

Utviklingen av det norske betalings- systemet i perioden 1945-2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle

Harald Haare og Jon A. Solheim

Oktober 2011

Norges Banks skriftserie / Occasional Papers can be ordered by e-mail:
servicesenter@norges-bank.no
or from Norges Bank, Subscription Service
P.O.Box 1179 Sentrum
N-0107 Oslo

©Norges Bank 2011

The text may be quoted or referred to, provided that due acknowledgement is given to the authors and Norges Bank.
Views and conclusions expressed in this paper are the responsibility of the authors alone.

Previously issued in this series:

(Prior to 2002 this series also included doctoral dissertations written by staff members of Norges Bank.

These works are now published in a separate series: "Doctoral Dissertations in Economics".)

- Nr. 1 Leif Eide: Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1973, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 1 Leif Eide: The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1973, replaced by No. 23/24
- Nr. 2 En vurdering av renteutviklingen og rentestrukturen i Norge, Oslo 1974
- No. 3 Arne Jon Isachsen: The Demand for Money in Norway, Oslo 1976
- No. 4 Peter Karl Kresl: The Concession Process and Foreign Capital in Norway, Oslo 1976
- Nr. 5 Leif Eide og Einar Forsbak: Norsk rentepolitikk, Oslo 1977
- No. 6 A credit model in Norway, Oslo 1978
- Nr. 7 Struktur- og styringsproblemer på kredittmarkedet, Oslo 1979
- Nr. 8 Per Christiansen: Om valutalovens formål, Oslo 1980
- Nr. 9 Leif Eide og Knut Holli: Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1980, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 9 The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1980, replaced by No. 23/24
- Nr. 10 J. Mønnesland og G. Grønvik: Trekk ved kinesisk økonomi, Oslo 1982
- No. 11 Arne Jon Isachsen: A Wage and Price Model, Oslo 1983
- Nr. 12 Erling Børresen: Norges gullpolitikk etter 1945, Oslo 1983
- No. 13 Hermod Skånland: The Central Bank and Political Authorities in Some Industrial Countries, Oslo 1984
- Nr. 14 Norges Banks uttalelse NOU 1983:39 «Lov om Norges Bank og Pengevesenet», Oslo 1984, med vedlegg
- Nr. 15 Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1985, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 15 The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1985, replaced by No. 23/24
- Nr. 16 Norsk valutapolitikk, Oslo 1986, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 16 Norwegian Foreign Exchange Policy, Oslo 1987, replaced by No. 23/24
- Nr. 17 Norske kredittmarkeder. Norsk penge- og kredittpolitikk, Oslo 1989, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 17 Norwegian Credit Markets. Norwegian Monetary and Credit Policy, Oslo 1989, replaced by No. 23/24
- No. 18 Ragnar Nymoen: Empirical Modelling of Wage-Price Inflation and Employment using Norwegian Quarterly Data, Oslo 1991 (Doct.d.)
- Nr. 19 Hermod Skånland, Karl Otto Pöhl og Preben Munthe: Norges Bank 175 år. Tre foredrag om sentralbankens plass og oppgaver, Oslo 1991
- No. 20 Bent Vale: Four Essays on Asymmetric Information in Credit Markets, Oslo 1992 (Doct.d.)
- No. 21 Birger Vikøren: Interest Rate Differential, Exchange Rate Expectations and Capital Mobility: Norwegian Evidence, Oslo 1994 (Doct.d.)
- Nr. 22 Gunnvald Grønvik: Bankregulering og bankatferd 1975–1991, Oslo 1994 (Doct.d.)
- Nr. 23 Norske finansmarkeder, norsk penge- og valutapolitikk, Oslo 1995. Erstattet av nr. 34
- No. 24 Norwegian Monetary Policy and Financial Markets, Oslo 1995. Replaced by no. 34
- No. 25 Ingunn M. Lønning: Controlling Inflation by use of the Interest Rate: The Critical Roles of Fiscal Policy and Government Debt, Oslo 1997 (Doct.d.)
- No. 26 ØMU og pengepolitikken i Norden, Oslo 1998
- No. 27 Tom Bernhardsen: Interest Rate Differentials, Capital Mobility and Devaluation Expectations: Evidence from European Countries, Oslo 1998 (Doct.d.)
- No. 28 Sentralbanken i forandringens tegn. Festskrift til Kjell Storvik, Oslo 1999
- No. 29 Øistein Røisland: Rules and Institutional Arrangements for Monetary Policy, Oslo 2000 (Doct.d.)
- Nr. 30 Viking Mestad: Frå fot til feste – norsk valutarett og valutapolitikk 1873–2001, Oslo 2002
- Nr. 31 Øyvind Eitheim og Kristin Gulbrandsen (red.): Hvilke faktorer kan forklare utviklingen i valutakursen? Oslo 2003
- No. 32 Øyvind Eitheim og Kristin Gulbrandsen (eds.): Explaining movements in the Norwegian exchange rate, Oslo 2003
- No. 33 Thorvald G. Moe, Jon A. Solheim and Bent Vale (eds.): The Norwegian Banking Crisis, Oslo 2004
- Nr. 34 Norske finansmarkeder – pengepolitikk og finansiell stabilitet, Oslo 2004
- No. 35 Øyvind Eitheim, Jan T. Klovland and Jan F. Qvigstad (eds.): Historical Monetary Statistics for Norway 1819–2003, Oslo 2004
- Nr. 36 Hermod Skånland: Doktriner og økonomisk styring. Et tilbakeblikk, Oslo 2004
- Nr. 37 Øyvind Eitheim og Jan F. Qvigstad (red.): Tilbakeblikk på norsk pengehistorie. Konferanse 7. juni 2005 på Bogstad gård. Oslo 2005
- Nr. 38 Øyvind Eitheim, Jan T. Klovland and Jan F. Qvigstad (eds.): Historical Monetary Statistics for Norway – Part II, Oslo 2007
- No. 39 On keeping promises, Oslo 2009
- No. 40 Wilson T. Banda, Jon A. Solheim and Mary G. Zephirin (eds.): Central Bank Modernization, Oslo 2010
- No. 41 On transparency, Oslo 2010
- No. 42 Sigbjørn Atle Berg, Øyvind Eitheim, Jan F. Qvigstad and Marius Ryel (eds.): What is a useful central bank?, Oslo 2011
- No. 43 On making good decisions, Oslo 2011

NORGES BANKS SKRIFTSERIE NR. 44

**Utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden
1945-2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle**

Harald Haare og Jon A. Solheim

Oktober 2011

 **1816 – 2016** 
Norges Banks 200-årsjubileumsprosjekt

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	3
Oversikt over tabeller og figurer.....	9
Forord.....	11
Kapittel I. Introduksjon.....	13
1. Bakgrunn.....	13
2. Betalingssystemet i Norge.....	13
3. Systemer for betalingstjenester.....	14
4. Interbankssystemet.....	14
5. Effektivitet i betalingssystemet.....	15
Kapittel II. Hovedtrekk i utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden 1945-2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle.....	17
1. Hovedbildet.....	17
2. Norges Banks stilling og rolle på betalingssystemområdet.....	19
Lovgivning og rammebetingelser.....	19
Oppfølging av Norges Banks nye rolle på betalingssystemområdet.....	21
Større fokus på effektivitet og risiko i avregnings- og oppgjørssystemer.....	22
3. Systemer for betalingstjenester.....	25
Sedler og mynter.....	25
Utvikling av betalingstjenester basert på kontopenger.....	27
Sjekk og betalingskort.....	27
Girotjenester.....	30
4. Interbankssystemet.....	34
Utvikling av realtidsbasert oppgjørssystem.....	34
Videreutvikling av NBO og NICS.....	37
5. Verdipapiroppgjør (VPO).....	39
6. Grensekryssende betalinger.....	40
7. Internasjonale impulser.....	41

Kapittel III. Perioden 1945-79 – Nye betalingstjenester vinner frem.....	43
1. Hovedtrekk.....	43
2. Norges Banks stilling og rolle på betalingssystemområdet, 1945-79.....	43
i. Lovgivning.....	43
Norges Banks lovgrunnlag.....	43
Betalingsformidlingsutredningen.....	44
ii. Norges Banks oppgaver og organisasjon på betalingssystemområdet.....	48
Oppgaver på betalingssystemområdet.....	48
Norges Bank som statens bankforbindelse.....	48
Organisering av oppgavene på betalingssystemområdet.....	49
iii. Norges Banks eksterne relasjoner på betalingssystemområdet.....	50
Etablering av samarbeidsorganer.....	50
Norges Banks internasjonale relasjoner på betalingssystemområdet.....	51
3. Aktiviteter, hendelser og utviklingstrekk på betalingssystemområdet, 1945-79.....	51
i. Systemer for betalingstjenester.....	51
Sedler og mynter.....	51
Bruk av kontanter.....	51
Norges Banks oppgaver på kontantområdet.....	52
Nye seddel- og myntutgaver.....	54
Utvikling av betalingstjenester basert på kontopenger.....	55
Utvikling av nye banktjenester.....	55
Beregninger av kostnadene i betalingsformidlingen.....	59
Utvikling av girosystemene.....	60
ii. Interbanksystemet.....	62
Oslo Bankavregningskontor.....	62
Forutsetninger for en felles sjekkbehandling.....	64
Arbeidet med en bankgirobehandling og avregning av girotransaksjoner.....	65
Utvikling og status for avregning av massetransaksjoner på slutten av 1970-tallet.....	67
Norges Banks rolle i sjekkavregningen.....	69
iii. Verdipapiroppgjør.....	69
iv. Systemer for grensekryssende betalinger.....	70

Clearingordningene med utlandet etter krigen.....	70
Betalingsmåter overfor utlandet.....	71
v. Internasjonalt samarbeid	71
Kapittel IV. Perioden 1980-1999 – Etablering av et mer effektivt og robust betalingssystem	75
1. Hovedtrekk.....	75
2. Norges Banks stilling og rolle på betalingsområdet, 1980-99.....	75
i. Lovgivning	75
Ny lov om Norges Bank	75
Arbeidet med nye lovregler i betalingsformidlingen	78
Banklovkommisjonen	79
Lov om verdipapirhandel.....	83
ii. Norges Banks oppgaver og organisasjon på betalingssystemområdet.....	85
Organisasjonsstruktur på betalingssystemområdet.....	85
Sentralbanksjefens tale ved Norges Banks 175-årsjubileum.....	88
Norges Banks oppgjørssystem og regnskapssystem.....	89
Storvik-gruppens rapport	90
Storvik II gruppen	92
Ytterligere omorganiseringer	93
Taler på BBS-konferanser ved sentralbanksjef Storvik og visesentralbanksjef Bergo	94
Norges Bank som statens bankforbindelse	95
Norges Banks Årsrapport om betalingsformidling.....	98
Norges Banks rapport om Finansiell stabilitet.....	99
iii. Norges Banks eksterne relasjoner på betalingssystemområdet.....	99
Kontaktutvalget for betalingsformidling.....	99
Beredskapsarbeid på betalingssystemområdet.....	101
Samarbeid med andre norske institusjoner	104
Norges Banks internasjonale relasjoner på betalingssystemområdet	105
3. Aktiviteter, hendelser og utviklingstrekk på betalingssystemområdet, 1980-99	107
i. Systemer for betalingstjenester	107
Sedler og mynter.....	107
Bruk av kontanter.....	107

Norges Banks oppgaver på seddel- og myntområdet	107
Nye sedler og mynter – og nye valører	111
Utvikling av betalingstjenester basert på kontopenger	112
Kortsystemene gjennom 1980-årene	112
Girosystemene i 1980-årene og på begynnelsen av 1990-tallet	118
Samordning av det norske girosystemet og kortsystemet på 1990-tallet	122
Prising av og kostnader ved betalingstjenester	128
Beregning av priser, kostnader og effektivitet i betalingsformidlingen	133
Overgangen fra manuelle til elektroniske tjenester	134
Nye banktjenester på 1980- og 1990-tallet	137
ii. Interbanksystemet	143
Oslo Bankavregningskontor	143
Nytt oppgjørssystem i Norges Bank	144
Omsetning i NBO i perioden 1997-99	150
Nye bankers tilknytning til bankenes fellessystemer i betalingsformidlingen	151
iii. Verdipapiroppgjør	152
Etablering av Verdipapirsentralen (VPS)	152
Norges Banks rolle i verdipapiroppjøret	154
Forskrift om oppgjørfrister hos fondsmeglerforetak	155
Verdipapiroppjøret på 1990-tallet	155
Scandinavian Securities Settlement System	157
Det videre arbeidet med en norsk verdipapirløsning	157
Låneordning for verdipapirer m.v.	158
NOS	159
iv. Systemer for grensekryssende betalinger	159
Betalingstjenester over landegrensene	159
Oppgjør av grensekryssende transaksjoner - ECHO og CLS	160
TARGET	162
Andre europeiske avregningssystemer for euro	163
v. Tekniske standarder og fellesutvalg på betalingssystemområdet	164
Nye tekniske standarder på betalingssystemområdet	164

Fellesutvalget for Betalingsformidling	166
vi. Internasjonalt samarbeid	167
Generelt	167
Viktige aktiviteter i BIS på betalingssystemområdet	168
Viktige aktiviteter i EMI/ECB på betalingssystemområdet	170
Viktige aktiviteter i EF/EU-kommisjonen på betalingssystemområdet	170
Andre internasjonale institusjoners aktiviteter på betalingssystemområdet	174
Kapittel V. Perioden 2000-2010 – Teknologisk videreutvikling og konsolidering	175
1. Hovedtrekk	175
2. Norges Banks stilling og rolle på betalingssystemområdet, 2000-10	175
i. Lovgivning	175
Norges Bank blir konsesjonsmyndighet for interbanksystemer	175
Endringer i sentralbankloven av betydning for betalingssystemområdet	177
Lovendringer av betydning for betalingssystemområdet	177
ii. Norges Banks oppgaver og organisasjon på betalingsområdet	180
Organisasjonsendringer	180
Norges Banks tilsyns- og overvåkningsoppgaver på betalingssystemområdet	181
Notifisering av interbanksystemer	187
Avbrudd i interbanksystemet	187
Norges Banks Årsrapport om betalingssystem	188
Norges Banks rapport om Finansiell stabilitet	188
Statens konsernkontoordning	189
iii. Norges Banks eksterne relasjoner på betalingssystemområdet	189
Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur	189
Stengedoktrinen ved arbeidskonflikter	190
Samarbeid med andre norske institusjoner	190
Norges Banks internasjonale relasjoner på betalingssystemområdet	192
3. Aktiviteter, hendelser og utviklingstrekk på betalingssystemområdet, 2000-10	193
i. Systemer for betalingstjenester	193
Sedler og mynter	193
Bruk av kontanter	193

Norges Bank trekker seg ut av kontanthåndteringen	193
Norges Bank avviker produksjon av mynter og sedler	194
Endrede vilkår for bankenes innskudd og uttak av kontanter i Norges Bank.....	194
Endringer i depotstrukturen	196
Forfalskninger av sedler og oppgraderinger i seddelrekken	196
Utvikling av betalingstjenester basert på kontopenger.....	197
Kortbetalinger	197
Chip overtar for magnetstripen	201
Girobetalinger og nettbank	201
Priser/ inntekter og kostnader/kostnadsdekning i betalingsformidlingen	202
Kostnader ved internasjonale betalingskort	206
Interbankgebyrer for betalingstjenester	207
Nye betalingstjenester m.m.....	208
Finansportalen.....	211
Konkurransetilsynet – konkurransesituasjonen	212
ii. Interbanksystemet.....	213
Norges Banks oppgjørssystem	213
Utviklingen av NBO	213
Norges Bank innfører markedsverdi på sikkerhet for lån.....	217
IMF-vurdering av NBO	217
NIBO-prosjektet (Nytt InterBank Oppgjørssystem).....	218
Tilgjengelighet og omsetning i NBO.....	220
Utviklingen av NICS.....	221
IMF-vurdering av NICS.....	222
Endringer i NICS	223
Omsetning i NICS.....	223
Endringer i BankAxept-avtalen	224
Scandinavian Cash Pool – likviditetstilførsel basert på sikkerhet i andre sentralbanker	225
Skifte av oppgjørsbank	226
iii. Verdipapiroppgjør	227
Verdipapirsentralen (VPS).....	227

Arbeidsfordeling på verdipapiroppgjørområdet	229
IMFs vurdering av verdipapiroppjøret (VPO) og oppfølgingen av denne	229
Flere netto verdipapiroppgjør pr. dag	230
Sentral motpart.....	230
Verdipapiroppgjør i euro. TARGET2-Securities.....	232
Korrespondentbankers ansvar for fjernmedlemmer i verdipapirhandelen.....	233
Linked up Markets	233
iv. Systemer for grensekryssende betalinger.....	233
TARGET2.....	233
Sikkerhet for lån i euroområdet	235
Continued Linked Settlements (CLS) - Oppgjør av grensekryssende transaksjoner.....	235
SWIFT.....	236
IBAN-standarden	237
Priser på grensekryssende betalinger og SEPA	237
Hawala	239
v. Internasjonalt samarbeid	240
Viktige aktiviteter i BIS på betalingssystemområdet.....	240
Viktige aktiviteter i EU og ECB på betalingssystemområdet.....	242
Andre institusjoners aktiviteter på betalingssystemområdet.....	243
Forkortelser og definisjoner.....	245
Referanser og bakgrunnsmateriale.....	254

Oversikt over tabeller og figurer

Tabeller:

Tabell 1	Utviklingen i seddel-/myntomløpet og M1, 1946-2010	26
Tabell 2	Indikatorer på produktivitet i bankene	34
Tabell 3	Prosentvis fordeling av publikums betalingsmidler, 1960-1977	52
Tabell 4	Norske seddelutgaver, 1945-1979	54
Tabell 5	Norske myntutgaver, 1945-1979	54
Tabell 6	Antall transaksjoner og omsetning i postgiro og bankgiro	62

Tabell 7	Omsetning i Oslo Bankavregningskontor	63
Tabell 8	Seddel- og myntutgivelser, 1983-1999	111
Tabell 9	Utviklingen i antall manuelle og elektroniske transaksjoner i postgiro og bankgiro, 1990-1994	119
Tabell 10	Prisutviklingen for enkelte viktige papirbaserte og elektroniske tjenester, 1991-1999	134
Tabell 11	Antall transaksjoner og omsetning i Oslo Bankavregningskontor	144
Tabell 12	Daglig gjennomsnittlig omsetning i de ulike NBO-oppgjørene, 1997-1999	151

Figurer:

Figur 1	Andel av blankettbaserte og elektroniske betalingsinstrumenter, antall transaksjoner	32
Figur 2	Utviklingen i bruk av kort, giro og sjekk, 1987-2010, antall transaksjoner	33
Figur 3	Utviklingen i bruk av ulike giroinstrumenter, 1994-2010, antall transaksjoner	33
Figur 4	Interbanksystemene i Norge	38
Figur 5	Antall transaksjoner i hovedgrupper betalinger, 1988-1999	135
Figur 6	Samlet omsetning i betalingsformidlingen, 1988-1999	135
Figur 7	Blankettbaserte girotjenester, 1994-1998, antall transaksjoner	136
Figur 8	Grensekryssende transaksjoner	162
Figur 9	Norges Banks overvåkning og tilsyn med interbanksystemene	176
Figur 10	Antall inndratte falske sedler, 2000-2010	197
Figur 11	Korttransaksjoner pr. innbygger. Betalinger og kontantuttak, 2009	198
Figur 12	Bruk av betalingskort, 2000-2010	199
Figur 13	De ulike deltakerne i en korttransaksjon (BankAxept)	200
Figur 14	Betalings tjenester rettet mot personkunder for betaling av regninger m.m., 2000-2010	202
Figur 15	Bankenes inntekter fra betalingsformidling, 2005-2010	204
Figur 16	Bankenes inndekning av kostnader i betalingsformidlingen for årene 1988, 1994, 2001 og 2007	205
Figur 17	Kostnadsinndekning totalt og for kort, giro og kontanter i 2007	205
Figur 18	Gebyrflyt ved transaksjoner med internasjonale betalingskort	206
Figur 19	Tilgjengelighet i NBO's åpningstid. Månedresultat, 2005-2010	220
Figur 20	Gjennomsnittlig daglig omsetning i NBO fordelt på oppgjør, 2000-2010	221
Figur 21	Omsetning i NICS. Daglig gjennomsnitt, 000-2010	224
Figur 22	Scandinavian Cash Pool i drift. Et eksempel	226
Figur 23	Verdipapirhandel og verdipapir oppgjør	228
Figur 24	Antall transaksjoner og verdi av omsetning på Oslo Børs. Daglig gjennomsnitt, 2001-2010	228
Figur 25	Bruk av korrespondentbank versus bruk av internasjonal avregningsentral	234

Forord

Denne publikasjonen gir en oversikt over utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden 1945-2010. Den er skrevet som et ledd i arbeidet med å dokumentere Norges Banks historie frem mot sentralbankens 200-årsjubileum som finner sted i 2016. Det er lagt vekt på å gi en beskrivelse av viktige hendelser og utviklingstrekk i betalingssystemet for både betalingstjenester og interbanktransaksjoner. Vi har hatt særlig fokus på Norges Banks stilling og rolle, og i den sammenheng har vi også gitt en omtale av Norges Banks organisasjon og eksterne relasjoner.

Et hovedansvar for utviklingen på betalingssystemområdet har i hele perioden ligget hos bankene, og frem til 1995 også hos Postverket/Postgiro. Enkelte aktiviteter som fant sted hos og mellom disse aktørene og internasjonalt er blitt noe mindre fullstendig dekket.

Selv om det i perioder har vært uenighet både mellom de norske aktørene og i forhold til myndighetene om viktige veivalg på betalingssystemområdet, er hovedbildet at samarbeidet mellom partene har bidratt til betydelige teknologiske endringer i det norske betalingssystemet med nye betalingstjenester, økt hurtighet, bedre kostnadseffektivitet og redusert risiko. Selvreguleringen gjennom og mellom bankforeningene har sikret samordning mellom bankene, som har samarbeidet om standarder, regler og rutiner for sikkerhet og transaksjonsutveksling innen betalingsformidlingen. Denne samarbeidsmodellen har gitt betydelige resultater, ikke minst en infrastruktur som ivaretar viktige samfunnsmessige hensyn samtidig som det er åpnet for konkurranse mellom aktørene. For Norges Bank har utfordringen vært å utøve overvåknings- og tilsynsansvaret slik at selvreguleringen fungerte samtidig som det norske betalingssystemet beveget seg i riktig retning både med hensyn til samordning, effektivitet og risikoreduksjon. Denne utfordringen har krevd at Norges Bank har fulgt med i hvordan betalingssystemene har utviklet seg internasjonalt.

