble uklare. Det oppstod dermed usikkerhet om ressursbruken til de ulike tjenestene var forsvarlig, og om en risikerte å subsidiere konkurranseutsatte tjenester. Den nye organiseringen innebærer klarere roller og ansvarsdeling. Den gir grunnlag for at de ulike aktørene har klarere fokus i ivaretagelsen av sine interesser, uten at den reduserer mulighetene for fortsatt utnyttelse av stordrifts- og breddefordeler i behandlingsvirksomheten. Det må antas at den gir bedre forutsetninger for effektivitet innen kontantforsyningen og betalingssystemet samlet sett.

## Referanser:

- Gjedrem, Svein (2000): «Om Norges Banks distrikt-savdelinger og produksjon og distribusjon av sedler og mynt». Foredrag på Norges Banks representantskaps seminar 13.01.2000. <http://www.norges-bank.no/foredrag/2000-01-13/foredrag-2000-01-13.html>
- Gresvik, Ola og Kaloudis, Aris (2001): «Økt kontantbeholdning – redusert kontantbruk: Et paradoks?» *Penger og Kreditt* nr. 3/2001, s. 151-156.
- Grønvik, Gunnvald og Veggum, Leif (1999): «Pengeflytting før og nå». *Norges Banks skriftserie* nr. 28, s. 90-100.
- Kaloudis, Aris og Storberg, Ola (2000): «Kontanenes plass i det norske betalingssystemet». *Penger og Kreditt* nr. 4/2000, s. 263-268.
- Larsen, Kai og Skagemo, Sverre William (1997): «Kontanenes rolle som betalingsmiddel». *Penger og Kreditt* 1997/4, s. 533-539.
- Norges Bank (1988): *Betalingsformidling. Rapport 1987*.
- Norges Bank (2001): *Årsrapport om betalingsformidling 2000*.