For en så lang periode som 1945-2010 vil utviklingen på flere områder gripe inn i hverandre. Disponeringen av stoffet har derfor bydd på dilemmaer, og enkelte gjentakelser har vært vanskelig å unngå. I kapittel I introduseres enkelte sentrale strukturer og begreper i betalingssystemet, mens hovedtrekkene i utviklingen samt enkelte sammenfattende vurderinger presenteres i kapittel II. Kapittel II bygger på kapitlene III-V, som gir en relativt detaljert beskrivelse av utviklingen i det norske betalingssystemet i periodene 1945-79, 1980-99 og 2000-10. Siden sedler og mynt representerer en viktig del av Norges Banks oppgaver på betalingssystemområdet, er også utviklingen på kontantområdet behandlet.

Ved utarbeidelsen av denne publikasjonen er det benyttet en lang rekke kilder. Arkivmateriale fra Norges Bank står sentralt, men også sentralbankens publikasjoner, årsberetninger og Årsrapport for betalingssystem har vært viktige. Mye stoff er også hentet fra kilder utenfor

Norges Bank. Under arbeidet har vi mottatt verdifulle kommentarer fra finansnæringen ved Tor Johan Bjerkedal og Jan Digranes i Finansnæringens Fellesorganisasjon og Dag-Inge Flatraaker i DnBNOR. Fra Norges Bank har Else Bøthun, Asbjørn Fidjestøl, Gunnvald Grønvik, Inger-Johanne Sletner, Leif Veggum, Leiv Vidvei og Kjetil Watne kommet med gode innspill. I Norges Bank vil vi også takke Judith Ellingsen for hjelp med redigeringen av publikasjonen og Brita Eriksen, Turid Wammer og funksjonærer i Norges Banks bibliotek/arkiv. Vi er likevel selv ansvarlige for alle feil og vurderinger som måtte forekomme.

Oslo, 28. oktober 2011

Harald Haare¹

Jon A. Solheim²

¹ Siviløkonom NHH 1973 og cand. jur. 1981. Konsulent i Norges Bank 1974-86, 1986-2004 Direktør i Administrasjonsavdelingen, Budsjett- og regnskapsavdelingen og Eiendomsavdelingen i Norges Bank, 2004-Spesialrådgiver i Avdeling for Betalingssystemer i Norges Bank.

² Cand.oecon. 1970. Konsulent i Norges Bank 1970-1972, Economist i IMF i Washington DC 1972-75. Konsulent i Norges Bank 1975-77, Chief Economist i Central Bank of The Gambia 1977-78, Prosjektleder/Ass. direktør i Utrednings- og informasjonsavdelingen 1979-84, Adm. dir. i Finansieringsselskapenes Forening 1984-86, Direktør i Finansmarkedsavdelingen 1986-91, Alternate Executive Director i IMF 1991-93, Områdedirektør for O-II/Finansiell Stabilitet 1994-2003, Executive Director i IMF 2004-06, IMF Advisor i Reserve Bank of Malawi 2007-09 og siden november 2009 pensjonist med deltidsengasjementer i Norges Bank og IMF.

Kapittel I. Introduksjon

1. Bakgrunn

Betalingsystemet er en viktig del av et lands økonomiske og finansielle infrastruktur, og er viktig for stabiliteten til den nasjonale valutaen, det finansielle systemet og økonomien generelt. Velfungerende betalingssystemer gjør det mulig å gjennomføre pengeoverføringer på en sikker måte, til avtalt tid og til lav kostnad, og er av sentral betydning i alle utviklede markedsøkonomier. At disse systemene er tilgjengelige, robuste og effektive, er en forutsetning for en godt fungerende pengeøkonomi og for finansiell stabilitet. Ulike typer betalingstransaksjoner, for oppgjør av vare- og tjenestekjøp, kapitaloverføringer, verdipapirhandler, valutahandler m.v. håndteres i betalingssystemet, og overføringene skjer mellom personkunder, bedrifter, banker og offentlige etater. Disse overføringene resulterer i fordringer mellom avsenders og mottakers bank og gjøres opp over deres konti i Norges Bank. Bankene og sentralbanken er således kjernen i betalingssystemet. Bankenes kontohold i Norges Bank danner bindeleddet mellom betalingssystemet og pengepolitikken, siden sentralbankens styringsrente knytter seg til renten på bankenes fordringer på og lån i Norges Bank^{3, 4}.

De fleste benytter betalingssystemet en eller flere ganger hver dag. Man kan betale med kontanter eller med penger på konto. Kontopengene disponeres via betalingskort eller gjennom betalingsinstrukser som kan sendes med post, over telefon eller PC. I dette kapitlet vil det bli gitt en kort oversikt over strukturen til og viktige elementer i det norske betalingssystemet.

2. Betalingssystemet i Norge

Det norske betalingssystemet er bygd opp rundt to betalingsmidler:

- Kontanter (sedler og mynt) representerer en fordring på Norges Bank og er et tvungent betalingsmiddel.
- Kontopenger er innskudd på en konto i en bank og fordring på denne banken. Kontopenger er ikke tvungent betalingsmiddel, men kreditor aksepterer normalt oppgjør i kontopenger siden disse anses for å være tilnærmet like likvide og sikre som kontanter.

Publikum har tilgang på kontopenger ved bruk av betalingsinstrumenter som for eksempel giro, betalingskort eller sjekk. Publikum har tilgang til kontanter gjennom minibanker, over skranke i bank- eller postfilialer, eller via kontantuttak i butikkterminaler ved bruk av betalingskort. Kontanter er både et betalingsmiddel og et betalingsinstrument.

Betalingsformidlingen består av systemer for overføring av kontopenger fra betaler til betalingsmottaker ved hjelp av ulike betalingsinstrumenter. Bankene har en sentral rolle i

³ I Penger og Kreditt (PEK) 1/02 presenteres grunnlaget for Norges Banks betalingssystemansvar.

⁴ I Norges Banks skriftserie nr. 34 (2004) gjennomgås strukturen i betalingssystemet i Norge.

betalingsformidlingen siden de har et lovfestet monopol på å ta imot innskudd fra publikum og bankinnskudd danner grunnlaget for de fleste betalingsoppdrag. Betaling med kontanter innebærer ikke noen egentlig betalingsformidling siden endelig oppgjør skjer uten mellommann.

Det er vanlig å skille betalingssystemet i to nivåer:

- Systemer for betalingstjenester omfatter kunderettede transaksjoner av relativt lav verdi, det vil si bruk og formidling av kontanter, kort, sjekk og giro.
- Interbanksystemet håndterer færre betalinger, men av relativt stor verdi - og omfatter systemene for avregning og oppgjør mellom banker.

3. Systemer for betalingstjenester

Som systemer for betalingstjenester regnes systemer basert på standardvilkår for overføring av penger fra eller mellom kundekonti i banker eller andre som kan yte betalingstjenester etter finansieringsvirksomhetsloven § 4b-1 første ledd. Betalingene i Norge er basert på kontanter eller likvide kontopenger, det vil si penger innestående på transaksjonskonto eller innvilget kreditt. Kontopenger og kontanter kan veksles mot hverandre i forholdet 1 til 1, noe som er viktig for at kontopengene skal være allment aksepterte. Kontopenger er lagret elektronisk hos bankene, og eieren (kontoinnehaver) får tilgang til dem ved bruk av betalingsinstrumenter som kort, sjekk og giro.

4. Interbanksystemet

Interbanksystemet er bankenes avregnings- og oppgjørssystem, og er basert på felles regler for overføringer mellom kredittinstitusjoner. Avregning er en omregning av gjeld og tilgodehavender mellom to (bilateral) eller flere (multilateral) deltakere (banker) til en samlet nettoforpliktelse eller nettofordring. Oppgjør er en endelig overføring av penger eller finansielle instrumenter fra betaler til mottaker.

En betaling mellom kunder i to ulike banker fører til at betalingsmottakers bank får en fordring på betalers bank. Slike fordringsforhold mellom bankene blir gjort opp ved bokføring på bankenes konti i en oppgjørsbank. En oppgjørsbank er en bank hvor flere andre banker har konto, og hvor oppgjøret av bankenes posisjoner (det vil si gjeld og tilgodehavender) finner sted. Normalt kreves det at bankene har dekning på konto i oppgjørsbanken for at oppgjørene skal bli gjennomført. Det skilles mellom brutto- og nettooppgjør:

- Et bruttooppgjør er overføring av penger eller finansielle instrumenter uten at det er foretatt avregning. Hele beløpet overføres.
- Et nettooppgjør er oppgjør som utføres på bakgrunn av en avregning av transaksjoner mellom bankene. I en multilateral avregning regnes transaksjonene mellom alle bankene mot hverandre, slik at hver bank bare skal gjøre én innbetaling eller motta én utbetaling i

oppgjøret. Hver bank får dermed bare én nettoposisjon, og hver enkelt banks likviditetsbehov blir redusert til å dekke denne ene posisjonen.

Handel i verdipapirer, der verdipapirforetak, Verdipapirsentralen (VPS), sentrale motparter⁵ og Oslo Børs er sentrale elementer, er også en viktig del av betalingssystemet. VPS er både et verdipapirregister, med oversikt over hvem som eier ulike verdipapirer, og en avregningsentral. Etter at en handel er sluttet på børsen, meldes den inn til VPS for oppgjør. Et verdipapiroppgjør har to deler: forflytningen av verdipapirer og forflytningen av penger. Papirdelen av handelen gjøres opp elektronisk i VPS, mens pengeoppgjøret mellom verdipapirforetakene gjøres opp i Norges Bank. I det norske betalingssystemet er det også systemer som behandler grensekryssende betalinger og systemer for overføring av valuta.

Norges Bank er bankenes bank og dermed den viktigste oppgjørsbanken i Norge. Oppgjør i Norges Bank foregår i sentralbankpenger (fordringer på sentralbanken i form av sedler og mynt og innestående på konti i sentralbanken), og er dermed uten risiko for bankene. I hovedsak deltar bare store banker i nettooppgjørene i Norges Bank, men alle norske banker har adgang til å sende bruttotransaksjoner til sentralbanken. Avregningen av transaksjonene som inngår i nettooppgjørene i Norges Bank foretas hos NICS (Norwegian Interbank Clearing System).

5. Effektivitet i betalingssystemet

Effektiviteten i betalingssystemet avhenger av hvor hurtig, kostnadseffektivt og sikkert betalingene gjennomføres. Dette vil igjen avhenge av systemets valg av teknologiske løsninger, regler for avregning, oppgjør og kreditering av kunder og de rettsregler som gjelder. Det vil som regel være en avveining mellom hurtighet og kostnadseffektivitet på den ene siden og sikkerhet i betalingssystemet på den andre siden.

Aktørene i økonomien har behov for ulike betalingstjenester. Privatpersoner foretar stort sett transaksjoner der hurtighet og enkelhet prioriteres, mens bedrifter og banker ofte stiller større krav til sikkerhet. Betalinger av ulik størrelse finner derfor sted i ulike undersystemer og med ulike betalingsinstrumenter. Et sentralt mål med betalingssystemet er å redusere kostnadene ved gjennomføring av de ulike betalingene.

For systemene knyttet til avregning og oppgjør har fokus særlig vært rettet mot risiko. Bakgrunnen for dette er at det oppstår store eksponeringer mellom bankene i slike systemer, og at den finansielle stabiliteten kan bli truet dersom systemene ikke inneholder mekanismer for å begrense risikoen. I de kunderettede delene av betalingssystemet er beløpene mindre, og risikoen i slike systemer vil trolig ikke kunne true den finansielle stabiliteten. For slike systemer er det derfor lagt størst vekt på å utvikle hurtige og rimelige løsninger. Blir risikoen for høy vil imidlertid publikums tillit til systemene kunne bli svekket, noe som vil redusere effektiviteten i betalingssystemet.

⁵ En institusjon som er spesialisert på behandling av risiko fra handelen er avtalt til den er gjennomført.

Ved grensekryssende betalinger kan mange av de samme betalingsinstrumenter benyttes som ved innenlandske betalinger, men betalingsprosedyrene vil ofte være mer kompliserte som følge av valutaveksling og manglende systemsamordning. Også internasjonalt har arbeidet med å få betalingssystemene sikrere og mer effektive hatt stort fokus. Bruk av valutaoppgjørssystemet Continuous Linked Settlement (CLS) har tilnærmet eliminert kredittrisikoen ved valutahandel. Det elektroniske meldingsnettverket SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) benyttes i utstrakt grad til overføringer over landegrensene, både til interbanktransaksjoner og til kundebetalinger. Privatpersoners grensekryssende betalinger til og fra Norge domineres imidlertid av bruken av betalingskort i utlandet.

I betalingssystemet overføres hver dag store mengder små og mange store betalinger. Svikt i betalingssystemet kan i verste fall true den finansielle stabiliteten slik at bankene ikke lenger kan fylle sin rolle som formidlere av kreditt og betalingstjenester. Bankenes deltakelse i betalingssystemet eksponerer dem for ulike typer risiko. Viktige risikoer i betalingsoppgjøret er:

- Oppgjørstrisiko er risikoen forbundet med å delta i et oppgjør, og består av kredittrisiko og likviditetsrisiko.
- Kredittrisiko er risikoen for tap som følge av at en motpart ikke kan oppfylle sine forpliktelser. I forbindelse med betalingsoppgjørene kan bankene i liten grad velge sine motparter selv, slik at kredittrisikoen får en annen karakter enn ved ordinær utlånsvirksomhet.
- Likviditetsrisiko er risikoen for at en motpart ikke kan innfri sine forpliktelser til avtalt tid, slik at et refinansieringsbehov oppstår.
- Operasjonell risiko er risikoen for tap som følge av svikt i datasystemer, kommunikasjon eller rutiner.
- Legal risiko oppstår når lovgrunnlaget er uklart, slik at betalingsoverføringer ikke kan gjennomføres som forutsatt og det inntreer uforutsette eksponeringer overfor andre deltakere, og dermed mulige tap.

Mens bankene har ansvar for å drive betalingssystemene slik at hensynet til både risiko og effektivitet blir tilstrekkelig ivaretatt, skal Norges Bank i henhold til sentralbanklovens § 1 fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet. Norges Bank har ansvar for konsesjon og tilsyn med interbanksystemene, mens det er Finanstilsynet som har ansvar for å godkjenne verdipapiroppgjørssystemer. Finanstilsynet har også et hovedansvar for systemene for betalingstjenester. Norges Banks hovedfokus vil her være overvåkning av effektiviteten i betalingssystemet under ett, herunder de kunderettede delene.

Kapittel II. Hovedtrekk i utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden 1945-2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle⁶

1. Hovedbildet

Utviklingen på betalingssystemområdet fra andre verdenskrig og frem til 2010 har, i tillegg til den makroøkonomiske utvikling, langt på vei blitt bestemt av den teknologiske utvikling, hovedaktørens strategier og relasjoner, og ikke minst myndighetenes politikk og rammebetingelser for finanssektoren. Frem til omkring 1960 gjennomgikk det norske betalingssystemet relativt beskjedne endringer. For forbrukere var kontanter det dominerende betalingsmiddel, mens postgiro ble mye benyttet ved regningsbetalinger. Innen næringsvirksomhet ble også kontanter benyttet, men her var bruk av vekslar og sjekk mer vanlig. For bedrifter med egen bankkonto, var bankgiro et alternativ.

Med innføring av sjekkdistributable lønnskonti ble sjekk på 1960-tallet i økende grad benyttet som betalingsinstrument også av privatpersoner, mens bruk av betalingskort ved utgangen av 1970-årene fortsatt var begrenset til Bokreditt kjøpekort og internasjonale kredittkort. Fra 1960 og utover ble EDB-teknologi i stadig større grad tatt i bruk, noe som ikke minst bidro til å effektivisere avregnings- og oppgjørssystemene. Den nye teknologien la grunnlaget for de tekniske løsninger som ble etablert på 1970-tallet, og som var påkrevet både på grunn av det økende transaksjonsvolumet og for å senke kostnadene.

Enkelte fremstøt ble gjort av både næringen og myndigheter for å få en felles giroordning for bankene og Postgiro og etter hvert et kortsystem og en gebyrpolitikk. Ofte var det imidlertid uenighet om valg av løsninger både mellom forretningsbankene og sparebankene og mellom bankene og Postgiro/Norges Postsparebank⁷. I lys av den raske utviklingen på betalingssystemområdet fant myndighetene at det var behov for en viss styring og koordinering av prosessen i tillegg til næringens selvregulering. I mai 1979 fremla det bredt sammensatte Betalingsformidlingsutvalget en omfattende rapport, der det blant annet ble drøftet prinsipper for prissetting av betalingstjenester og en nærmere samordning mellom de forskjellige betalingssystemene.

På 1980-tallet startet arbeidet med å gjennomføre forslagene fra Betalingsformidlingsutvalget. Innføring av gebyrer bidro til at sjekkbruken kulminerte i 1984 og bruk av kort ble stadig mer vanlig. I den nye sentralbankloven av 1985 fikk Norges Bank en klar hjemmel for å fremme et effektivt betalingssystem i Norge og overfor utlandet. Norges Bank la etter dette vekt på å utøve denne myndigheten i samsvar med intensjonene i loven. Frem til slutten av 1980-årene opererte imidlertid forretningsbankene og sparebankene med forskjellig teknologi for sine kortløsninger.

⁶ Kapittel II er en sammenfatning av kapitlene III-IV. Generelt vil det i hvert kapittel bli benyttet det navnet som den enkelte institusjon hadde på det tidspunktet som blir beskrevet.

⁷ Norges Postsparebank ble etablert i 1950. I 1992 ble Postsparebanken fristilt og navnet endret til Norges Postbank. I 1995 ble Postbanken etablert som en fusjon mellom Norges Postbank og Postgiro.

Sparebankenes kort var utstyrt med en magnetstripe som kunne leses av i betalingsterminaler og minibanker, mens forretningsbankenes kort i tillegg var utstyrt med en mikroprosessor, eller chipteknologi. Forretningsbankenes kortteknologi var vesentlig mer kostbar enn sparebankenes, noe som bare delvis ble kompensert av enklere og rimeligere sikkerhets- og kontrollsystemer. Spesielt hadde chipteknologien fordeler i forhold til telekommunikasjon som den gang var en stor kostnad. Gjennom 1980-årene var samarbeidet mellom de to bankforeningene i perioder fortsatt vanskelig, og man lyktes heller ikke med å få til et samarbeid mellom bankene og Postgiro/Postsparebanken og sammenslåing av bankgiro og postgiro.

1990-årene var på mange måter det ti-året da det norske betalingssystemet gjorde det største spranget fremover, både hva angår samarbeid mellom aktører, teknologiske løsninger og tjenester overfor publikum. Forretningsbankene og sparebankene styrket samarbeidet på kortområdet, og i 1991 etablerte bankene kortløsningen BankAxept. Omkring midten av 1990-årene ble forretningsbankene, sparebankene og Postgiro enige om et opplegg som innebar samordning av partenes systemer for giro og kontokort. Sjekkbruken hadde falt dramatisk, og i siste halvdel av 1990-årene overtok billigere elektroniske betalingstjenester som betalingskort en stadig større andel av betalingsmarkedet.

Bankproblemer mot slutten av 1980-årene og bankkrisen i 1990-92 bidro til at det ble større fokus på risikoforholdene i betalingssystemet. Norges Bank startet i samarbeid med bankene opp et arbeid med å utvikle et mer robust og effektivt avregnings- og oppgjørssystem. Fra november 1999 hadde Norges Bank et fullverdig realtidsoppgjørssystem. Gjennom loven om betalingssystemer, som trådte i kraft i 2000, fikk Norges Bank et overordnet ansvar for interbanksystemene, mens Kredittilsynet⁸ fikk det overordnede ansvaret for systemer for betalingstjenester.

Perioden 2000-10 har vært karakterisert av mindre omfattende endringer, selv om det også i denne perioden skjedde betydelige teknologiske forbedringer i systemene. En hovedoppgave for Norges Bank har vært å realisere sin lovpålagte rolle og effektivisere sentralbankens oppgjørsfunksjon. Mye av det som fant sted på betalingssystemområdet dreide seg om å ta i bruk, effektivisere, videreutvikle og formalisere de omleggingene som kom i 1990-årene. Nettbank ble lansert i 1996, men det var først etter år 2000 at denne løsningen virkelig ble tatt i bruk. Det samme kan sies om betaling med kort, som erstattet en stor del av bruken av sjekk og kontanter. Dette sammen med overgangen til chipkort mot slutten av tiåret bidro til økt effektivitet og sikkerhet. Videre ble det internasjonale fokuset i betalingsformidlingen sterkere. Det gjaldt både viktigheten av robust og effektiv infrastruktur for betalingsoverføringer til andre land og inkorporering av internasjonale regelverksendringer som en del av det norske regelverket.

⁸ Kredittilsynet ble opprettet i 1986 da Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet ble slått sammen. 21. desember 2009 ble navnet endret til Finanstilsynet.

I perioden 1945-2010 har bankene, og frem til omkring 1995 også Postgiro/Norges Post(spare)bank, spilt en avgjørende rolle for utviklingen av betalingssystemene og for det avtaleverket som binder systemene sammen. Samtidig har Norges Bank særlig de siste 25 årene hatt en viktig rolle i overvåking, tilsyn og utvikling av det norske betalingssystemet, og gjennom sin tilsynsmyndighet supplert næringens egen regulering av systemene. Det norske betalingssystemet viste seg robust og effektivt både gjennom den norske bankkrisen i 1990-92 og den internasjonale finanskrisen i 2007-09. Systemet for betalingstjenester er blitt mer samordnet og effektivt enn i de fleste land det er naturlig å sammenligne seg med. Det nære samarbeidet mellom banknæringen, Kredittilsynet/Finanstilsynet og Norges Bank har vært viktig i denne sammenheng. Gjennom de årlige rapportene om betalingssystem har Norges Bank dessuten bygd opp en omfattende betalingsstatistikk som har gitt et godt grunnlag for å dokumentere og gi råd om sentrale spørsmål og utviklingslinjer på betalingssystemområdet.

2. Norges Banks stilling og rolle på betalingssystemområdet

Lovgivning og rammebetingelser

I perioden 1945-85 var virksomheten til Norges Bank hjemlet i lov av 23. april 1892. Loven fastslo at Norges Bank hadde rett til å drive virksomhet som låne-, giro-, deposito- og seddelbank. På betalingssystemområdet begrenset Norges Banks oppgaver seg til sentralbankens lovpålagte seddelmonopol og operative oppgaver som avregning og oppgjør for bankene og Postgiro og som statens bankforbindelse. Siden loven etter hvert ikke var i pakt med moderne sentralbanklovgivning, ble det i 1950 oppnevnt en Penge- og bankkomité (Frihagen-komiteén) som i 1953 kom med innstilling om lov om Pengevesenet og Norges Bank. Denne innstillingen ble ikke fulgt opp grunnet uenighet om innholdet. Blant annet mente de politiske myndigheter at bestemmelsene i en ny lov i større grad måtte reflektere omleggingen av den økonomiske politikken etter krigen.

Sjefdirektøren i Norges Bank ledet Samarbeidsnemnda, som ble opprettet i 1951 og nedlagt i 1965. I nemnda drøftet offentlige myndigheter og finansnæringen overordnede spørsmål innenfor kredittpolitikk og finans. Betalingssystemspørsmål var også tema på noen av møtene. I 1970 ble Det Kredittpolitiske Råd opprettet med finansministeren som leder. Norges Bank var medlem av rådet, men nedleggelsen av Samarbeidsnemnda førte til at Norges Bank fikk en mindre fremtredende posisjon i dette arbeidet.

I 1973 ble det oppnevnt et bredt sammensatt utvalg som skulle vurdere det norske betalingsformidlingssystemet under ledelse av professor Gerhard Stoltz ved Norges Handelshøyskole. Utvalgets hovedoppgave var å trekke opp prinsipielle hovedlinjer for utviklingen av betalingsformidlingssystemet, blant annet i lys av de betalingsteknologiske perspektiver som reiste seg i forbindelse med at EDB ble tatt i bruk. I utvalget ble spørsmålet om særskilt norsk lovregulering av betalingssystemer drøftet for første gang.

Utvalget la frem sin hovedrapport, NOU 1979:16, "Betalingsformidling", i mai 1979⁹. Det var uenighet om mange av forslagene. Utvalgets leder og Norges Banks representant støttet stort sett flertallsforslagene, mens særlig Postverkets/Postgiros representanter (sammen med LOs medlem) ofte hadde dissens. Også representantene for finansnæringen, Forbruker- og Administrasjonsdepartementet og Norges Handelsstands Forbund hadde flere avvikende forslag. I utvalget var det enighet om at det ikke var behov for en egen lov om betalingsformidling. Flertallet gikk imidlertid inn for etablering av et råd for betalingsformidling med Norges Banks representant som rådets leder. Mindretallet ved Postgiro/Postverket og LOs representant mente at et slikt råd kunne begrense konkurransen i betalingsformidlingen og komplisere beslutningsprosessen i bankene og Postverket. Om et bredt sammensatt råd ble etablert, burde ledelse og sekretariat legges til Finansdepartementet. Betalingsformidlingsutvalgets grundige gjennomgang og tilrådninger vedrørende forbrukerrelaterte betalingssystemspørsmål, som sjekksystemet, lønnskontoordningen, betalings- og kredittkort, postgiro og bankgiro, kostnads- og inntektsforholdene og prissetting for betalingstjenester, kom til å spille en viktig rolle for videreutviklingen av det norske systemet for betalingsformidling utover på 1980-tallet.

I 1968 oppnevnte Finansdepartementet et utvalg som skulle vurdere ny lov om Norges Bank, med høyesterettsdommer (senere høyesterettsjustitiarius) Rolv Ryssdal som formann. Først i 1983 kom Ryssdalutvalget med forslag til ny sentralbanklov¹⁰. I lovutkastet påpekte utvalget at Norges Bank burde ha en sentral plass når det gjaldt å overvåke utviklingen av betalingssystemet. I Finansdepartementets lovproposisjon ble dette forslaget fulgt opp. Finansdepartementet fremholdt at sentralbankens bankmessige oppgaver og kompetanse, og den nære kontakt med bankvesenet, bankens betalingsformidling for bankene, Postverket og staten, gjorde at sentralbankens rådgiverrolle på dette område var viktig. Saker av viktighet skulle imidlertid forelegges Finansdepartementet før det ble truffet vedtak.

Finansdepartementet fulgte ikke opp Norges Bank høringsforslag om en egen lovbestemmelse som ga Kongen hjemmel til å kunne delegere myndigheten til å gi forskrifter og behandle konsesjonssøknader til Norges Bank. Bankforeningen gikk mot forslaget om at formålsparagrafen skulle gi Norges Bank i oppgave å "fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet" Bankforeningen mente at utviklingen av betalingssystemet var en oppgave som først og fremst bankene burde ha ansvaret for.

Den nye loven om Norges Bank trådte i kraft 9. september 1985. I loven fikk Norges Bank et ansvar for det norske betalingssystemet hvor det i § 1 heter at banken skal "...fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet". Norges Banks lovbestemte oppgaver innen betalingsformidlingen ble dermed utvidet fra seddelmonopolet til å omfatte ansvaret for å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet. Ifølge forarbeidene til loven var dette ansvaret tenkt å omfatte arbeidet med å forbedre eksisterende betalingssystemer og

⁹ Utvalget publiserte også utredninger om henholdsvis IT i betalingsformidlingen og om et norsk kortsystem.

¹⁰ NOU 1983: 39, "Lov om Norges Bank og pengevesenet".

frembringe nye. Det ble lagt til grunn at begrepet ”effektivt” omfattet sikkerhet, kostnadseffektivitet og hurtighet.

Oppfølging av Norges Banks nye rolle på betalingsystemområdet

Lovbestemmelsen kom på et gunstig tidspunkt. Gjennom 1970-årene og på 1980-tallet ble det introdusert mange tekniske og kostnadsbesparende tiltak på betalingsystemområdet samtidig som nye elektroniske betalingsløsninger var mer eller mindre klare. Det var derfor nødvendig at en offentlig instans hadde et overordnet ansvar på dette området. Sentralbankens rolle innen bankoppkjøret og ved utstedelsen av sedler og mynt innebar at Norges Bank hadde gode forutsetninger for dette arbeidet. I perioden fra Betalingsformidlingsutvalget avga sin rapport i 1979 og frem til høsten 1985 hadde det imidlertid vært lite fremgang i samordningen, og regjeringens og Norges Banks deltakelse i spørsmål rundt giro-samordning, betalingskort og prising var relativt beskjeden. Dette hadde delvis politiske grunner, men skyldtes også Norges Banks manglende hjemmel til regulering av betalingsystemområdet.

Lovfestingen av sentralbankens ansvar for et effektivt betalingsystem representerte en viktig klargjøring som medførte at Norges Bank etter 1985 engasjerte seg på bred basis i betalingsystemspørsmål. Formålsbestemmelsen ble imidlertid ikke fulgt opp av en forskrifts- eller påleggskompetanse, og Norges Bank hadde fortsatt bare en rådgivende og tilretteleggende rolle på betalingsystemområdet. Gjennomføring av tiltak som partene var uenige om var avhengig av vedtak av politiske myndigheter. Den nye sentralbankloven innebar derfor langt på vei en oppfølging av den samarbeidsmodell og selvregulering som Betalingsformidlingsutvalget hadde tilrådd i 1979.

For å drøfte viktige saker innen betalingsformidlingen og for å få de nødvendige koordineringshensyn ivaretatt, fulgte Norges Bank i slutten av 1985 opp forslaget fra Banklovkommissjonen om å opprette et betalingsformidlingsråd. Kontaktutvalget for betalingsformidling fikk ledelse og sekretariat fra Norges Bank og hadde medlemmer fra bankforeningene, Postdirektoratet, Teledirektoratet, Datatilsynet, Forbrukerrådet og Bankinspeksjonen. Utvalget var et viktig koordineringsorgan i perioden 1986-95. I samsvar med føringene fra politiske myndigheter og fra utvalgstilrådninger var Norges Banks engasjement på betalingsystemområdet til omkring 1990 i første rekke konsentrert om systemer for betalingstjenester.

I perioden 1986-95 tok Norges Bank en rekke initiativ for å få til en samordnet kortløsning og et samordnet giro-system. I Norges Banks uttalelser om en samordnet kortløsning ble det påpekt at elektronisk betalingsformidling var kjennetegnet av stordriftsfordeler og at det var samfunnsøkonomisk ønskelig å utnytte fordelene. En samordning av kortsystemene, slik at alle korttyper kunne benytte alle typer terminaler, var derfor nødvendig. Med hensyn til et samordnet giro-system hadde Norges Bank ledelse og sekretariat for arbeidsgruppen som høsten 1988 vurderte ulike alternativer for fellesblankett til bruk i bank- og postgiro. Arbeidsgruppen tilrådde blant annet en fellesblankett med bare ett kredittkontonummer, og vurderte behovet for en bedre

samordning av automatiske gireringstjenester og forhold knyttet til Postverkets rammebetingelser.

Mens forretningsbankene og sparebankene etter hvert kom frem til samordningsløsninger på giro- og kortområdet, ble bankene og Postgiro ikke enige om samordning og prising av disse tjenestene. En viktig årsak til dette var Postgiros frykt for at dette ville medføre tap av markedsandeler, og da spesielt bortfall av postgirotjenester for det offentlige. Postgiro brukte lave priser som et konkurransemiddel for å kompensere for at de med hensyn til kredittformidling hadde et mer begrenset tilbud enn bankene. Postgiro gikk likevel med et betydelig overskudd som følge av store og rentefrie innskudd fra staten, som Postgiro plasserte som rentebærende kontolån til statskassen. Dette bidrog til å forsinke prosessen mot samordning og mer effektive betalingssystemer.

I begynnelsen av 1990-årene utarbeidet Norges Bank flere vurderinger og tilrådninger vedrørende aktuelle problemstillinger innen norsk betalingsformidling. Det ble blant annet foreslått at det ble arbeidet mot en sammenslåing av Norges Postsparebank og Postgiro etter at Norges Postsparebank var omdannet til et aksjeselskap eid av staten og med samme rammevilkår som forretnings- og sparebankene. Videre ble det foreslått at det burde skje en samordning mellom Postens og bankenes EFTPOS-systemer¹¹, av bankenes og Postens minibanksystemer, av post- og bankgiro, at det ble utarbeidet en samlet plan for samordningen av de norske betalingssystemene, og at det måtte innføres mer kostnadsriktige priser i betalingsformidlingen.

Problemer i norsk banknæring i perioden 1988-93 tydeliggjorde for de politiske myndigheter at rasjonell og kostnadseffektiv ressursbruk måtte tillegges avgjørende vekt også på betalingsformidlingsområdet. Effektiviseringen av statens økonomiforvaltning medførte en betydelig reduksjon i Postgiros inntekter. Postgiro måtte derfor effektivisere driften og få inntekter på andre områder. Dette førte til at Posten ble mer positiv til å gjennomføre samordning og innføre kostnadsbaserte priser på sine betalingstjenester. Etter hvert ble det funnet tilfredsstillende løsninger på disse hovedspørsmålene. Norges Postsparebank ble i juni 1992 fristilt og navnet endret til Norges Postbank. Med virkning fra 1. januar 1996 ble Postbanken etablert som en fusjon mellom Norges Postbank og Postgiro, og med samme rammebetingelser som øvrige banker ble det raskt funnet løsninger for samordning. I 1996 ble det inngått avtale med bankforeningene om integrering av Postbanken i bankenes infrastruktur i betalingsformidlingen. I juni 1998 var bank- og postgiroblankettene helt erstattet av en fellesblankett.

Større fokus på effektivitet og risiko i avregnings- og oppgjørssystemer

Mot slutten av 1980-årene fikk avregnings- og oppgjørssystemenes systemviktige rolle større internasjonal oppmerksomhet. Ved Norges Banks omorganisering i 1985 ble den nyetablerte Finansmarkedsavdelingen (FIM) gitt et hovedansvar for politikkoppgaver på betalingssystem-

¹¹ EFTPOS: Electronic Funds Transfer at Point Of Sale; bankenes systemer for kortbetalinger på salgssted.

området. FIMs internasjonale kontakt med andre sentralbanker og internasjonale organisasjoner som Bank for International Settlements (BIS), EF/EU¹², IMF og OECD bidro til at risikoforhold i betalingssystemene etter hvert kom mer i fokus også i Norge. Dette ble aksentuert av at Norion Bank i oktober 1989 ble satt under offentlig administrasjon. Det ble da avdekket at eksisterende betalingssystemer var lite egnet til å håndtere den risikoeksponering som oppsto hvor en av bankene i formidlingsprosessen ikke kunne innfri sine forpliktelser. For Norges Bank ble det viktig å finne frem til tiltak som både kunne begrense den samlede risiko i betalingssystemet og klargjøre den enkelte aktørs risiko.

I begynnelsen av 1990-årene skjedde en tyngdeforskyvning i Norges Banks oppgaver med økende vekt på stabiliteten i finansmarkedene og risikoreduksjon i betalingssystemene. Fortsatt manglet imidlertid en særskilt lovregulering på betalingsformidlingsområdet. Etter innspill fra blant annet Norges Bank oppnevnte Finansdepartementet i april 1990 Banklovkommisjonen som skulle gjennomgå finansinstitusjons- og kredittlovgivningen og se på behovet for lovregler om betalingsformidling. Professor Erling Selvig var kommisjonens leder fra 1991.

I november 1993 fremla den såkalte Storvik-gruppen¹³ en rapport som vurderte hvilke betalingssystemoppgaver (utenom sedler og mynt) som Norges Bank skulle konsentrere seg om fremover. Det ble konkludert at Norges Bank hadde et todelt ansvar innen norsk betalingsformidling, den skulle ha:

1. Ansvar for sikkerheten i systemene; det vil si konsentrere oppmerksomheten om de store, åpne landsdekkende betalingssystemene knyttet til avregningsentraler og systemer for bruttooppgjør i sentralbanken.
2. Ansvar for kostnadseffektive og raske betalingssystemer; det vil si konsentrere seg om de store, landsdekkende betalingssystemene knyttet til innskuddskonti som post- og bankgiro, betalingskort og sjekksystemet.

En vesentlig forutsetning for stabile og robuste betalingssystemer, og derved for finansiell stabilitet, er at interbanksystemene er utformet slik at oppgjørskrisikoen for bankene er håndterbar og at problemer for en enkelt bank begrenses til denne. Norges Bank etablerte i 1993 i samarbeid med banknæringen et prosjekt som skulle utvikle et nytt oppgjørssystem for bankenes og Postgiros transaksjoner i betalingsformidlingen (se underkapittel 4 om interbanksystemer). Oppstart av Norges Banks Oppgjørssystem (NBO) som et fullverdig RTGS-system, det vil si et system som håndterte bruttotransaksjoner i sanntid, fant sted i november 1999.

¹² Da Maastricht-traktaten trådte i kraft 1. november 1993, skiftet Det europeiske fellesskap (EF) navn til Den europeiske union (EU).

¹³ Storvik-gruppen var en intern arbeidsgruppe i Norges Bank ledet av visesentralbanksjef Kjell Storvik.

Mot slutten av 1996 la Banklovkommisjonen frem sin tredje delutredning (NOU 1996:24) ”Om betalingssystemer m.v.”. Kommisjonen pekte på at banker og finansieringsselskaper var underlagt et omfattende lovverk med hensyn til utøvelse av finansieringsvirksomhet, kontrollrutiner, tilsyn m.v., mens utøvere som leverte betalingstjenester ikke var underlagt tilsvarende lovgivning. Hensikten med lovregulering var ikke å avvikle næringens selvregulering, men å være et supplement. Kommisjonen foreslo at etablering og drift av interbanksystemer skulle ha konsesjon fra Kongen, med Norges Bank som saksforberedende organ. Det ble foreslått at Norges Bank skulle føre tilsyn med slike systemer. Mens det vanlige i annen norsk finanslovgivning var at konsesjonsmyndighet ble gitt til Kongen med mulighet for delegering, ble konsesjonsmyndigheten for interbanksystemer gitt direkte til Norges Bank. Forslaget fra Banklovkommisjonen inneholdt også lovregulering av systemer for betalingstjenester. For slike systemer ble det innført meldeplikt. Kredittilsynet fikk ansvaret for at disse systemene ble innrettet og drevet slik at hensynet til sikker og effektiv betaling og til rasjonell og samordnet utførelse av betalingstjenester ble ivaretatt. Kommisjonens forslag var enstemmige med unntak av et par enkeltpunkter.

Norges Bank sluttet seg til hovedkonklusjonene i Banklovkommisjonens utredning, men påpekte at hovedansvaret for regulering og samordning fortsatt måtte ligge hos aktørene. Stortinget vedtok Lov om betalingssystemer 17. desember 1999, og loven trådte i kraft 14. april 2000. Loven innebar at Norges Bank ble konsesjonsmyndighet for interbanksystemer. Slike systemer kunne derfor ikke etableres eller drives uten tillatelse av Norges Bank. Videre medførte loven at Norges Bank og dels Kredittilsynet fikk økte tilsynsoppgaver. Mens Norges Bank hadde ansvar for makrovurderinger knyttet til velfungerende finansmarkeder og effektiviteten i interbanksystemene, hadde Kredittilsynet tilsynsansvar for institusjoner som kunne etablere og drive systemer for betalingstjenester. I første halvår 2001 godkjente Norges Banks hovedstyre tre interbanksystemer og ga fire systemer fritak fra konsesjonsplikten. De godkjente systemene er underlagt tilsyn av Norges Bank, som kan gi de pålegg som anses nødvendige.

I årene 2001-09 samarbeidet Norges Bank med bankene om å modernisere og effektivisere NBO. I september 2003 overtok Ergo-Integration ansvaret IT-drift og forvaltning av Norges Banks oppgjørs- og sentralbanksystem¹⁴. Etter omfattende arbeid tok Norges Bank i bruk det nye interbank oppgjørssystemet i april 2009.

Finansdepartementet har det overordnede ansvar for beredskapen i finansiell sektor. I 1999 etablerte Finansdepartementet et organ som fikk ansvar for varsling, informasjon og koordinering i krisesituasjoner. Organet hadde ledelse fra og sekretariat i Norges Bank. Ellers kom deltakerne fra sentrale aktører i finansiell infrastruktur og Kredittilsynet. Kontinuitetsorganet var ansvarlig for håndtering av eventuelle problemer i forbindelse med overgangen til år 2000. I oktober 2000 fikk kontinuitetsorganet utvidet sitt mandat og ble omdøpt

¹⁴ Jon A. Solheim og Helge Strømme ”Modernisering og utkontraktering av Norges Banks oppgjørssystem”, PEK 4/2003.

til Beredskapsutvalg for finansiell infrastruktur (BFI). Utvalget skulle også bidra til at det ble gjennomført beredskapstester på overordnet nivå, og at det ble utarbeidet retningslinjer for myndighet, ansvar og rapportering i krisesituasjoner. I juni 2010 ble ansvaret for ledelse og sekretariat for BFI overført fra Norges Bank til Finanstilsynet.

Finanstilsynet og Norges Bank har hatt et nært samarbeid når det gjelder oppgaver og områder der begge institusjoner er engasjert. For å unngå unødig dobbeltarbeid er det etablert en arbeidsdeling, og samarbeidet har blitt systematisert i form av faste møter mellom henholdsvis ledelsen og fagavdelinger i Finanstilsynet og Norges Bank. Videre samarbeides det om utredningsvirksomhet og kompetanseutvikling.

På betalingssystemområdet har Norges Bank hatt et meget nyttig samarbeid med nordiske og enkelte andre sentralbanker og internasjonale organisasjoner som BIS, European Central Bank (ECB) og EU-kommisjonen. I tillegg til regelmessige faglige møter har medarbeidere fra Norges Bank hatt hospitantopphold på betalingssystemområdet i blant annet ECB, EU-kommisjonen og Bank of England. Videre har Norges Bank arrangert flere seminarer og konferanser om betalingssystemer med bred internasjonal deltakelse.

3. Systemer for betalingstjenester

Sedler og mynter

Norges Bank i hele perioden 1945-2010 hatt et hovedansvar for utstedelse, kvalitet og distribusjon av sedler og mynter. Norges Banks faktiske oppgaver på kontantområdet og arbeidsfordeling i forhold til bankene gjennomgikk imidlertid store endringer i denne perioden. 1.januar 1962 ble produksjonsbedriften Den Kongelige Mynt (DKM) overført fra Finansdepartementet til Norges Bank. Mot slutten av 1980-årene begynte Norges Bank å tilby tjenester innenfor kontantområdet som gikk ut over de såkalte basistjenestene som sentralbanken var pliktig til å levere etter loven. For disse tjenestene skulle tjenestekjøper dekke alle kostnadene. Ved Norges Banks distriktsavdelinger fikk den forretningsmessige delen av aktivitetene etter hvert et betydelig omfang.

Norges Banks overordnede ansvar for effektivitet i betalingssystemet innebar også et ansvar for å vurdere kostnadene ved bruk av sedler og mynter mot kostnadene ved bruk av andre betalingsmidler. Det var således ikke noe mål å oppnå størst mulig bruk av kontanter. En målsetting var imidlertid at Norge hadde en hensiktsmessig mynt- og seddelrekke. I perioden 1980-1999 gikk flere mynt- og seddelvalører ut av rekken, mens 10- og 20-kronemynter og 200-kroneseddel ble introdusert. Videre ble det i årene 2002-2004 gjennomført oppgraderinger av 50-100- og 200-kronesedlene.

I enkelte sentralbanker var det på 1990-tallet en utvikling i retning av at det ikke nødvendigvis var sentralbanken selv som måtte stå for produksjon og distribusjon av sedler og mynter. Dette fulgte heller ikke av den norske sentralbankloven, og i siste halvdel av 1990-årene ble Norges Banks oppgaver og organisering på kontantområdet gjenstand for revurdering. Etter omfattende

diskusjon ble det bestemt å fristille distriktsavdelingene i et selskap med ansvar for kontanthåndteringen. Sammen med en del banker opprettet Norges Bank i 2001 Norsk Kontanthåndtering AS (NOKAS). Selskapet fikk ansvar for håndtering og distribusjon av kontanter i Norge, og fikk lokaler i Norges Banks tidligere distriktsavdelinger. I januar 2006 solgte Norges Bank sin eierandel i NOKAS.

Enkelte av Norges Banks lovpålagte tjenester, som seddelmakulering, ekthets- og kvalitetskontroll av kontantene, ble i begynnelsen av 2000-tallet satt bort til NOKAS mot betaling. Tilbake i Norges Bank var de mer overordnede seddel- og myntfunksjonene. Utover på 2000-tallet rasjonaliserte Norges Bank oppgavene på kontantområdet ytterligere. DKM¹⁵ ble solgt til et privat firma og fikk navnet Det norske Myntverket i 2003. Myntverket har etter dette vært Norges Banks leverandør av mynt og jubileumsmynt. Aktivitetene i Seddeltrykkeriet (NBS) ble gradvis avvirket, og trykkeriet ble nedlagt i 2007¹⁶. Norges Bank har etter dette kjøpt sedler fra utenlandske leverandører. Siden slutten av perioden 2000-10 har bankene og andre aktører stått for en vesentlig del av arbeidet med behandling og distribusjon av sedler og mynt.

Som det fremgår av tabell 1 utgjorde verdien av sedler og mynter en gradvis mindre del av verdien av publikums betalingsmidler i perioden 1946-2010. Målt i forhold til BNP Fastlands-Norge og M1 har andelen av sedler og mynter falt fra 16,2 prosent og 40,4 prosent i 1946 til 2,6 prosent og 6,4 prosent i 2010. Begge andeler i 2010 er lavere enn i de fleste andre industriland.

Tabell 1: Utviklingen i seddel-/ myntomløpet og M1, 1946-2010

År	Kontanter i omløp årlig gj.sn.	BNP, nominell ¹⁷	M1 ved årets utgang	Kontanter i prosent av BNP	Kontanter i prosent av M1
1946	1.745	10.778	4.317	16,2 %	40,4 %
1950	2.337	16.425	4.814	14,2 %	48,5 %
1960	3.947	33.058	7.222	11,9 %	54,7 %
1970	7.034	90.929	15.838	7,7 %	44,4 %
1980	18.310	270.413	46.824	6,8 %	39,1 %
1990	29.708	640.694	111.835	4,6 %	26,6 %
2000	43.571	1.114.000	370.378	3,9 %	11,8 %
2010	50.450	1.945.000	790.124	2,6 %	6,4 %

Kilde: Norges Bank

¹⁵ Bodil Selnes "Den Kongelige Mynt 300 år – litt om anlegget ved elvebredden", PEK 2/1986.

¹⁶ Peter Ravnsborg Gjertsen og Jens Olav Sporastøyl, "Seddeltrykkeriet – en 190 års historie", PEK 2/2007.

¹⁷ Tallene for perioden 1980-2010 er beregnet for Fastlands-Norge.

Utvikling av betalingstjenester basert på kontopenger

Sjekk og betalingskort

På 1950-tallet var det fortsatt vanlig at lønnsutbetalinger skjedde i kontanter. Utover 1950-årene dukket det opp flere nye banktjenester, som faste banktrekk og kontantsjekk (en form for innenlandske reisesjekker). En annen nyskaping var introduksjonen av kjøpekort. I 1957 ble det første norske kjøpekortselskapet, Bokreditt, etablert i Oslo. Kjøpekortene kunne bare benyttes i Norge. Først på 1960-tallet ble sjekkd disponibel lønnskonto en vanlig ordning i bankene ved utbetaling av lønn. I 1968 lanserte også Postsparebanken en lønnskontoordning.

Internasjonale kredittkort fantes ikke før Diners Club i mai 1968 fikk tillatelse til å drive virksomhet i Norge. Disse kortene kunne bare benyttes av nordmenn ved forretnings- og representasjonsreiser i utlandet. Eurocard Norge ble etablert som eget selskap i april 1972, mens flere banker samarbeidet om å opprette VISA (Norge) i 1977. Bruk av VISA-kortene forutsatte at kontoeier hadde midler inntil på konto hos sin bank (debetkort).

På 1960-tallet fantes det ikke elektroniske kortløsninger. Bankene presenterte høsten 1972 planer om en norsk bankkortløsning (kredittkort). Norges Bank tilrådte at saken burde stilles i bero inntil en nærmere vurdering var foretatt. Utvalget¹⁸ som i 1974 vurderte forslaget om norsk kortløsning var relativt positiv til etableringen av et bankkort og fremholdt at man burde arbeide mot et integrert betalings- og kredittkort for Norge. På grunn av usikkerhet knyttet til kostnadene og den raske teknologiutviklingen anbefalte utvalget likevel at den videre utvikling av et norsk bankkort ble stanset inntil flere forhold var avklart.

Gjennom 1970-årene var sjekk og giro de dominerende betalingstjenestene i tillegg til kontanter. De tradisjonelle sjekkene ble etter hvert erstattet med sjekker som hadde maskinlesbar skrift. De nye IT-systemene, økt sjekk- og girobruk sammen med flere andre nye tjenester som ikke var prissatt, førte til at bankene fikk et kostnadsproblem. Betalingsformidlingskostnadene måtte dekkes av andre inntekter i bankene. Ved forhandling om hovedavtalen mellom LO og NAF i 1978 ble det aksept for å innføre en gebyrordning. Innføring av priser ville dessuten bidra til at kundene valgte de billigste tjenestene, og derved gi grunnlag for effektiviseringsgevinster. Bruken av sjekk fortsatte å øke i begynnelsen av 1980-årene, og i 1984 var bruken på det høyeste. I siste del av 1980-årene sank sjekkbruken betraktelig. En viktig årsak var at det nå måtte betales gebyrer på bruk av sjekk og at alternativet (EFTPOS) begynte å få utbredelse.

Sparebankene utplasserte de første minibankautomatene høsten 1977¹⁹. I begynnelsen kunne bare kort fra egne kunder benyttes i minibankene. Med utgangspunkt i sikkerhetssystemet fra minibankløsningen iverksatte sparebankene i 1984 et prøveprosjekt for kortbetaling ved handelssteder. Sparebankene etablerte selskapet Sparebankkort som utstedte såkalte Personkort.

¹⁸ Et underutvalg av Betalingsformidlingsutvalget (NOU 1974:38, "Bankkort").

¹⁹ Allerede i 1970 hadde de første minibankene blitt utplassert på prøvebasis.

Dette var en kombinasjon av et bankkort for bruk nasjonalt i minibanker og butikktterminaler og et VISA-kort. Kortene var utstyrt med magnetstripeteknologi.

Forretningsbankene var noe senere ute med kort og minibanker. I utgangspunktet var bankgruppene enige om at det skulle være samkjøring slik at automatene kunne benyttes selv om brukerne ikke var kunder i den banken som eide automaten. Som nevnt vurderte imidlertid forretningsbankene chipteknologi som en mer interessant løsning enn magnetstripeteknologi. Forretningsbankenes prøveprosjekt falt heldig ut, og det ble besluttet at chipteknologien skulle benyttes i deres EFTPOS-system. Bankgrupperingenes ulike teknologivalg resulterte i vanskeligheter i samordningsdiskusjonene mellom de to grupperingene. Både Bankforeningen, Sparebankforeningen og Postverket inngikk separate intensjonsavtaler med Norges Handelsstands Forbund og Norges Detaljistforbund om innføring av betalingsterminaler i varehandelen. Etter dette ble det en tid et anstrengt forhold mellom de to bankforeningene.

Før 1985 var interbankgebyrer, det vil si gebyrer imellom bankene i betalingsformidlingen, delvis etablert internt i bankgrupperingene og delvis for banker tilhørende samme datasentral. I 1985 innførte Bankforeningen "fullt sett" interbankgebyrer mellom forretningsbankene, og fikk dispensasjon av Prisdirektoratet for denne avtalen. Prisdirektoratet ønsket at avtale om interbankgebyrer kunne omfatte også sparebankene. De to bankforeningene kom etter dette til enighet om en felles avtale. Beslutningen om interbankgebyrer omfattet også et annet viktig punkt, nemlig at BBS' prissetting mot bankene ble "snudd". Tidligere var det mottakers bank som måtte betale BBS-prisen, fordi det var denne banken som ville få nytte av pengene. Fra 1985 ble det innleverende bank som ble belastet prisen, fordi det var denne banken som faktisk leverte oppdraget til BBS.

Gebyrene skulle betales for det arbeid bankene gjorde for hverandre. I 1986 sendte Bankforeningen og Sparebankforeningen inn søknad til Prisdirektoratet om dispensasjon fra Prisloven for avtaler om retningslinjer for kostnadsdeling mellom bank og forretning for installasjon av betalingsterminal i forretninger. I sin høringsuttalelse²⁰ fremholdt Norges Bank at det burde være én type terminal pr. salgssted og at en samordning av systemene var nødvendig. Bankforeningenes kostnadsfordelingsavtale med handelens organisasjoner burde derfor gis dispensasjon. Prisdirektoratet ga bankforeningene dispensasjon fra konkurransereguleringsforskriftene. I 1988 ble det gjort forholdsvis store endringer i gebyrsatsene i avtalen om interbankgebyrer. Formålet var å synliggjøre forskjellene mellom de mest effektive elektroniske tjenestene og de minst effektive manuelle tjenestene. Beregninger viste at kostnadene ved kort bare utgjorde 30 % av kostnadene ved de tilsvarende manuelle tjenestene. Det var derfor viktig å stimulere til økt bruk av kort.

Midt på 1980-tallet var det ikke utviklet tekniske løsninger som tillot at magnetstripekort og mikroprosessor kort ble behandlet likt i alle terminaler. På denne tiden fantes heller ikke

²⁰ Brev av 24. september 1986 fra Norges Bank til Prisdirektoratet.

automatiserte oppgjør rutiner mellom bankene og Postverket. I 1986 og 1987 fant det sted en betydelig økning i antall betalingsterminaler i detaljhandelen. I desember 1986 inngikk Sparebankforeningen og Postverket en avtale om samordning av sine systemer for kortbasert elektronisk betalingsformidling. I oktober 1987 undertegnet også de to bankforeningene en samordningsavtale som delvis imøtekom kravene til samordning. Samordningen innen EFTPOS baserte seg i hovedsak på kombinerte terminaler som både kunne lese magnetstripekort og chipkort. Samordningsavtalen hadde som mål at man etter en overgangsperiode skulle få full samordning av terminalløsningene innen dagligvarehandelen for virksomheter av en viss størrelse. Dette førte imidlertid til merkostnader på terminal- og prosesseringssiden. I siste del av 1980-årene og i begynnelsen av 1990-årene ble det også gjennomført en betydelig standardisering av betalingstjenestene gjennom de datatekniske standardene EDIFACT (Electronic Data Exchange for Administration, Commerce and Transport) og TEDIS (Trade Electronic Data Interchange Systems). EDIFACT er et internasjonalt regelverk for standarder for informasjonsutveksling mellom datamaskiner. Standardiseringsarbeidet skjedde i stor grad i internasjonal regi (FN og EF). I norsk banknæring sto Bankenes Standardiseringskontor sentralt i standardiseringsarbeidet.

For å senke kostnadene og øke utbredelsen av EFTPOS i Norge ble de to bankforeningene i 1991 enige om å opprette et felles operasjonelt EFTPOS-selskap. Selskapet fikk navnet BankAxept som et par år tidligere var etablert som et felles merkenavn for bankenes bruk av bankenes kort²¹ ²². BankAxept fikk det operasjonelle ansvaret for driften av en felles infrastruktur for kortbasert betalingsformidling i butikkterminaler. Norges Postbank ble i desember 1992 inkludert i dette samarbeidet, og dermed integrert i en felles infrastruktur for betalingsformidling. Det nye kortsystemet til BankAxept ble tatt i bruk i 1993. Etableringen skapte grunnlag for lavere kostnader og større utbredelse av EFTPOS i Norge. Alle banker skulle innen 1. januar 1995 ha tatt i bruk terminaler som utelukkende var knyttet opp mot BankAxept. I utgangspunktet ble teknologien basert på magnetstripen på bankkortene og on-line kommunikasjon mellom terminal og kortutsteder for dekningskontroll.

Internasjonalt ble det arbeidet med å utvikle et felles rammeverk for meldingstyper og spesifikasjoner for hva de enkelte meldingstyper skulle omfatte. I 1994 ble det etablert et eget prosjekt for norsk interbankstandard, kalt NIBE-prosjektet (Norsk interbank standard – EDIFACT). Bruk av standarder var helt avgjørende for at alle deler av betalingssystemet skulle kunne kommunisere med hverandre. I juni 1998 ble NIBE-standarden tatt i bruk i det norske betalingssystemet.

Banknæringen ble i 2005 enige om et regelverk for tjenesten BankAxess. Dette er en tjeneste som blant annet kan benyttes for å betale handel på internett. Internasjonale betalingskort var da

²¹ Selskapet ble stiftet 30. november 1991. Selskapet hadde en aksjekapital på 15 mill kroner, med aksjene fordelt 50/50 mellom de to bankgrupperingene.

²² I 1995 ble det etablert et holdingselskap som eide både BankAxept og BBS.

fortsatt det dominerende betalingsinstrumentet ved netthandel. Regjeringens handlingsplan ”e-Norge 2005” innebar at forholdene skulle legges til rette for allmenn bruk av standardbasert elektronisk signatur innen utgangen av 2005. BankID samarbeidet ble etablert i 2000. En av hovedmålsettingene var at bruk av BankID skulle sikre at alle bankene kunne utvikle elektroniske tjenester i åpne nett med tilstrekkelig sikkerhetsnivå.

De største norske bankene startet i 2002 et samarbeid med sikte på utvikling og utprøving av smartkort med BBS som koordinator. Hensikten med prosjektet var å forberede overgangen fra magnetstripeteknologi til smartkortteknologi (chipteknologi) for norske betalingsterminaler. De internasjonale selskapene hadde da besluttet en gradvis overgang til bruk av chipteknologi for sine kortordninger (såkalt EMV-teknologi²³). Chipen kan lagre mer informasjon enn magnetstripen, og er sikrere mot kopiering. Overgangen til en chipløsning for BankAxept kortene har foregått i stort tempo siden 2008, og innen 2011 skal alle norske BankAxept kort ha chipløsning. Fra 1. januar 2012 opphører behandlingen av alle BankAxept transaksjoner hvor kortet har magnetstripe.

I perioden 2000-10 kom det flere viktige endringer i norsk lovgivning. Blant annet medførte finansavtaleloven av 1. juli 2000 at float²⁴ ikke lenger er tillatt. Videre ble det ved endringene i finansavtaleloven i november 2009 fastsatt en lovbestemt overføringstid for betalinger og nye regler for hvordan rente skulle beregnes.

Girotjenester

Postgiro ble etablert under andre verdenskrig, og var lenge offentlig virksomhets viktigste betalingsinstrument ved utbetaling av trygdeytelser, skatteinn- og -utbetalinger, avgiftsbetalinger, innbetalinger fra kommisjonærene til Norsk Tipping og utbetaling av premier derfra mv. Kontroll og kontering av postgiro ble foretatt sentralt i Postgirokontoret. Girovirksomheten vokste raskt til å bli den viktigste aktiviteten innen Postverkets betalingsformidling. Bankgiro, som ble etablert rett etter krigen, hadde frem til begynnelsen av 1970-årene en desentral håndtering, noe som førte til at bankgirooverføringer tok lengre tid. En årsak til dette var at bankene hadde ulik kontonummerstruktur. Frem til 1970-årene var den dominerende del av postgirotransaksjonene kontante inn- eller utbetalinger som ble foretatt på postkontorene. Bakgrunnen for dette var at forholdsvis få personer hadde postgirokonto og at lønningene i stor grad ble utbetalt i kontanter. Fortsatt var det forholdsvis få som brukte bankkonto som transaksjonskonto.

Det ble tidlig klart at to giroløsninger for et lite land som Norge både var en dyr og lite effektiv løsning. I mai 1959 ble spørsmålet om et felles innbetalingskort for de to giroordningene tatt opp i Stortinget. I april 1960 foreslo et utvalg oppnevnt av Samferdselsdepartementet følgende alternative løsninger for å forbedre samspillet mellom de to giroordningene:

²³ EMV-standarden ble utarbeidet av kortselskapene EuroCard, Mastercard og Visa.

²⁴ Renteinntekten som en betalingsformidler får mens betaling er underveis fra betaler til betalingsmottaker.

- En felles innbetalingsblankett,
- Bankene kunne også fungere som innbetalingssteder for postgiro.

Bankforeningene kunne på visse vilkår akseptere det første alternativet, men avviste det andre. Postverket avviste begge alternativene. I oktober 1963 la Forretningsbankenes Automasjonsutvalg frem et forslag om et felles girosystem basert på opprettelsen av en felles EDB-sentral for sortering og avregning. Poststyret avviste forslaget i juni 1964, og begrunnet det med at det ikke kunne sees å innebære noen rasjonalisering for postgiro. Nye forhandlinger mellom Postverket og de to bankforeningene om et felles girosystem startet opp mot slutten av 1960-tallet, men heller ikke disse forhandlingene førte frem.

Først fra 1977 fikk alle landets banker et enhetlig giroopplegg. Etter hvert som personlig kontohold for transaksjonsformål ble mer vanlig økte andelen gireringer både i post- og bankgiro. Bankgiro hadde lenge problemer med å konkurrere med Postgiro, men det endret seg. Det forhold at bankene hadde en mye større kontomasse som kunne brukes som transaksjonskonti, noe som ble ytterligere forsterket av innføringen av lønnskonti, var en viktig faktor bak økningen i bankgiros markedsandel. Mens Postgiro mot slutten av 1970-årene hadde en markedsandel på 70 prosent, var de to girosystemene jevnbyrdige på midten av 1980-tallet.

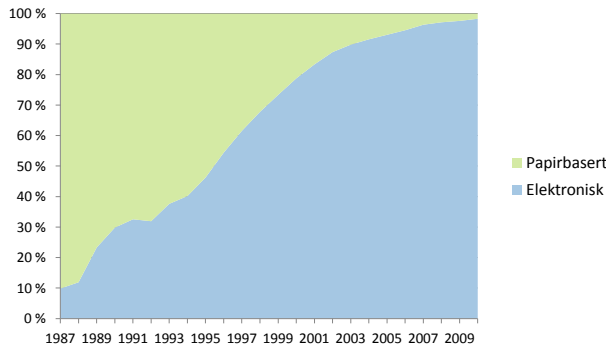
Sett fra brukernes side var løsningene til de to girosystemene gjennom 1970-80 årene lite hensiktsmessige. Betalinger fra det ene systemet til det andre tok lang tid. Bankgiroblanketter innlevert på et postkontor ble behandlet og avregnet som postgiro og ikke videresendt for direkte avregning via BBS. Bankene praktiserte et tilsvarende opplegg for postgiroinnbetalinger innlevert i banker. På denne måten forsøkte bankene og Postgiro å styrke sin markedsandel og øke sin float. For brukerne medførte ordningen rentetap og betalingsoverføringer som tok lang tid. Ordningen ga verken kreditor eller debitor full valgfrihet med hensyn til girosystem. Som omtalt i underkapittel 2 ble det i september 1995 etter mange år med vanskelige drøftinger om samordning inngått en avtale, som ble godkjent av Finansdepartementet i mai 1996, om integrering av den nye Postbanken i forretnings- og sparebankenes felles system innenfor betalingsformidlingen.

På slutten av 1980-tallet tok BBS i bruk ny teknologi som reduserte bankenes kostnader i betalingsformidlingen ved at blankettene ble registrert på elektroniske media. Videre ble autogiro og andre nye betalingstjenester og standardiseringsopplegg introdusert. Som et ledd i bankenes arbeid med å effektivisere den blankettbaserte girobehandlingen, introduserte BBS i 1991 et nytt system for behandling av giroblanketter, brevgiro. Systemet, som var basert på at kundene sendte giroblankettene som de ønsket å belaste konto sammen med en følgeseddel til BBS, hadde mange fellestrekk med det opplegg som postgiro hadde for sine kontohavere. En betydelig del av bankenes kostnader ved girobehandlingen falt derved bort. I 1994 ble nesten halvparten av giroblankettene samlet inn via brevgiro.

Overgang til elektroniske betalinger og nye betalingstjenester

Ved utgangen av 2010 utgjorde kontopenger om lag 94 prosent av publikums samlede betalingsmidler (M1). Som det fremgår av figur 1 fant det gjennom perioden 1987-2010 sted en kraftig overgang fra betalingstjenester basert på blankettbaserte betalingsinstrumenter til elektroniske betalingsinstrumenter. Mer enn 98 prosent av alle betalinger med kontopenger skjedde elektronisk i 2010.

Figur 1: Andel blankettbaserte og elektroniske betalingsinstrumenter, antall transaksjoner

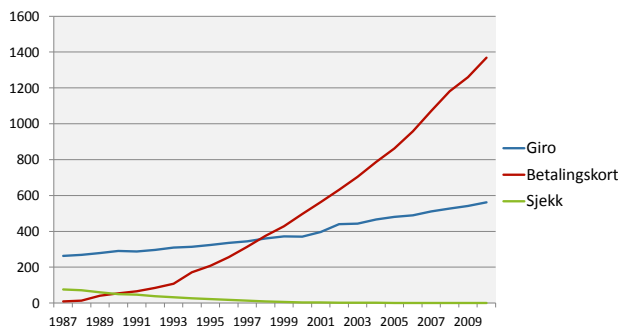


Kilde: Norges Bank

Figur 2 viser at bruken av de tre hovedgruppene av betalingsinstrumenter har gjennomgått betydelige endringer. Sjekkbruken hadde kuliminert allerede midt på 1980-tallet, og nedgangen fortsatte på 1990-tallet og etter årtusenskiftet. Fra slutten av 1990-tallet fant det sted en sterk økning i kortbruken. I 2001 var betalingskort blitt det mest populære betalingsinstrumentet i Norge. Beregninger foretatt i 2007 viste at antall korttransaksjoner på handelssted utgjorde om lag 75 prosent av totalt antall transaksjoner. Det resterende bestod av kontanttransaksjoner. I omsatt verdi utgjorde korttransaksjonene i 2007 86 prosent av totalverdien, mens kontanttransaksjoner bare utgjorde 14 prosent²⁵. Også elektroniske girotransaksjoner økte kraftig gjennom 1990-årene, og de papirbaserte løsningene tapte terreng.

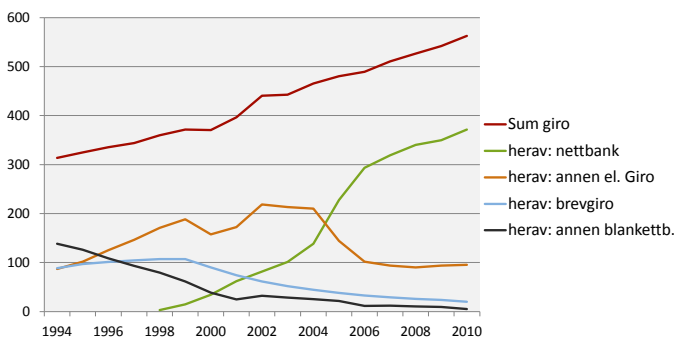
²⁵ Norges Banks kostnadsundersøkelse 2007, se Staff Memo no. 4, 2009, "Costs in the Norwegian Payment System".

Figur 2: Utviklingen i bruk av kort, giro og sjekk 1987–2010, antall transaksjoner



Kilde: Norges Bank

Figur 3: Utviklingen i bruk av ulike giroinstrumenter 1994–2010, antall transaksjoner



Kilde: Norges Bank

Innenfor giro har det også skjedd store endringer i hvilke løsninger som har blitt benyttet. Dette fremgår av figur 3. I 1998 var antall elektroniske girotransaksjoner tilnærmet lik antall blankettbaserte girotransaksjoner. Veksten i de elektroniske løsningene forsterket seg gjennom i perioden 2000-10, og i 2010 utgjorde blankettbaserte innbetalinger bare 5 prosent av antall girobetalinger. En viktig årsak til økningen har vært at de norske bankene fra 1996 begynte å ta i

bruk Internett som en kanal for regningsbetaling (girering), og nettbankbetalinger sto for 66 prosent av alle regningsbetalingene i 2010.

Overgangen til elektroniske betalingstjenester har medført merkbart økning i bankenes produktivitet på betalingsområdet. Tabell 2 viser enkelte sentrale indikatorer på produktivitet i bankene, og det fremkommer at kostnadene pr. transaksjon har falt betydelig. Dette har bidratt til at bankenes inntekter fra kontobaserte betalingstjenester har dekket en stadig større del av kostnadene.

Tabell 2: Indikatorer på produktivitet i bankene, 1988-2007

	1988	1994	2001	2007
Kostnader (mrd. kr)	6,0	7,0	6,6	5,4
Kostnader som andel av BNP	0,59 %	0,61 %	0,38 %	0,24 %
Kostnader pr transaksjon (avrundet kr.)	16	12	6	4
Antall transaksjoner i bankene (mill.)	381	481	968	1512
Antall filialer	2200	1600	1429	1260
Antall fulltids ansatte (i 1000)	33	23	23	20

Kilde: Norges Bank

På 1990-tallet kom nye betalingstjenester som kontantuttak ved varekjøp og nettbank. Betalingstjenester som pengekort/e-penger, direkte Internett penger (DIP), og ePay (forenklet løsning for kortbetalinger på Internett), og mobiltelefonhandel ble introdusert i siste halvdel av 1990-årene. Også gjennom 2000-årene ble det lansert en rekke nye betalingsformer som for eksempel e-faktura, SmartPay, spill over Internett ved bruk av e-pengekort (Mondex), banktjenester for mobiltelefon ved bruk av tekstmelding (SMS). Post i Butikk startet opp i 2002, og i september 2007 etablerte DnB NOR og en av dagligvaregruppene²⁶ tilbud om såkalt Bank i Butikk. I Norge er betalingskort og nettbank rimelige og effektive betalingsmåter for publikum, og bruken av nye betalingstjenester er derfor blitt mer begrenset enn i mange andre land.

4. Interbankssystemet

Utvikling av reeltidsbasert oppgjørssystem

Siden 1898 har Norges Bank vært oppgjørsbank for norske banker. I utgangspunktet organiserte Norges Bank arbeidet for Oslo Bankavregningskontor, som var en sammenslutning av banker i Oslo. Det var disse bankenes innbyrdes posisjoner som ble avregnet. Eventuelle tilgodehavender eller gjeldsposisjoner ble godskrevet/belastet bankenes konti i Norges Bank. Gjennom Fellesbanken²⁷ hadde sparebankvesenet tilgang til denne avregningen. Det ble ansett som

²⁶ Norgesgruppen

²⁷ Centralbanken for Norge, som gikk konkurs første del av 1920-tallet, hadde en tilsvarende funksjon for de små og mellomstore lokale forretningsbankene.

naturlig at sentralbanken hadde denne funksjonen, men den bygget ikke på noen spesiell lovhjemmel.

Nye tekniske løsninger var nødvendig for at bankene skulle kunne håndtere den økte transaksjonsmengden. På slutten av 1950-tallet ble det reist forslag om et nærmere samarbeid mellom bankene på EDB-området. I desember 1963 dannet Den norske Creditbank (DnC), Bergen Privatbank og Christiania Bank og Kreditkasse (Kreditkassen) interessentskapet Integriert Databehandling (IDA). Sparebankene, Fellesbanken A/S og Sparebankforeningen opprettet sin datasentral Fellesdata i 1965. Også datasentralene Norddata og Vestdata Informasjons Teknologi²⁸ leverte samme type tjenester som Fellesdata til bank og forsikring. Oppgjør for en del mindre banker ble foretatt av Sparebanken Midt-Norge.

Gjennom 1960-årene ble det både på forretningsbank- og sparebanksiden foretatt store investeringer for å effektivisere avregning og oppgjør. Viktige forutsetninger for elektronisk behandling av betalingsoppdrag var innføring av maskinlesbar skrift. Slik skrift var til å begynne med basert på MICR (Magnetic Ink Character Recognition). Etter hvert ble OCR (Optical Character Recognition) tatt i bruk. En viktig forutsetning for å oppnå rasjonell prosessering var en felles struktur for kontosystemet. I 1971 kom de andre forretningsbankene med i IDA-avregningen. Det ble etablert et samarbeid med Fellesbanken som tok seg av sjekker trukket på sparebankene. I tillegg til en avregningssentral i Oslo, hadde forretningsbankene også en avregningssentral i Bergen, og etter hvert ble det opprettet en sentral i Trondheim. Bankenes Betalingssentral (BBS) startet opp sin virksomhet i 1973. Postgiro var bokføringsentral for alle giro-, minibank- og EFTPOS-transaksjoner foretatt gjennom Postverket. Avregningen mellom post og bank for EFTPOS-transaksjoner skjedde bilateralt mellom Postgiro og den enkelte bank ved regulering av bankenes postgirokonti.

I lys av internasjonale impulser og økende fokus også i Norge på risikoforhold ble Norges Bank omkring 1990 mer opptatt av å avklare risikoen i avregnings- og oppgjørssystemene. I Storvik-gruppens rapport (1993) om Norges Banks prioriterte, fremtidige oppgaver på betalingssystemområdet ble ansvar for sikkerhet i avregnings- og oppgjørssystemene fremholdt som en hovedoppgave. Særskilt skulle følgende oppgaver prioriteres:

- Klargjøring av omfang og fordeling av risiko.
- Identifikasjon av tiltak som kunne begrense den samlede risikoeksponering i systemene og se til at disse ansvarsforholdene ble nedfelt i skriftlige avtale mellom partene.
- Klargjøring av hvilke krav som måtte stilles til informasjon fra bankene i forbindelse med oppgjøret i Norges Bank.
- Medvirkning til at det ble etablert klare beredskapsrutiner i betalingsoppgjøret.
- Vurdering av behovet for hyppigere oppgjør i Norges Bank.

²⁸ Disse selskapene ble på et senere tidspunkt fusjonert til NOVIT.

- Utvikling av nytt system for on-line dekningskontroll (DESK) av bankenes konti i Norges Bank og nytt system for direkte, brutto oppgjør av store betalinger i Norges Banks Oppgjørssystem (NBO).

I mars 1993 etablerte Norges Bank et prosjekt som skulle utvikle og implementere et nytt oppgjørssystem for bankenes og Postgiros transaksjoner i betalingsoppgjøret. I styringsgruppen til prosjektet var bankforeningene, Norges Postbank/Postgiro og BBS representert. Hovedformålet med det nye systemet var å redusere risikoen og øke effektiviteten i betalingsoppgjørene i Norge, og at oppgjørfunksjonen skulle skje mest mulig i realtid. Systemet skulle ellers være et kombinert brutto og netto oppgjørssystem ved at de beløpsmessige store betalinger skulle gå direkte og enkeltvis til oppgjør i Norges Bank. Beløpsmessige mindre betalinger skulle fortsatt gå til avregning før de samlet ville gå til endelig oppgjør i Norges Bank. Videre måtte Norges Bank avklare avtaleverket rundt betalingsoppgjøret med BBS og bankforeningene.

Et realtidsbasert oppgjør- og reskontrosystem krevde et realtidsbasert regnskapssystem. I november 1992 tok Norges Bank i bruk nytt regnskaps- og reskontrosystem. Det var også nødvendig å etablere en sanntids dekningskontroll av bankenes og Postgiros oppgjørskonti i Norges Bank. Dette ble ferdigstilt i 1995. På begynnelsen av 1990-tallet hadde banknæringen utviklet et kombinert avregnings- og likviditetsinformasjonssystem i BBS. Systemet ble kalt NICS (Norwegian Interbank Clearing System) og skulle håndtere massebetalinger og store SWIFT-transaksjoner (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication). I 1995 ble Norges Bank og banknæringen enige om å ta i bruk NICS som kanal for informasjons- og transaksjonsutveksling mellom bankene og Norges Bank ved etablering av et realtidssystem. Etter dette ble det etablert et samarbeidsprosjekt, NICS/NBO-prosjektet, som fikk til oppgave å utvikle en løsning som ga den enkelte bank informasjon fra NBO. Den datatekniske løsningen for saldo, trekkrettigheter, posteringer og transaksjoner i kø ble kalt NICS/NBO likviditetsoversikt, og ble satt i drift for alle banker i oktober 1997.

Overgangen til det nye oppgjørssystemet innebar at bankene måtte styre sin likviditet kontinuerlig gjennom dagen. For å lette bankenes overgang fra likviditetsstyring ved slutten av dagen til likviditetsstyring gjennom dagen, utvidet Norges Bank sin ”over-natten” låneordning (D-lån) til også å gjelde gjennom dagen. Fra mars 1999 kunne bruttooppgjør meldes elektronisk via NICS og bli automatisk registrert inn i NBO gjennom dagen. Videre ble det innført en grense på 100 millioner kroner for hvor store betalinger som kunne tas med ved NICS SWIFT-avregningen. 24. november i 1999 var det oppstart for nytt oppgjørssystem (NBO). Med dette var NBO også et fullverdig RTGS-system, det vil si et system som håndterte bruttotransaksjoner i sanntid. For å bidra til en mer effektiv bruk av oppgjørstjenester startet Norges Bank med å prise disse tjenestene fra 1. juli 2001. I prisfastsettelsen ble det lagt vekt på at prisene både skulle gi riktige insentiver og at prisstrukturen skulle være enkel. NBO oppfylte internasjonale

standarder og anbefalinger på området, noe som var en forutsetning for at Norge på et senere tidspunkt kunne knytte seg opp mot tilsvarende systemer i andre land.

Videreutvikling av NBO og NICS

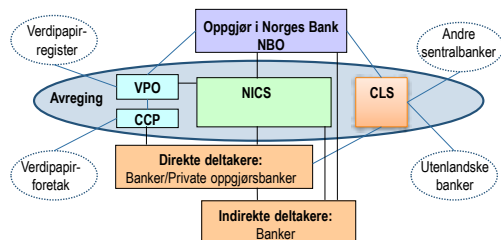
Norges Banks hovedstyre ga i august 2001 tilslutning til at det ble igangsatt et omfattende arbeid med å modernisere og effektivisere NBO og vurdere ansvarsfordelingen mellom bankene og sentralbanken for oppgjørssystemet. Det ble konkludert at Norges Bank fortsatt skulle ha ansvar for oppjøret, men sentralbanken behøvde ikke stå for den tekniske driften av systemet. Driften av NBO ble satt ut til selskapet Ergo Integration i 2003. I august 2004 startet Norges Bank forberedelsene med å anskaffe en nyløsning for oppgjørssystemet. Det eksisterende systemet, hvor deler av teknologien var fra 1980-tallet, nærmet seg sin tekniske levetid. I tillegg hadde Norges Banks oppgaver endret seg mye siden det eksisterende systemet ble laget, og kompetanse om teknologien i dette systemet begynte etter hvert å bli en knapphetsfaktor. Arbeidet med å fornye oppgjørssystemet ble basert på prinsippet om at det nye systemet skulle være et standardsystem og at kommunikasjonen med deltakerne og andre systemer skulle gå gjennom et svært begrenset antall internasjonalt anerkjente og standardiserte grensesnitt²⁹. Med det nye systemet skulle bankene kunne sende transaksjoner elektronisk til Norges Bank på SWIFT-format. Norges Bank tok i bruk det nye interbank oppgjørssystemet 17. april 2009. Bankene betaler for kontoholds- og oppgjørstjenester, og inntektene skal dekke de relevante kostnadene som Norges Bank har med å utføre disse tjenestene.

I 2000 ble NICS Operatørkontor opprettet av Finansnæringens Servicekontor og Sparebankforeningens Servicekontor. Kontoret har konsesjonen og operatøransvaret for interbanksystemet NICS og skulle ha den kontakten med Norges Bank som ble forutsatt i betalingssystemloven. NICS-systemet er utviklet og driftes av BBS Infrastruktur AS³⁰. BBS Infrastruktur gjennomførte i perioden 2006-2010 en gradvis utskifting av sin teknologiske plattform. Formålet var å gjøre systemet sikrere og mer fleksibelt og samtidig redusere kostnadene. Endringen i teknologisk plattform ble også benyttet til å foreta funksjonelle forbedringer i NICS. I løpet av 2008 ble de første transaksjoner (korttransaksjoner) behandlet i NICS på ny teknologisk plattform. I 2010 ble avregningene av massetransaksjoner (unntatt korttransaksjoner) og SWIFT-transaksjoner slått sammen. Det ble samtidig innført en beløpsgrense på 25 millioner kroner for alle typer transaksjoner som kunne inngå i denne avregningen. Transaksjoner med høyere beløp skulle gjøres opp brutto. Figur 4 gir en illustrasjon av interbanksystemene i Norge.

²⁹ Under arbeidet med systemet måtte ønsket om å få et standardsystem i noen grad modifiseres.

³⁰ Har fra 2010 skiftet navn til NETS Norge Infrastruktur AS.

Figur 4: Interbanksystemene i Norge



Kilde: Norges Bank

Som det fremgår av figur 4 er Norges Bank øverste nivå i oppgjørshierarkiet. NBO mottar avregninger fra NICS og verdipapiroppkjøret (VPO), og betalingene blir sendt inn enkeltvis fra norske banker via NICS og fra CLS (se underkapittel 6). Fra NICS kommer det brutto- og nettooppgjør. Bruttooppkjøret omfatter alle store betalinger over 25 millioner kroner og særskilt merkete transaksjoner. Disse transaksjonene blir umiddelbart gjort opp i Norges Bank (realtid). Små betalinger som kort- og girobetalinger blir avregnet mot hverandre i NICS før nettooppgjørene blir videresendt til NBO eller oppgjørssystemene til DnB NOR og Sparebank 1 Midt-Norge. Ved utgangen av 2010 var det 142 banker som var deltakere i NICS og som deltok i de daglige nettooppgjørene. I oppkjøret av avregningene kan det skilles mellom de 21 bankene som får posisjonene sine gjort opp direkte i NBO og de andre som får posisjonene gjort opp via de to andre oppgjørssystemene. Gjennomsnittlig daglig omsetning i NICS og NBO fluktuerte i perioden 2000-10 mellom henholdsvis 175-255 milliarder kroner og 144-226 milliarder kroner, med lavest verdi i 2000 og en topp under den finansielle uroen i 2007 og 2008.

De fleste store bankene (inklusive de to private oppgjørssbankene) er direkte deltakere i nettooppkjøret i Norges Bank. For banker som har oppgjør i DnB NOR eller Sparebank 1 Midt-Norge, tar disse to bankene over nettopposisjonene og gjør opp på deres vegne i NBO. Bankene kan dekke gjeldsposisjonene i oppkjøret ved å trekke på innskudd eller ta opp dagslån mot pant i Norges Bank. Banker som deltar gjennom DnB NOR eller Sparebank 1 Midt-Norge kan trekke på kredittrammer de har i disse bankene. Tilsvarende blir betalinger for handler med aksjer, egenkapitalbevis, sertifikater og obligasjoner gjennomført i VPO (se underkapittel 5), og pengeposisjonene blir sendt til NBO for oppgjør. For valutahandel der norske kroner er involvert skjer en stor del av oppgjørene i CLS, som igjen gjør opp sine nettopposisjoner i NBO.

I 1999 lanserte IMF og Verdensbanken et program som skulle vurdere og deretter fremme forslag til å bedre den finansielle stabiliteten i medlemslandene, det såkalte "Financial Sector Assessment Program" (FSAP). I forbindelse med IMF's FSAP konsultasjon med Norge ble det høsten 2004 og tidlig i 2005 gjennomført en vurdering av det norske interbanksystemet³¹. Vurderingen av NBO ble foretatt mot "Core Principles for Systemically Important Payment Systems"³². FSAP-rapporten forelå i juni 2005. IMF kom med noen forslag som ville forbedre systemet ytterligere, men var enig i Norges Banks egenvurdering om at NBO oppfylte alle relevante internasjonale standarder.

5. Verdipapiroppgjør (VPO)

Inntil midten av 1980-årene lå det norske systemet for omsetning av verdipapirer på mange måter etter utviklingen i andre skandinaviske land. Startpunktet for moderniseringen av den norske verdipapirhandelningen skjedde ved ikrafttredelsen av Lov om verdipapirsentral i oktober 1985 og oppstart av Verdipapirsentralen (VPS) samme år³³. Norges Bank ble da oppgjørsbank for pengeoppgjøret knyttet til verdipapirtransaksjonene som ble avregnet i VPS. Finansinstitusjoner som hadde status som kontoførere i VPS (fondsmeglere, forvaltere/banker, kredittforetak, etc.) kunne delta i oppgjøret.

I 1987 ble Norsk Opsjonssentral AS (NOS) etablert og det ble oppnådd enighet om at Norges Bank, på vegne av NOS, skulle foreta den daglige kontantavregningen mellom kjøper og selger ved opsjons- og futureshandler.

Gjennom store deler av 1990-årene ble det på flere hold arbeidet med å effektivisere og forbedre systemet for VPO. Dette arbeidet stoppet delvis opp i oktober 1998 da VPS gikk inn i et samarbeid med verdipapirsentralene i Sverige og Danmark om utredning av en eventuell felles oppgjørs- og avviklingssentral for verdipapirer mellom de tre landene (SSSS = Scandinavian Securities Settlement System). I desember 1998 gikk Norges Bank i egenskap av oppgjørsbank for det norske verdipapiroppgjøret med i en arbeidsgruppe for det nordiske verdipapiroppgjøret sammen med Sveriges Riksbank og Danmarks Nationalbank. Formålet var å gi markedsaktørene en inngang til det skandinaviske verdipapirmarkedet med høy sikkerhet og god brukervennlighet. I SSSS-utredningen uttrykte arbeidsgruppen imidlertid tvil om både kostnads- og markedsvurderingene.

Etter at det ble klart at det ikke ble noe av SSSS gjenopptok Norges Bank og VPS i november 1999 det tidligere arbeidet med å effektivisere og forbedre det norske verdipapiroppgjørssystemet. Det ble vurdert løsninger for innføring av intradag pant, flere nettooppgjør pr. døgn og på sikt et brutto oppgjør. Betalingssystemloven medførte at avregnings- og oppgjørsavtaler fikk et utvidet rettsvern, noe som reduserte risikoen i verdipapiroppgjøret. Videre muliggjorde den nye loven om registrering av finansielle instrumenter, kombinert med

³¹ Denne vurderingen finnes på <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05200.pdf>

³² BIS: "Core Principles for Systemically Important Payment Systems", CPSS Publication no. 43, January 2001,

³³ Andreas Sand "Norsk verdipapirsentral i 1985", PEK 4/1983.

nye tekniske løsninger utarbeidet av VPS og Norges Bank, flere verdipapiroppgjør pr. dag. Ordningen med to nettooppgjør ble innført i mars 2003.

En prosjektgruppe med deltakere fra VPS, Kredittilsynet og Norges Bank vurderte i 2004 hvorvidt det norske verdipapiroppgjørssystemet oppfylte internasjonale anbefalinger fra sentralbanker og tilsynsmyndigheter (BIS/IOSCO 2001). Prosjektgruppens konklusjon var at systemet oppfylte de fleste anbefalingene. For å oppfylle anbefalingen om myndighetenes tilsyn og overvåkning ble det utarbeidet et dokument som definerte ansvars- og rollefordelingen mellom Kredittilsynet og Norges Bank i forhold til verdipapiroppjøret.

I IMF's FSAP-gjennomgang av det norske betalingssystemet i 2004-05 ble ikke verdipapiroppgjørssystemet vurdert i detalj. IMF påpekte imidlertid at det lå en konsentrasjonsrisiko i at den største banken ga garantier til en stor andel av verdipapirforetakene. IMF's anbefaling om at det burde gjennomføres tiltak for å redusere markeds- og likviditetsrisikoen i VPO er delvis blitt fulgt opp, men noe arbeid gjenstod fortsatt omkring midten av 2011. Arbeidet med endringen i VPO var da konsentrert om tilpasning til planene til ECB og politiske myndigheter i EU om å utvikle et sentralisert verdipapiroppgjør i euro, TARGET2-Securities (T2S). I 2011 var det fortsatt usikkerhet om tidspunktet for oppstart av dette systemet.

6. Grensekryssende betalinger

På slutten av 1960-tallet startet arbeidet med å effektivisere betalingsoverføringer over landegrensene. Inntil da var en henvist til å benytte brevlig overføring ved hjelp av sjekk eller benytte telex (med en etterfølgende bekreftelse). Ved etableringen av SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) i 1973 ble det utviklet et felles, databasert kommunikasjonsnett mellom medlemsbankene til erstatning for det tradisjonelle pengeoverføringssystemet. Med dette systemet kunne enhver bank gi en hvilken som helst annen bank som deltok beskjed om pengeoverføringer, og tilsvarende motta slike beskjeder. SWIFT II ble introdusert i 1984. Dette systemet var en videreutvikling av den første SWIFT-løsningen, og kom i tillegg med nye og enklere meldingstyper og økt kapasitet. SWIFTNet ble tatt i bruk i 2001. I 2003-04 foretok SWIFT tekniske endringer som gjorde det mulig å introdusere flere tjenester til brukerne med økt sikkerhet, pålitelighet og tilgjengelighet.

Betalinger over landegrensene omfattet tidligere ofte banker og betalingssystemer som ikke var integrert, og var derfor mer ressurskrevende å gjennomføre enn innenlandske betalinger. Dette førte til mange manuelle operasjoner. Ett unntak var de internasjonale kortsystemene (VISA, MasterCard, Diners Club og American Express) som hadde etablert sine egne internasjonale nettverk. Helautomatiske betalingsoverføringer mellom land forutsatte at både kundene og bankene benyttet internasjonale standarder som lettet kommunikasjonen. Bankene i EU/EØS-området innførte i 1997 en standard for kontonummer; IBAN (International Bank Account

Number) og tok i bruk SWIFTs oppbygging av BIC (Bank Identification Code)³⁴. IBAN er en standardisert adresseringsmekanisme for banker. IBAN innebærer at en avsenderbank kan være sikker på at mottakers kontonummer i et annet land er korrekt ved å foreta en enkel kontroll før avsendelse. Bruk av IBAN og BIC er blitt obligatorisk for transaksjonsutveksling mellom land i EU/EØS.

For å legge til rette for en effektiv implementering av felles pengepolitikk i euro-området og muliggjøre raskt og sikkert oppgjør av betalinger mellom landene, ble EU-landenes felles oppgjørssystem, TARGET³⁵, operativt fra januar 1999. Av hensyn til norske bankers konkurransevilkår ved utenlandsk betalingsformidling tok Norges Bank opp med ECB muligheten for norsk tilknytning til TARGET. ECB konkluderte imidlertid at TARGET bare var åpent for sentralbanker i EU-land.

I 2002 startet den europeiske banknæringen i regi av European Payments Council (EPC) opp et prosjekt som skulle sikre mer effektive og rimelige betalingstjenester i euro. Prosjektet fikk navnet "Single Euro Payments Area" (SEPA). Norsk banknæring har deltatt i dette prosjektet, som vil kunne få konsekvenser for norsk innenlandsk betalingsformidling. Endelig innføring av SEPA-løsningene som europeiske betalingsordninger ventes å skje i perioden 2012-2013.

ECHO (Exchange Clearing House) ble etablert i august 1995 og drev med avregning og oppgjør av valutakontrakter på multilateral basis i 16 valutaer for like mange internasjonale banker (euro ble først introdusert i januar 1999). Norges Bank ga i 1996 sin tilslutning til at ECHO i London tok transaksjoner i norske kroner til oppgjør. I 1997 kjøpte selskapet bak "Continuous Linked Settlement", CLS Services, opp ECHO. De norske deltakerne i CLS var Den norske Bank (DnB), Kreditkassen (via Nordea-systemet) og Fokus (gjennom Den Danske Bank). Store utenlandske banker med nærvær i Norge var også tilknyttet CLS. Den norske, svenske og danske kronen ble inkludert i CLS i september 2003. CLS har flere ganger utvidet tjenestetilbudet og antall oppgjørsv valutaer, og i 2010 tilbød CLS oppgjør i 17 valutaer. Omkring 55 prosent av all valutahandel i verden ble i 2008 gjort opp i CLS.

7. Internasjonale impulser

Norges Banks overvåkning og tilsyn på betalingssystemområdet har i betydelig grad vært basert på internasjonale anbefalinger, i første rekke fra BIS, ECB og EU-kommisjonen. Som omtalt i kapitlene IV og V har særlig BIS over årene kommet med flere prinsipielle anbefalinger om hvilke egenskaper som bør være ivarettatt av forskjellige typer betalingssystemer. BIS-anbefalingene "Core Principles for Systematically Important Payment Systems" regnes som den internasjonale normen for innretningen av betalingssystemet, og den norske betalings-systemloven er i tråd med disse anbefalingene.

³⁴ BIC ble benyttet i SWIFT-systemet før IBAN ble tatt i bruk.

³⁵TARGET: Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer

Som EØS-medlem har Norge måttet implementere i norsk lovgivning en rekke lovinitiativ på betalingsområdet som har vært vurdert som EØS-relevante. Disse er omtalt i de etterfølgende kapitlene. En betydelig risiko i avregnings- og oppgjørssystemene frem til begynnelsen av 1990-årene var juridisk uklarhet med hensyn til når et oppgjør var endelig og ugjenkallelig. EU-direktivet om "Settlement Finality" bidrog til å redusere risikoen i EØS-området, og direktivet er innarbeidet i norsk lovgivning.

Gjennom introduksjonen av IMF's og Verdensbankens Financial Sector Assessment Program (FSAP) i 1999 har disse institusjonene fått en mer aktiv rolle også på betalingssystemområdet. Dette gjelder både internasjonale anbefalinger og vurderinger av sterke og svake sider i et lands oppgjørs- og betalingssystemer. Som omtalt i blant annet underkapittel 4 foran ble det norske systemet vurdert av IMF i 2004/2005.

Kapittel III. Perioden 1945-79 – Nye betalingstjenester vinner frem

1. Hovedtrekk

I perioden 1945-79 fant det sted store endringer i betalingssystemet. Selv om kontanttransaksjoner med sedler og mynt ved utgangen av perioden fortsatt utgjorde storparten av privatpersoners samlede betalingstransaksjoner, viste privatpersoners bruk av sjekk og giro kraftig økning, spesielt fra begynnelsen av 1960-tallet. I hele perioden var imidlertid kontante innbetalinger og utbetalinger dominerende i postgiro, og kontante innbetalinger utgjorde også en stor del av transaksjonene i bankgiro. Både post- og bankkontorene var derfor viktige deler av girosystemene i denne perioden. Kontanter ble også benyttet innen næringsvirksomhet, men her var bruk av vekslers, sjekk og etter hvert også postgiro vanlig allerede i begynnelsen av perioden. For bedrifter med egen bankkonto var bankgiro et alternativ. Med innføring av sjekkdismobile lønnskonti ble sjekk i økende grad benyttet som betalingsinstrument også av privatpersoner, mens bruk av betalingskort ved utgangen av 1970-årene fortsatt var begrenset til Bokkreditt kjøpekort og internasjonale kredittkort.

I denne perioden ble EDB-teknologi i stadig større grad tatt i bruk, noe som særlig fra slutten av 1960-årene bidrog til å effektivisere systemene for utenlandsbetalinger og avregnings- og oppgjørssystemene. Frem til begynnelsen av 1970-årene var Norges Banks virksomhet på betalingssystemområdet stort sett begrenset til operative oppgaver vedrørende kontanter, oppgjørsfunksjonen for bankene og som statens bankforbindelse.

2. Norges Banks stilling og rolle på betalingssystemområdet, 1945-79

i. Lovgivning

Norges Banks lovgrunnlag

I perioden 1945-79 var virksomheten til Norges Bank hjemlet i lov av 23. april 1892. Forslaget til loven var utarbeidet av en Bankkommisjon som ble oppnevnt i 1884. I forhold til den tidligere Norges Bank lovgivningen kom det en rekke endringer. I loven var Norges Banks ansvar definert til å ha ”Ret til å drive Virksomhed som Laane-, Giro-, Deposito- og Seddelbank”. De viktigste lovendringene gikk blant annet på sentralbankens adgang til å utstede sedler, utdeling av bankens utbytte, dens utlånsvirksomhet og dens styringsorganer.

Betalingsystemenes betydning i det finansielle system ble allerede påpekt av ”Den engere bankkomitee” som deltok i forberedelsene av lov om aktiebanker av 1924. Loven om Norges Bank var lenge i utakt med moderne sentralbanklovgivning, men først i 1950 ble det oppnevnt en Penge- og bankkomité (Frihagen-komiteén). Komiteen fikk i oppdrag å komme med forslag til mulige endringer i lov av 17. april 1875 om pengevesenet, lov av 23. april 1892 om Norges Bank og enkelte andre lover. I 1953 kom komiteén med innstilling om lov om Pengevesenet og Norges Bank. Denne innstillingen ble ikke lagt til grunn for noe videre lovarbeid. Det hersket stor uenighet om innholdet i en ny sentralbanklov, og det ble blant annet fremholdt at lovforslaget i

større grad måtte ta hensyn til omleggingen av utformingen av den økonomiske politikk etter krigen. Det ble påpekt at sentralbankens to viktigste virkemidler, diskontoen og valutakursen, hadde kommet i en annen stilling enn før krigen. Gjennom medlemskapet i IMF var kronekursen i realiteten bundet. Videre fremholdt Finansdepartementet at Norges Bank ikke hadde samme frihet som tidligere til å fastsette diskontosatsen.

Frihagenkomitéen kom med ytterligere to lovforslag. Ett av forslagene gjaldt lov om Bankinspeksjonens virksomhet (lov av 7. desember 1956). Det andre forslaget var ny lovgivning for forretningsbanker og sparebanker (lover av 24. mai 1961). Dette er de eneste lovene av betydning fra denne perioden for betalingssystemspørsmål som fortsatt gjelder.

Finansdepartementet oppnevnte i januar 1968 et nytt utvalg som skulle vurdere ny lov om Norges Bank. Det ble i den sammenheng understreket at innstillingen til ny lov om Norges Bank fra 1953 ikke ga et godt grunnlag for en revisjon av sentralbankloven. Høyesterettsdommer (senere høyesterettsjustitiarius) Rolv Ryssdal var formann, og kontorsjef Karl Skjæveland var Norges Banks utvalgsmedlem. Videre hadde Norges Bank hovedansvar for sekretariatsfunksjonen.

Utvalget la i 1974 frem en egen utredning med forslag om å overføre Bankinspeksjonens virksomhet til Norges Bank (NOU 1974:23). Finansdepartementet fremmet et forslag i overensstemmelse med dette. Dette ble imidlertid ikke realitetsbehandlet i Stortinget. Først i 1983 kom det såkalte Ryssdalutvalget med forslag til ny sentralbanklov.

Betalingsformidlingsutredningen

I årene fra 1945 til begynnelsen av 1970-årene foregikk utviklingen av det norske betalingsformidlingssystemet stort sett i regi av finansinstitusjonene og uten noen aktiv medvirkning fra myndighetenes side. Historisk sett hadde imidlertid forsyningen av betalingsmidler vært en viktig offentlig oppgave. Utover på 1960- og 1970-tallet var det en del utviklingstrekk som tilsa et større offentlig engasjement i denne sektoren, noe som blant annet var forårsaket av den sterke veksten i sjekkbruken og ønsket om nærmere samordning mellom postgiro og bankgiro. I lys av det betydelige økonomiske omfanget som produksjon av betalingstjenester etter hvert fikk og den betydning disse tjenestene hadde for viktige funksjoner i næringslivet og for enkeltpersoners økonomi, var det på møtet 14. november 1972 i Den kredittpolitiske samarbeidskomité (se underkapittel 2.ii, ”Etablering av samarbeidsorganer”) enighet om at det burde nedsettes et offentlig utvalg til å vurdere betalingsformidlingssystemet. Norges Bank ble bedt om å legge frem forslag til mandat for et betalingsformidlingsutvalg i samråd med de to bankforeningene.

På bakgrunn av diskusjoner med representanter for de to bankforeningene kom Norges Bank i brev av 2. mars 1973 med forslag til mandat. Mange av de synspunkter som ble fremført i Norges Banks brev ble også drøftet i en artikkel i Norges Banks kvartalsskrift Penger og Kreditt

(PEK)³⁶, der det ble understreket at man i den fremtidige betalingsformidling i Norge måtte ha oppmerksomheten rettet mot blant annet følgende problemstillinger:

- Priser og gebyrer: Prissettingen av betalingsformidlingstjenester burde fortrinnsvis foretas slik at ikke andre sentrale rente- og gebyrsatser bar kostnadene for betalingsformidlingen.
- Hensiktsmessighet: Betalingsformidlingstjenestene burde være enkle og anvendelige, slik at privatpersoner og bedrifter ikke ble fristet til å sitte med kontantbeholdninger utover en rimelig transaksjons- eller husholdningskasse.
- Sikkerhet: Systemene måtte tilfredsstille strenge sikkerhetskrav. Mulighetene for straffbare handlinger burde reduseres så langt som mulig både innen finansinstitusjonene, internt i bedriftskundens organisasjoner og blant personkunder.
- Ressursanvendelsen: Betalingsformidlingstjenestene burde utformes slik at totalkostnadene ikke ble unødig høye. Det ble spesielt pekt på funksjonsdelingen mellom og koordineringen av de to girosystemene som man hadde den gangen.
- Konkurransforholdene: Det var konkurransemessige aspekter i forhold til de to girosystemene, men også internt mellom bankgruppene. Hvilke konsekvenser hadde den sterke konsentrasjonen av EDB-ressurser i Oslo- og Bergensområdet for banker i andre deler av landet?

Finansdepartementet var enig i de synspunkter som ble fremholdt i Norges Banks brev. Problemstillingene som ble trukket opp i artikkelen i PEK 1/1973 ble i stor grad dekket i mandatet. Videre sluttet Finansdepartementet seg til at utvalget i utgangspunktet burde stilles relativt fritt i sitt arbeid. Utvalgets oppgave ville i første rekke være å trekke opp de prinsipielle hovedlinjer for betalingsformidlingssystemet i lys av de generelle samfunnsmessige utviklingstendenser så vel som de betalingsteknologiske perspektiver som ville komme i forbindelse med utviklingen av EDB. I tillegg til de aspekter som berørte ressursallokeringen fra en samfunnsmessig synsvinkel, skulle utvalget også vurdere allmennhetens og næringslivets interesser, den kreditt- og likviditetspolitiske styringsprosess og konsekvensen for strukturen i kredittvesenet og detaljhandelen. Utvalget skulle legge frem et prognose- og planleggingsmateriale som kunne være et egnet grunnlag for de beslutninger de betalingsformidlende institusjoner måtte treffe ved planleggingen av den videre virksomhet.

Mandatet til utvalget ble drøftet i Det kredittpolitiske råd i april 1973 og fikk rådets tilslutning. I mai 1973 ble det oppnevnt et utvalg som skulle vurdere det norske betalingsformidlingssystemet. Professor Gerhard Stoltz ved Norges Handelshøyskole ble leder av utvalget, som hadde bred representasjon fra blant annet finansnæringen og næringsorganisasjoner. Norges Bank hadde ansvar for sekretariatsfunksjonene, og var representert i utvalget med kontorsjef (senere assisterende direktør) Leiv Vidvei.

³⁶ Per Steina, ”Noen synspunkter på norsk betalingsformidling”, PEK 1/1973.

Før Betalingsformidlingsutvalget la frem sin hovedrapport kom utvalget med en rapport om bankkort (se underkapittel 3.i, ”Utvikling i betalingstjenester basert på kontopenger”). Videre engasjerte Betalingsformidlingsutvalget i juni 1975 konsulentfirmaet OA Consulting med direktør Harald Omdal som ansvarlig til å utarbeide en utredning om databehandling i betalingsformidlingen, organisering av løsningene, brukerbehov, etc. Utredningen ”Databehandling i betalingsformidlingen” (NOU 1977:56) fra OA Consulting ble offentliggjort i januar 1977. Ifølge utredningen fungerte betalingsformidlingen i Norge i det store og hele godt. Utredningen inneholdt likevel en rekke forslag til endringer, som blant annet omfattet sjekksystemet, girosystemene, og betalings- og kredittkort. Spørsmål relatert til systemrisikoen i avregnings- og oppgjørssystemene ble ikke drøftet i utredningen.

Utvalget la frem sin endelige hovedrapport i mai 1979 (NOU 1979:16, ”Betalingsformidling”). Det var uenighet om mange av forslagene. Ofte hadde Postverkets/Postgiros representanter (sammen med LOs medlem) dissens, men også finansnæringens representanter hadde flere avvikende forslag. Det samme gjaldt representantene fra LO, Forbruker- og Administrasjonsdepartementet og Norges Handelsstands Forbund i spørsmålet om gebyrlegging av bruk av sjekk. Utvalgets leder og Norges Banks medlem støttet de fleste flertallsforslagene. I utvalget ble spørsmålet om særskilt norsk lovregulering av betalingssystemer for første gang drøftet. Med unntak av noen mindre endringer i enkelte gjeldende lover kom utvalget til at det neppe var behov for å ta opp et grunnleggende lovgivningsarbeid på betalingssystemområdet. Utvalget fremholdt videre at betalingsformidlingen hadde forholdsvis liten betydning for effektiviteten i den penge- og kredittpolitiske styring, på strukturen i kredittmerkene og på sammensetningen av kreditttilførselen. Spørsmål knyttet til avregning og oppgjør var ikke en del av mandatet, og utvalget så derfor ikke på problemstillinger vedrørende risikoforhold i avregnings- og oppgjørssystemene.

Flertallet i utvalget (unntatt Postverkets/Postgiros representanter) mente at man burde basere myndighetenes styring av bankenes betalingsformidling på de samme prinsipper som lå til grunn for den kredittpolitiske styringen. Gjennom drøfting med bankenes organisasjoner og Postverket burde man finne frem til løsninger på problemer som gjaldt betalingsformidlingen, og se til at disse ble fulgt opp av beslutninger i de kompetente organer. Flertallet foreslo at det ble opprettet et råd for betalingsformidling med Norges Banks representant som rådets leder og at sekretariatsfunksjonen skulle ivaretas av Norges Bank. Rådets oppgave skulle være å følge utviklingen i betalingsformidlingen og arbeide for en rasjonell utforming av betalingsformidlingen i Norge. Mindretallet ved Postgiro/Postverket, med tilslutning av LOs representant, fremholdt at det var mest hensiktsmessig at de berørte parter, de to bankforeningene og Postverket, drøftet og løste de praktiske problemer som oppsto ved et eventuelt samarbeid. Et slikt råd kunne begrense konkurransen i betalingsformidlingen og komplisere beslutningsprosessen i bankene og Postverket. Om et bredt sammensatt råd ble etablert, mente mindretallet at ledelse og sekretariat for rådet burde legges til Finansdepartementet.

En kortfattet oversikt over utvalgets tilrådninger i hovedrapporten fremgår i rammen nedenfor:

Tilrådninger i betalingsformidlingsrapporten (NOU 1979: 16)

E = full enighet i utvalget, U = dissens i utvalget

1. Gjeldsbrevlovens bestemmelse om betalingssted skulle klargjøres når betaling på anmodning fra betalingsmottakeren skjedde gjennom bank eller Postverket. U
2. Bankene og Postverket ble anmodet om å sikre at betalingsmottakere ikke ble skadelidende som følge av forsinkelse som verken skyldtes betaler eller betalingsmottaker. E
3. Det skulle gjøres endringer i lov om finansieringsvirksomhet slik at denne også omfattet betalings- og kredittkort. E
4. Utvalget foreslo at garantigrensen for sjekker ble hevet til 1500 kroner (forutsatt at det nye bankkortet med bilde ble benyttet som legitimasjon og kontrollen fulgte visse rutiner). U
5. Økningen i garantibeløpet skulle dekke både overtrett og falske sjekker når sjekkmottakeren hadde oppfylt kontrollkravene. U
6. I et tillegg til lov om finansieringsvirksomhet skulle det kreves konsesjon for utstedelse av betalings- og kredittkort for bruk utenfor kortutsteders eget foretak. E
7. Det burde etableres adgang til å belaste en konto i respektive bank- og postgirosystemet for oppdrag som skulle til en konto i det andre systemet, og at kontante utbetalingsdokumenter fra et av girosystemene skulle mottas til godskrift av konto i det andre systemet. E
8. Det burde gjøres lettere å foreta overføringer mellom konti i bankgiro og postgiro og at bankene og Postverket på grunnlag av det utredningsarbeid som tidligere er utført fikk i oppdrag å finne løsninger av de tekniske problemer som måtte finnes. U
9. Gebyrpolitikken burde brukes som et virkemiddel til å fremme en mer rasjonell ressursbruk i betalingsformidlingen. U
10. Alle girotransaksjoner burde gebyrlegges med et grunngebyr. De øvrige gebyr fastsettes ut fra dette med et tillegg som tilnærmet bestemmes av forholdet mellom marginalkostnadene. U
11. Gebyr for innbetaling og utbetaling burde være det samme og gebyret burde være høyere enn gebyret for girering. U
12. Gebyr på sjekk burde settes til 2 kroner pr. sjekk ut over et visst antall gebyrfrie sjekker (flertallet anbefalte dessuten at det ble innført et gebyr på alle sjekker som var trukket på andre konti enn lønnskonto og at det ble tatt sikte på å redusere antall gebyrfrie sjekker på lønnskonto). U
13. Det burde innføres et gebyr på overføringer til lønnskonti. U
14. Det burde være et siktepunkt for det videre planleggingsarbeid at forholdene ble lagt til rette for et rasjonelt datasamband mellom Postverkets og bankenes datasentraler. E

15. Betalingsformidlingen hadde forholdsvis liten betydning for effektiviteten i den penge- og kredittpolitiske styring. Betalingsformidlingen hadde også begrenset virkning på strukturen i kredittmarkedene og på sammensetningen av kreditttilførselen, og dermed på den kredittfinansierte etterspørsel etter konsumgoder. E
16. Det burde opprettes et råd for betalingsformidling som kunne gi anbefalinger til de betalingsformidlende institusjoner i saker der disse selv har beslutningsmyndighet. Rådet burde også fremme forslag overfor overordnede organer når beslutningsmyndigheten lå hos dem. I rådet burde sentrale myndigheter, de betalingsformidlende institusjoner og brukere være representert. Norges Bank burde være representert i utvalget og ha dets formann og sekretariat. U

Utvalgets gjennomgang og tilrådninger vedrørende viktige forbrukerrelaterte betalingsystemspørsmål, som sjekksystemet, lønnskontoordningen, betalings- og kredittkort, postgiro og bankgiro, kostnads- og inntektsforholdene og prissetting for betalingstjenester, kom til å spille en viktig rolle for arbeidet med og utformingen av det norske systemet for betalingsformidling utover på 1980-tallet. I tidsrommet 1945-79 utarbeidet myndighetene derimot få lover og bestemmelser av betydning for utviklingen på betalingsystemområdet.

ii. Norges Banks oppgaver og organisasjon på betalingsystemområdet

Oppgaver på betalingsystemområdet

Bortsett fra Norges Banks operative oppgaver innen kontanthåndtering, avregning/oppgjør og som statens bankforbindelse, var Norges Banks faglige og politikkkrettede virksomhet på betalingsystemområdet beskjeden frem til begynnelsen av 1970-årene. Etter at Erik Brofoss tiltrådte som sjefdirektør³⁷ i 1954 ble det etter hvert ansatt flere fagøkonomer, men i første omgang førte ikke det til mer analyse- og utredningsarbeid på betalingsystemområdet. Norges Bank spilte imidlertid en sentral rolle i arbeidet med å utforme Betalingsformidlingsutvalgets mandat og i gjennomføringen av utvalgets utredninger i perioden 1973-79. Ved opprettelsen av Betalingsformidlingsutvalget i mai 1973 fikk både Pengepolitisk avdeling og Juridisk avdeling i Norges Bank en ressurskrevende sekretariatsfunksjon. Engasjementet til Norges Bank knyttet seg i hovedsak til systemer for betalingstjenester, og sentralbankens økonomer var i denne perioden lite opptatt av problemstillinger i tilknytning til avregnings- og oppgjørssystemene.

Norges Bank som statens bankforbindelse

Det legale grunnlaget for Norges Banks rolle som statens bankforbindelse var fastlagt i Norges Banks lov av 23. april 1892, der det i § 19 var fastsatt:

³⁷ Ved ny sentralbanklov i 1985 ble tittelen sjefdirektør endret til sentralbanksjef.

”Banken er forpliktet til uten godtgjørelse og uten utgift for det offentlige:

- a. At motta statens og de offentlige fonds tilhørende inntægter og at besørge deres utbetalinger samt i det hele at overta statens pengeomsætninger, dog uten at staa i forskud,
- b. At motta til opbevaring og forvaltning staten og de offentlige fonds tilhørende eller overfor samme tilhørende deponerte værdipapirer og andre verdigjenstande,
- c. Å utføre (så vel ved hovedsetet som ved afdelingene) forsendelse av skillemynt til offentlige betjenter samt private personer og institusjoner m.v.

Nærmere forskrifter angaaende disse forpligtelser og det i den anledning fornødne regnskapshold gives av Kongen.

Hvorvidt og i tilfælde hvilken rente der skal svares av de i banken indestaaende offentlige midler, fastsettes i mangel av overenskomst mellom vedkommende regjeringsdepartement og bankens direktion av bankens representantskap.”

I årene etter den andre verdenskrig og frem til rundt 1990 utførte Norges Bank mange oppgaver for staten. Norges Bank hadde statens kontantbeholdning som innskudd, og hadde konti for en rekke offentlige institusjoner. Mange offentlige låne- og støtteordninger ble administrert av Norges Bank, for eksempel ordningen med statsgaranterte fiskelån og en rekke ekstraordinære låneordninger til fiskerinæringen. Norges Bank hadde også ansvaret for ”Skattefrie avsetninger til premiefond for arbeidsgiveravgift til folketrygden” og de ”Skattemessige fondsavsetninger”. Videre hadde funksjonærer i departementene anledning til å ha sin lønnskonto i Norges Bank.

Organisering av oppgavene på betalingssystemområdet

Norges Banks oppgaver som statens bankforbindelse ble besørget av hovedkontoret og lokalt av distriktsavdelingene. Eksempelvis skjedde plassering og forvaltning av bankinnskuddene til Folketrygdfondet ved hovedkontoret og ved distriktsavdelingene i Tromsø, Trondheim, Bergen og Skien/Larvik. Med hensyn til operative oppgaver innen avregning og oppgjør hadde Oslo Bankavregningskontor ansvaret for å avregne sjekker, anvisninger, veksler eller girooverføringer. Det praktiske arbeidet med avregningen skjedde i Norges Banks Ekspedisjonsavdeling. Møtene i Oslo Bankavregningskontor ble ledet av en representant (avregningsinspektør) for Avregningskontoret i Norges Banks Ekspedisjonsavdeling. Norges Banks clearingtransaksjoner med de land Norge hadde clearingavtaler med skjedde i Valutakontoret i Valutaavdelingen. Kontoret utførte alt ekspedisjonsmessig arbeid i forbindelse med clearingavtalene og overvåket at avtalenes bestemmelser ble fulgt³⁸.

Kontanthåndteringen var fordelt på Hovedkassen, Ekspedisjonskassen og Skillemyntavdelingen. Førstnevnte hadde ansvar for å forsyne banker og andre institusjoner i hovedsetets distrikt med

³⁸ I 1954 var det følgende avdelinger ved hovedsetet: Personalavdelingen, Økonomiavdelingen, Depotavdelingen, Valutaavdelingen, Statistisk avdeling, Sekretariatet, Juridisk avdeling, Bokholderikontoret, Ekspedisjonsavdelingen, Kassene og Seddeltrykkeriet.

sedler. Hovedkassen sørget også for at distriktsavdelingenes behov for kontanter ble dekket. Ekspedisjonskassen utførte kassearbeid i forbindelse med Norges Banks egne forretninger; for eksempel kuponginnløsning og kjøp og salg av valuta. Skillemyntavdelingen forsynte bankene og andre institusjoner i hovedsetets eget distrikt med skillemynt. Også de 20 distriktsavdelingene fikk sin skillemynt derfra. Ved hver distriktsavdeling var det en lignende oppdeling av de ulike aktivitetene for distribusjon og mottak av sedler og mynt.

I 1958 fikk Norges Bank ny organisasjonsplan: Aktivitetene ved Norges Banks hovedsete ble da delt i følgende fem avdelinger:

1. Administrasjonsavdelingen
2. Bank- og utlånsavdelingen
3. Valutaavdelingen
4. Økonomisk-Statistisk avdeling (fikk navnet Pengepolitisk avdeling i 1965)
5. Ekspedisjons- og regnskapsavdelingen

I tillegg kom Seddeltrykkeriet og de 20 avdelingskontorene som frittstående organisasjonsheter. I perioden 1958-85 skjedde det en viss omorganisering innen de enkelte avdelingene ved hovedsetet. Dette skyldtes i første rekke at Norges Bank ble tilført nye oppgaver og at grunnlaget for sentralbankens tilrådningsfunksjon ble utbygget. For å styrke koordineringen i forbindelse med Norges Banks eksterne oppgaver på politikkområdet ble det i 1976 etablert et koordineringsutvalg med representanter fra Bank- og utlånsavdelingen, Pengepolitisk avdeling og Valutaavdelingen.

iii. Norges Banks eksterne relasjoner på betalingssystemområdet

Etablering av samarbeidsorganer

I 1951 ble det opprettet en institusjonell nydannelse, Samarbeidsnemnda, som i de neste fjorten årene ble det sentrale organet for kredittpolitikken og kontakten mellom myndighetene og bankene. I stedet for at Finansdepartementet og Norges Bank gjennom lov fikk fullmakt til på forskjellige måter å styre deler av bankenes virksomhet, ble disse oppgavene for en stor del overlatt til et fast samarbeid mellom Finansdepartementet, Norges Bank, Bankinspeksjonen, sparebankene og forretningsbankene. Senere ble også livsforsikring representert. Behovet for prising av sjekkbruk og giroformidling og samordning av postgiro og bankgiro ble allerede i 1950-årene tatt opp av Norges Bank, og var et tema i Samarbeidsnemnda. Sjefdirektøren i Norges Bank var formann i Samarbeidsnemnda.

I 1965 kom Penge- og kredittloven. Loven ga regjeringen fullmakt til å utferdige en lang rekke bestemmelser, blant annet om bankenes likviditetsreserver, tilleggsreserver, plasseringsplikt, utlån og rentesatser. De to bankforeningene hadde innvendinger mot flere av lovbestemmelsene og bruken av enkelte virkemidler. Etter at loven ble vedtatt brøt Samarbeidsnemnda sammen ved at representantene for bankene forlot nemnda i protest.

Etter at Samarbeidsnemnda var blitt oppløst 1. juli 1965 ble kontakten mellom myndighetene og kredittinstitusjonene opprettholdt gjennom Kredittpolitisk utvalg som ble opprettet i mars 1966. Finansdepartementet, Norges Bank, statsministerens kontor, statsbankene, Bankspeksjonen, forretningsbankene, sparebankene og livsforsikringsselskapene var representert i utvalget. I 1970 ble det opprettet to nye samarbeidsorganer:

- Det kredittpolitiske råd var sammensatt av ledelsen i Finansdepartementet, Norges Bank, Bankspeksjonen, Bankforeningen, Sparebankforeningen og De norske Livsforsikringsselskapers Forening. Organet hadde en rådgivende funksjon, særlig i forbindelse med utarbeidelsen av nasjonalbudsjettene.
- Den kredittpolitiske samarbeidskomité bestod av tjenestemenn og funksjonærer fra de samme institusjonene. Samarbeidskomitéens viktigste oppgave var å forberede saker til Det kredittpolitiske råd.

Nedleggelsen av Samarbeidsnemnda, der sjefdirektøren i Norges Bank var formann, betydde en svekkelse av Norges Banks innflytelse. Det var finansministeren og ekspedisjonssjefen i Finansdepartementets Økonomiavdeling som ledet henholdsvis Det kredittpolitiske råd og Den kredittpolitiske samarbeidskomité.

Norges Banks internasjonale relasjoner på betalingssystemområdet

De nordiske sentralbankene har tradisjonelt hatt et nært samarbeid på mange av sine arbeidsområder. På betalingssystemområdet var samarbeidet i perioden 1945-79 i hovedsak begrenset til kontanthåndteringen og til operative avregnings- og oppgjørsoppgaver. Mer faglige og politikkmessige spørsmål på betalingssystemområdet ble først i 1980-årene – og etter at sentralbankenes betalingssystemansvar var mer formalisert - et mer vanlig tema på møtene mellom de nordiske sentralbankene. I alle de nordiske landene var imidlertid prissetting av betalingstjenester et tema som både politiske myndigheter og sentralbanker var opptatt av. Gebyrer var noe mer utbredt i Danmark og Sverige enn i Norge, men de dekket i denne perioden bare en liten del av kostnadene ved å produsere betalingstjenestene. Som i Norge kom kostnadsinndekningen i hovedsak gjennom float og rentemargin.

3. Aktiviteter, hendelser og utviklingstrekk på betalingssystemområdet, 1945-79

i. Systemer for betalingstjenester

Sedler og mynter

Bruk av kontanter

Som det fremgår av tabell 1 i kapittel II falt kontanter i omløp i forhold til bruttonasjonalproduktet (BNP) fra 16,2 prosent i 1946 til 6,8 prosent i 1980. Kontanter i omløp i forhold til M1 holdt seg mer stabilt, men etter en økning i årene 1946-60 var det også her en klar

nedgang etter 1960. Høyere nominelle renter mot slutten av 1970-årene medførte større ”tap” ved å sitte med kontanter i stedet for bankinnskudd, og bidrog derved til publikums lavere kassehold.

Kontanter var imidlertid i hele perioden 1946-79 det dominerende betalingsinstrument ved kjøp av varer i forretning. Den sterke stillingen til kontanter også etter 1960 illustreres av følgende tall som ble presentert i rapporten fra Betalingsformidlingsutvalget³⁹:

Tabell 3: Prosentvis fordeling av publikums betalingsmidler, 1960-1977

År	Sedler og mynt	Innskudd på anfordring		Ubenyttede kassekreditt og byggelån	Totalt
		Totalt	Herav lønnskonti ⁴⁰		
1960	38,3	34,7	-	27,0	100,0
1965	38,0	36,4	-	25,6	100,0
1970	33,2	37,5	4,9	29,3	100,0
1975	30,6	40,1	8,1	29,3	100,0
1976	30,3	40,7	8,5	29,0	100,0
1977	30,3	42,0	9,0	27,7	100,0

Kilde: NOU ”Betalingsformidling” 1979:16

I en artikkel i PEK 1/1978⁴¹ presenteres seddelomløpet i en del land. Bortsett fra et svært høyt seddelomløp i Sveits, noe som trolig skyldtes den stigende kursen på sveitsiske franc, lå seddelomløpet pr. innbygger i forhold til BNP klart høyere i Norge (og dels også i Sverige) enn i land som Danmark, Finland, Storbritannia, Vest-Tyskland og USA. I artikkelen foretas det også en sammenligning av hvilken kontantbeholdning den norske befolkning kunne antas å sitte med for sin løpende bruk av kontanter. Basert på en intervjuundersøkelse som Statistisk Sentralbyrå foretok for Norges Bank i juni 1974, viste Norges Banks beregninger at den norske befolkningens beholdning av kontanter til daglig bruk i 1976 utgjorde om lag 20 prosent av samlet norsk kontantbeholdning. Om de resterende 80 prosent heter det i artikkelen: ”Resten av kontantbeholdningene, som etter disse anslagene blir av størrelsesordenen 10 milliarder kroner, må følgelig være tesaurert – ligge i skattekister av ymse slag kvalitet.”

Norges Banks oppgaver på kontantområdet

Distribusjon og produksjon av sedler og mynter

Norges Banks Seddeltrykkeri (NBS) hadde frem til 1986 produksjonslokaler i Nedre Slottsgate i Oslo. Hovedkassen i Norges Bank hadde ansvar for å distribuere sedler til distriktsavdelingene og banker og andre institusjoner i Norge. Hovedkassen mottok nye sedler fra NBS og oppbevarte dem i egne hvelv (Hovedhvelvet). Fra Hovedhvelvet ble sedlene etter behov overført til

³⁹ Tabell 3.7 på side 25 i NOU 1979:16.

⁴⁰ Tall for innskudd på lønnskonti mangler for årene 1960 og 1965.

⁴¹ Leiv Vidvei og Asbjørn Fidjestøl, ”Seddel- og myntomløpet i Norge”, PEK 1/1978.

Hovedkassens daglighvelv. Fra dette ble de sedler som var nødvendig for den daglige virksomhet tatt ut. Hovedkassen var også ansvarlig for at sedler som var kommet tilbake til Norges Bank, ble kontrollert, sortert og eventuelt makulert.

Norges Banks Skillemyntavdeling fikk skillemynt fra Den Kongelige Mynt (DKM) på Kongsberg. Skillemyntavdelingen hadde ansvar for distribusjonen av skillemynt til distriktsavdelingene og andre. Skillemynten ble oppbevart i Skillemynthvelvet. Også for skillemynt var det et daglighvelv som var nødvendig for den daglige virksomheten.

Inntil utgangen av 1961 sorterte DKM under Finansdepartementet, men ved lov av 22. desember 1961 ble myntvesenet i Norge overført til Norges Bank fra 1. januar 1962. Finansdepartementet beholdt imidlertid ansvaret for utformingen av myntene. Etter loven kunne Norges Bank utmynte så mye skillemynt som den fant nødvendig. Loven åpnet også adgang til preging av særskillemynt pålydende 5 kroner. Den innløsnings- og ombyttingsplikt som tidligere påhvile staten, ble etter loven overført til Norges Bank. Ved stortingsvedtak av 14. desember 1961 hadde staten garantert overfor Norges Bank for et beløp svarende til verdien av den skillemynt som ifølge myntregnskapet var i omløp pr. 1. januar 1962. Garantiens maksimumsbeløp ble satt til 145 millioner kroner. DKMs aktiva ble ved nevnte stortingsvedtak vederlagsfritt overført til Norges Bank. Fra samme tid skulle Norges Bank dekke utgiftene ved administrasjonen av myntvesenet.

Seddelbehandlingen

I perioden 1945-79 var arbeidsdelingen på seddelbehandlingsområdet ikke gjenstand for særlig diskusjon mellom Norges Bank, bankene og Postverket. Norges Bank betraktet seg som en serviceinstitusjon som bestrebet seg på å holde den sirkulerende seddel- og myntmasse kvalitetsmessig under kontroll. Ved utgangen av 1970-årene ble sedlenes kvalitet fortsatt kontrollert gjennom manuell utsortering av slitte og defekte sedler. I mange år hadde tellemaskiner for sedler blitt benyttet, men disse skilte ikke mellom sedler av forskjellige valører og heller ikke mellom sedler og et hvilket som helst annet stykke papir. Tellemaskinene ble derfor bare brukt til kontrolltelling.

Selv om kontanternes relative rolle i betalingsformidlingen ble gradvis mindre, viste mengden av kontante betalingsmidler fortsatt merkbar økning. Mot slutten av 1970-årene vurderte derfor en prosjektgruppe⁴² i Norges Bank forskjellige effektiviseringstiltak som kunne redusere de arbeidsmessige problemer med manuell sortering. Enkelte andre sentralbanker i industrialiserte land hadde tatt i bruk eller hadde under utprøving ulike typer seddelsorteringsmaskiner med høy grad av automatikk. Disse maskinene telte, sorterte og ekthetskontrollerte brukte pengesedler. Prosjektgruppen tilrødde at Norges Bank skulle innføre maskinell seddelsortering, og tidlig på 1980-tallet ble de første maskinene tatt i bruk.

⁴² Astow Ericson, "Rasjonalisering av seddelbehandlingen", PEK 2/1979.

Nye seddel- og myntutgaver

I arbeidet med rasjonalisering av seddelbehandlingen var også overgang fra seddel til mynt en problemstilling. Som det fremgår av tabell 4 og tabell 5 ble 5-kroneseddelen fra 1963 erstattet med en 5-kronemynt. Overgangen gikk smertefritt, og prosjektgruppen som arbeidet med effektivisering av seddelbehandlingen foreslo at også 10-kroneseddelen burde skiftes ut med en mynt. I 1979 utgjorde 10-kroneseddelen hele 30 prosent av seddelinngangen til Norges Bank i antall. I perioden 1945-79 var det følgende endringer i seddel- og myntutgavene:

Tabell 4: Norske seddelutgaver, 1945-1979

Norske seddelutgaver 1945-1979			
Seddelvalør	3 utgave	4 utgave	5 utgave
1000	1945-47	1949-74	1975-89
500	1945-47	1948-76	1978-85
100	1945-49	1949-62	1962-79
50	1945-49	1950-65	1966-83
10	1945-53	1954-74	1972-84
5	1945-53	1955-63	-
2	1941-50	-	-
1	1941-50	-	-

Kilde: Norges Bank

Tabell 5: Norske myntutgaver, 1945-1979

Norske myntutgaver 1945-1979				
Myntverdi	Tidlig etterkrigstid	Tidlig 1950-tall	Siste del 1950- tallet ⁴³	1970-årene
5 krone	-	-	1963-73	1974-91
1 krone	1946-51	1951-57	1958-73	1974-91
50 øre	1945-49	1953-57	1958-73	1974-91
25 øre	1946-50	1952-57	1958-73	1974-82
10 øre	1945-51	1951-56	1958-73	1974-91
5 øre	1951-52	1952-57	1958-73	1973-82

⁴³ Denne utgaven hadde dyre- og insektmotiver.

2 øre	1946-52	1952-57	1958-73	-
1 øre	1946-52	1952-57	1958-72	-

Kilde: Norges Bank

Utvikling av betalingstjenester basert på kontopenger

Utvikling av nye banktjenester

Mens sjekker, bankremitter og etter hvert også giringer var de viktigste betalingsinstrumentene for næringslivet og offentlig sektor, dukket det gjennom 1950-årene opp flere nye banktjenester for privatpersoner, som faste banktrekk og kontantsjekk (en form for innenlandske reisesjekker). Kontantsjekkene lød på bestemte beløp (50, 100 eller 300 kroner) og var garantert av utstedende bank. På 1950-tallet var det fortsatt vanlig at lønnsutbetalinger skjedde i kontanter. Enkelte banker lanserte allerede da en ordning med lønnsutbetaling over en sjekkdirigibelt konto. I første omgang var det bare for egne ansatte, og først på 1960-tallet ble sjekkdirigibelt lønnskonti en vanlig ordning. Behovet for kontantsjekker ble derved mindre, og tjenesten ble til slutt avvirket.

Hovedavtalen mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) på midten av 1960-tallet åpnet for utbetaling av lønn over bankkonto. Denne ordningen ble i løpet av kort tid meget populær. For eksempel økte antall lønnskonti i forretningsbankene fra knapt 100 000 i 1965 til om lag 550 000 i 1977. Antall lønnskonti i sparebankene ble i november 1977 beregnet til nærmere 530 000. Den økte utbredelsen av sjekkdirigibelt konti førte til en sterk økning av antall innløste sjekker. For forretningsbankene ble antall innløste lønnskontosjekker mer enn seksdoblet i perioden 1965-1977. Sparebankene opplevde en tilsvarende økning. I begge bankgruppene viste bruken av andre sjekker enn lønnskontosjekker en langt mer moderat utvikling.

I juni 1968 lanserte også Norges Postsparebank en lønnskontoordning. Disse kontiene var ikke dirigibelt med sjekk, og det måtte benyttes spesielle kontantkort ved kontantuttak ved poststedene og hos landpostbud. Lønnskontoen i Postsparebanken kunne dessuten brukes som postgirokonto slik at den også kunne dirigeres ved postgiroblanketter.

Direkte remittering og direkte debitering var tjenester som ble innført i 1977. Direkte bankgiro var en annen tjeneste som blant annet ble benyttet mellom banker i samme bankkonsern og mellom banker som var tilknyttet samme datasentral. Oppdragene ble registrert på terminal og gikk ikke via Bankenes Betalingsentral (BBS). Banken som mottok oppdraget, sørget for at det ble sendt beskjed til betalingsmottakeren. Ordningen ble særlig benyttet for enkeltstående betalinger av større beløp. En nyskaping på 1950-tallet var introduksjonen av kjøpekort. I 1957

ble det første norske kjøpekortselskapet etablert i Oslo, Bokreditt⁴⁴. Kjøpekortene kunne bare benyttes i Norge, og var ikke anvendelige på reiser i utlandet. På 1960-tallet fantes det fortsatt ikke kortløsninger slik vi kjenner disse i dag. Virksomheten til Bokreditt-Kjøpekort vokste utover 1960-tallet, og dekket etter hvert hele Norge. Bokreditt var et finansieringsselskap, og utviklingen av kjøpekortet ble i hovedsak finansiert av forretningene og i mindre utstrekning av banknæringen.

I april 1970 etablerte Bankforeningen og Sparebankforeningen selskapet Bankkort A/S. Alle norske banker deltok. Selskapet startet forhandlinger med Bokreditt-Kjøpekort A/S om overtagelse. Det kom imidlertid ikke til enighet om noen avtale. Bankene besluttet derfor å etablere sitt eget kortsystem. Kortet skulle ha samme oppsett for alle bankene som var med i kortordningen. Selv om kortet skulle knyttes opp mot en bankkonto, skulle det være et kredittkort som først og fremst ble brukt overfor hoteller, tekstilbransjen, skotøyforretninger, elektriske husholdningsmaskiner og sport og fritid. Bankene håpet gjennom en slik kortordning å eliminere avbetalingskreditter og andre kortsiktige lån i bankene, og at en gjennom EDB-behandlingen i BBS ville oppnå en enklere kontoføring for kjøper, selger og bank.

Ved planleggingen av den norske kortløsningen var Norges Bank blitt orientert om arbeidet. Høsten 1972 ble ordningen presentert i Det kredittpolitiske samarbeidsutvalg og Det kredittpolitiske råd. Planen var å sette kortsystemet i drift fra 1. juni 1973. Finansdepartementet ba sent i 1972 om Norges Banks syn på det bankkortet som var tenkt introdusert av bankene. Direksjonen i Norges Bank drøftet saken 24. januar 1973. I sin høringsuttalelse var Norges Bank positiv til forslaget, men fremholdt at myndighetene ut fra hensynet til kredittpolitikken, strukturen i kredittvesenet og detaljomsetningen ikke hadde noen lovhjemmel for styringen av et slikt kortopplegg. Direksjonen la blant annet vekt på at ordningen var kostbar og ville fordyre varene rent generelt, samtidig som den ville påføre de handlende et meget omfattende arbeid. En fant også at ordningen ville inspirere til økte kredittkjøp. Norges Bank konkluderte derfor med at saken i første omgang burde stilles i bero og at det burde bli nedsatt et utvalg som skulle utrede styringsproblemene i forbindelse med bankkort. BBS imøtegikk innvendingene som var fremført av Norges Bank. Saken ble tatt opp på et møte hos finansministeren i februar 1973, hvor også representanter fra banknæringen var til stede. Finansdepartementet fulgte Norges Banks tilråding, og meddelte de to bankforeningene dette i brev av 12. februar 1973.

I juni 1974 kom Betalingsformidlingsutvalget med en rapport om ”Bankkort” (NOU 1974:38). Utvalget kom med følgende tilrådingen:

- Myndighetene bør gjøre kjent at etablering av nye ordninger for betalings- og kredittkort er uønsket så lenge et utredningsarbeid pågår.

⁴⁴ Selskapet ble etablert av handelsstanden og skulle erstatte den enkelte butikks egen avbetalingskreditt til kunder. Det første betalingskortet en kjenner til ble utstedt av Western Union i 1914 (1920-årene, kildene er motstridende). Kortet var trykket på papir. Etter hvert kom det flere utstedere, og i 1938 begynte utstederne å akseptere hverandres kort. Allerede på dette tidspunktet hadde kortet de samme mål som dagens kort, men var laget i metall. I 1950 kom Diners Club med sitt kort og American Express introduserte plastikkortet ”Carte Blanche” med preget skrift i 1959.

- Virksomheten til eksisterende kjøpe- og kredittkortordninger bør følges nøye som ledd i den alminnelige regulering av kreditt- og valutaforholdene, og det bør treffes tiltak for å begrense ekspansjonen i disse ordningene.
- Det bør gjøres kjent for bankene at myndighetene ikke vil ha innvendinger mot at bankene arbeider videre med utvikling av tilbud av kreditt til private forbrukere.

To av medlemmene i utvalget, administrerende direktør i Sparebankforeningen, Helge Asdahl, og banksjef i Fellesbanken, Einar Thyness, stilte seg tvilende til om utvalgets innvendinger mot bankkort var tilstrekkelig underbygget. Disse medlemmene valgte likevel å tiltre utvalgets konklusjon.

Betalingsformidlingsutvalget påpekte at man burde arbeide mot et integrert betalings- og kredittkort for Norge, og erkjente at det kunne være urimelig at bankene ble holdt utenfor et marked hvor andre finansforetak allerede hadde fått etablere seg (Bokkreditt). Utvalget så heller ikke bort fra at bankene kunne drive en kortordning mer effektivt enn hva som var tilfellet med de ordningene som eksisterte. På grunn av usikkerhet knyttet til kostnader og den raske teknologiske utviklingen innen betalingsformidlingen konkluderte utvalget likevel med at utvikling av nye bankkort ble stanset⁴⁵så lenge utredningsarbeidet pågikk. Kjøpekort fortsatte derfor å være det dominerende kredittkortet i Norge.

De internasjonale kortene kommer til Norge

Internasjonale kredittkort fantes ikke i Norge før Diners Club i mai 1968 fikk tillatelse til å drive virksomhet i Norge. Avregningen skjedde gjennom hovedkontoret i København. Disse kortene kunne bare benyttes av nordmenn ved forretnings- og representasjonsreiser i utlandet. Bankene hadde imidlertid opprettet kontakt med internasjonale kortselskaper. Mange distriktsbanker inngikk avtale med "Eurocard International". Eurocard Norge ble etablert som eget selskap i april 1972⁴⁶. American Express var i begynnelsen representert i Norge av Winge Reisebyrå. All avregning og regnskapsførsel ble til å begynne med foretatt i England. Norske medlemmer ble dessuten fakturert i fremmed valuta.

Siden myndighetene ikke hadde tillatt bankene å etablere et norsk betalingskort før nærmere utredninger var foretatt, opprettet DnC, Kreditkassen, Bergen Bank, Fellesbanken, en rekke sparebanker og flere bokkreditselskaper Visa (Norge) AS i 1977. Mens Bokkredits kjøpekortsystem skulle være det nasjonale kredittkortet, skulle Visa kortet være kortet som ble benyttet utenlands. Til å begynne med var det intensjonen at Bokkredit-Kjøpekort AS skulle forestå administrasjonen av det norske Visa systemet. Det ble imidlertid etablert et eget driftsselskap som en egen juridisk enhet, og Visa startet opp sin virksomhet i Norge i juni 1977. Selskapet var tilsluttet Visa International. Visa kortene var debetkort, noe som forutsatte at

⁴⁵ Betalingsformidlingsutvalget så det problematiske i at samtidig som det anbefalte å stoppe Bankkortet, fantes det i Norge Bokkreditkort som var akseptert brukt. Videre fantes det i Norge brukere av internasjonale kort. Om bruken av disse kortene står det i rapporten: "Slike kort vil nødvendigvis måtte få en meget begrenset utbredelse."

⁴⁶ Fra 1965 var Eurocard i Norge et agentur under Nor-Equipment AB i Stockholm.

kontoeier hadde midler innestående på konto hos sin bank. Kortet skulle fortrinnsvis benyttes i reise-, turist- og representasjonsøyemed. Det var i tillegg anledning til kontantuttak i de bankene som deltok i Visa systemet.

I brev av 16. juli 1977 til Norges Bank søkte DnC, Kreditkassen og Bergen Bank om valutalisens for utstedelse av Visa kort til sine kunder. Forutsetningen var at kortene fortrinnsvis skulle benyttes ved reiser i utlandet. Ordningen skulle starte opp i 1978. For Norges Bank var dette en litt vanskelig sak. På den tid søknaden kom arbeidet Betalingsformidlingsutvalget med sin rapport. Det var derfor viktig at man ikke foregrep utvalgets tilråding eller laget vansker for tilrådingen som kom fra dette utvalget. På den andre siden utviklet kortbruken seg hurtig i denne perioden. Det var derfor ikke lett å stanse den utviklingen som fant sted i markedet. Norges Bank kom derfor til at valutalisens burde innvilges i dette tilfellet. Norges Bank pekte imidlertid på at Betalingsformidlingsutvalgets utredning om bankkort var under arbeid, og ba derfor om at markedsføringen av kortet ble begrenset inntil Betalingsformidlingsutvalget utredning forelå. Finansdepartementet sluttet seg til Norges Banks forslag.

Minibanker introduseres

Allerede i 1970 ble de første forsøk med minibanker gjennomført i Norge, og i 1976 bestemte Sparebankforeningen seg for å ta i bruk minibanker. Det ble vedtatt at det skulle være en samkjøring mellom sparebankene slik at automatene kunne benyttes selv om brukerne ikke var kunder i den banken som eide automaten. Fellesdata var sentral i utviklingsarbeidet. De første automatene ble utplassert høsten 1977. Uttakene skjedde ved bruk av spesielle minibankkort ("bankkort"). Bankkortene hadde blant annet påført bilde av innehaveren, vedkommendes kontonummer og bankforbindelsen. Kortene ble av denne grunn også benyttet som legitimasjon ved utstedelse av sjekker. Disse kortene kunne også etter hvert benyttes på bensinstasjoner.

Forretningsbankene var noe senere ute med denne type tjeneste. Erkjennelsen av fordelene med ett felles opplegg for de to bankgrupperingene førte til at det ble nedsatt en komité som skulle vurdere dette. Komitéen kom i februar 1979 med forslag til en samarbeidsavtale, og at det ble opprettet en fast felles minibankgruppe og et sekretariat for dette. På denne tiden hadde sparebankene allerede utplassert flere minibanker. Disse måtte bygges om og kostnadene ble dels betalt av forretningsbankene. I avtalen forpliktet forretningsbankene seg til å utplassere minst 100 minibanker. Den enkelte bank fikk ansvar for å vurdere kundens godhet.

Prising av betalingstjenester

De nye IT-systemene, økt sjekk- og girobruk sammen med flere andre nye tjenester uten betaling førte til at bankene fikk et kostnadsproblem⁴⁷. Betalingsformidlingskostnadene måtte dekkes av andre inntekter i bankene. Høsten 1969 ble hovedavtalen mellom LO og NAF endret slik at det ble tatt inn en bestemmelse som ga arbeidsgiver rett til å avgjøre at lønn skulle betales over en bankkonto. Bankenes organisasjoner hadde allerede tidlig på 1970-tallet tatt opp spørsmålet om

⁴⁷ Det ble fremholdt av flere at bankene opprinnelig (stilltiende) hadde akseptert at sjekkbuker ikke skulle prises.

prissetting av betalingstjenester. Bankenes Reformkomité kom i november 1972 med en delinnstilling hvor det ble foreslått at det skulle betales gebyr på kontant innbetalt bankgiro. Reformkomitéens endelige innstilling ble avgitt til Forretningsbankenes Felleskontor og Sparebankforeningen i oktober 1974. Komitéen gikk inn for et gebyr på 2 kroner for lønnsoverføringer fra arbeidsgivers konto til arbeidstakers lønnskonto og et gebyr på 1 krone for alle bankgirotransaksjoner. For alle sjekktransaksjoner, med unntak av 4 sjekktransaksjoner pr. måned for lønnskonti, skulle det betales gebyr. Gebyrene skulle baseres på de faktiske kostnader.

Rådene fra reformkomiteen fikk ingen umiddelbare konsekvenser for prisingen av betalingsformidlingstjenester, blant annet som følge av at bankforeningene hadde akseptert at spørsmålet ikke skulle tas opp i avtaleperioden. På dette tidspunkt hadde bankforeningene myndighetenes velsignelse til at betalingsformidlingstjenester skulle prissettes ut fra de kostnader som lå bak tjenestene. I 1975 foreslo Bankforeningen at alle tjenester fra bankene, herunder betalingsformidling, skulle prises. Et problematisk, konkurransemessig forhold var gratistjenestene til Postgiro.

Bankforeningene vedtok å innføre gebyr på sjekker over et visst antall pr. kvartal fra 1. juni 1978, men det ble utsatt da det ikke ble gitt dispensasjon på grunn av den gjeldende prisstoppen. Ved forhandling om hovedavtalen i 1978 ble det akseptert for å innføre et gebyr på 2 kroner pr. sjekk hvis brukeren utstedte mer enn 15 sjekker pr. måned. Arbeidsgiverne skulle dessuten betale 2 kroner for hver lønnsoverføring⁴⁸. Noe senere aksepterte LO at det skulle være gebyr på sjekker under 150 kroner. Etter at lønns- og prisstoppen opphørte i 1980, innførte bankene disse gebyrene i løpet av 1981.

Norges Bank hadde ved flere anledninger argumentert for at betalingstjenester skulle prises. I sin årstale i 1973 fremholdt sjefdirektør Knut Getz Wold: ”Behovet for økte rentemarginaler er i stor utstrekning en følge av stigningen i bankenes kostnadsnivå, ikke minst på grunn av den kostbare betalingsformidlingen⁴⁹ de har påtatt seg. Det kan ikke sies å være noen rasjonell grunn til at låntakere eller innskytere ikke skal betale for sjekkbruk og giroformidling som vokser meget raskere blant annet fordi den er gratis for brukerne”. Dette ble fulgt opp i en artikkel i PEK 3/1973⁵⁰ om prissetting av sjekkbruk.

Beregninger av kostnadene i betalingsformidlingen⁵¹

Betalingsformidlingsutvalget oppnevnte i desember 1974 et underutvalg som skulle se nærmere på kostnadene i betalingsformidlingen. Underutvalget så både på bankenes og Postverkets

⁴⁸ Dette ble på grunn av den løpende lønns- og prisstoppen ikke gjennomført.

⁴⁹ Temaet ”betalingsformidling” ble første gang gitt omtale i Norges Banks årsberetning i 1971. I årsberetningen for 1975 ga sentralbanken uttrykk for sitt ansvar på dette området, og at en i kommende beretninger ville behandle dette temaet mer utførlig.

⁵⁰ Einar Magnussen, ”Hvorfor skal det koste å bruke sjekk”, PEK 3/1973.

⁵¹ Asbjørn Fidjestøl ”Kostnadene i betalingsformidlingen”, PEK 1/1977.

betalingsformidlingskostnader. Underutvalget kom med sin innstilling til Betalingsformidlingsutvalget i slutten av september 1976.

Utvalget understreket at beregningene av kostnadene i betalingsformidlingene var kompliserte og beheftet med usikkerhet, ikke minst grunnet noe usikre data. Postverket hadde gjennomført omfattende kostnadsundersøkelser i 1965, 1970 og 1975, men denne kostnadsberegningen var den første som omfattet både Postverkets og bankenes kostnader. Det fantes derfor ikke noe sammenligningsgrunnlag fra tidligere undersøkelser. For bankene var det et gjennomgående trekk at de store bankene hadde lavere enhetskostnader enn de mindre bankene. Det gjaldt både for giro, sjekk og uttak og innskudd. Postgiro og Postbankens stykkkostnader lå et sted mellom kostnadene til de store og de mindre bankene. For bankene ble det anslått at kostnadene til sjekk, bankgiro og lønnsoverføringer i 1975 utgjorde ca. 16 prosent av de totale driftskostnadene. I tillegg kom en del andre tjenester som det ikke fantes gode kostnadsanslag på. Gruppen kom til at den innenlandske betalingsformidlingen grovt regnet sto for 30 prosent av bankenes totale driftskostnader. Betalingsformidling overfor utlandet var da ikke tatt med. Postverket hadde selv kommet til at betalingsformidlingskostnadene utgjorde ca. 25 prosent av totalkostnadene.

Utvikling av girosystemene

Postgiro/Postsparebanken

Postgiro ble etablert i 1943 som Norges første system for kontobasert betalingsformidling⁵². Med basis i St.meld. nr. 4 for 1945-46 godkjente Stortinget at tjenesten skulle opprettholdes også etter krigen. Girovirksomheten vokste raskt til å bli den viktigste aktiviteten innen Postverkets betalingsformidling. Postgiros dominerende kundebase var innen offentlig virksomhet, slik som ulike typer trygdeytelser, skatteinn- og skatteutbetalinger, NRK-lisens, inn- og utbetalinger fra Norsk Tipping og kommunale avgifter. Postgiro hadde imidlertid også en betydelig kundemasse i privat sektor og ulike bedrifter (for eksempel forsikringsselskaper). Siden Postgiro hadde betydelige (indirekte) inntekter ved at tilgodehavender på Postgiro ikke ble renteberegnet, kunne postgirotjenestene være gratis for brukerne. Det måtte imidlertid betales porto på innbetalings- og utbetalingskort. Postgiroopplegget forble i hovedsak uendret fra starten inntil begynnelsen av 1960-årene.

Etter en sterk politisk strid ble det i 1948 flertall i Stortinget for å opprette en norsk postsparebank. Norges Postsparebank startet virksomheten i januar 1950, noe som bidro til et forbedret banktjenestetilbud i distrikts-Norge.

Bankgiro

I 1946 innførte en rekke banker en girotjeneste tilsvarende postgirotjenesten. Målet var å skaffe bankkundene bedre og billigere betalingstjenester, og var dessuten et mottiltak mot postgiroordningen. Overføringer med bankgiro tok lengre tid enn en tilsvarende overføring med postgiro. Årsaken var at bankgiro ikke hadde en sentral avregning, men bygget på overføringer

⁵² Lov om Postgiro av 5. mars 1942

mellom enkeltbanker, det vil si bilateral avregning. Også kostnadene for bankgirosystemet måtte langt på vei bli dekket av inntektene fra midler som sto inne på konti, og som ble lånt ut eller plassert rentebærende. Innskuddene på konti som kunne belastes og/eller godskrives gjennom bankgirosystemet var ofte store, og kundene var gjerne bedrifter og organisasjoner. Etter hvert som også enkeltpersoner i større grad fikk en egen betalingskonto, økte antall småtransaksjoner og derved kostnadene sterkt. Særlig var dette tilfelle etter at sjekk ble et vanlig betalingsmiddel for store deler av befolkningen.

Forsøk på å finne en felles giroløsning

Det ble tidlig klart for mange at to giroløsninger som ikke var samordnet, var en dyr og lite effektiv betalingsystemløsning. I februar og mai 1959 ble spørsmålet om et felles innbetalingskort for de to giroordningene tatt opp i Stortinget. I juni 1959 oppnevnte Samferdselsdepartementet et utvalg med sjefen for Statens Rasjonaliseringsdirektorat som leder. I utvalgets rapport fra april 1960 ble det foreslått to alternative løsninger for å forbedre samspillet mellom de to giroordningene. En mulighet var en felles innbetalingsblankett. Den andre muligheten var at bankene kunne fungere som innbetalingssteder også for postgiro. Bankforeningene kunne på visse vilkår akseptere det første alternativet, men avviste det andre. Postverket avviste begge alternativene. Derfor skjedde ingenting.

Gjennom 1960-årene ble det flere ganger reist spørsmål om å slå sammen postgiro og bankgiro. I oktober 1963 la Forretningsbankenes Automasjonsutvalg frem et forslag om et felles girosystem basert på opprettelsen av en felles EDB-sentral for sortering og avregning. Poststyret avviste forslaget i juni 1964, og begrunnet det med at forslaget ikke kunne sees å innebære noen rasjonalisering for Postgiros vedkommende. Saken ble også tatt opp i Stortinget i 1965. Samferdselsministeren svarte at han på ny ville følge opp saken med Postverket. Resultatet var negativt. Også i 1966 ble saken tatt opp i Stortinget. Denne gangen svarte statsråden at han var kommet til at det var behov for å se på nye teknologiske muligheter som hadde kommet opp etter at saken ble grundig vurdert i 1959/1960. Rasjonaliseringsdirektoratet ble bedt om å gjennomgå saken på ny. I utredningen fra september 1966 kom direktoratet med følgende fem alternative opplegg for samordning:

Forslag om mulige samarbeidsformer for postgiro og bankgiro (1966)

1. To adskilte girosystemer med samarbeid om spesielle innbetalingsblanketter.
2. To adskilte girosystemer med felles ekspedisjonsnett for innbetalinger.
3. Integrering av girosystemene uavhengig av endringer i nåværende organisasjonsform.
4. Integrering av girosystemene med bokføringsfunksjonen konsentrert i et fåtall sentraler.
5. Integrering av girosystemene med en giroentral som kjerne.

Rasjonaliseringsdirektoratet pekte på at enkelte av løsningene var kortsiktige og at fordelene var ulike. For brukerne ville de mest radikale forslagene, det vil si forslag 3, 4 og 5, være de beste. Forslagene ville i varierende grad føre til ulemper for de to girosystemene. Heller ikke denne gang resulterte forslagene i noen samordning. På slutten av 1960-årene startet Postverket og de to bankforeningene igjen opp forhandlinger om et felles girosystem, men også denne gang uten resultat.

Gjennom 1970-årene ble utstyr for elektronisk databehandling stadig mer utbredt i næringslivet og offentlig forvaltning. Dette muliggjorde at kundene kunne initiere betalingsoverføringer og overføringer mellom egne konti fra egne terminaler. Videre la det grunnlag for betydelige effektiviseringsgevinster ved en samordning av de to girosystemene. En samordning var derfor fortsatt et høyt prioritert mål.

Konkurransen mellom Postgiro og bankgiro

Bankgiro hadde lenge problemer med å konkurrere med Postgiro. Tabell 6 viser transaksjons- og omsetningsutviklingen i de to girosystemene i perioden 1951-75. I 1951 var bankgiros andel av samlet antall bank- og postgirotransaksjoner bare 5 prosent. I 1975 hadde bankgiros andel av totalt antall girotransaksjoner steget til 29 prosent og på midten av 1980-tallet var de to girosystemene jevnbyrdige.

Tabell 6: Antall transaksjoner og omsetning i postgiro og bankgiro, 1951-1975

År	Bankgiro		Postgiro		Bankgiros prosentvise andel av	
	Antall transaksjoner	Omsetn. i mrd. kroner	Antall transaksjoner	Omsetn. i mrd. kroner	Totalt antall transaksjoner	Total giro-omsetning
1951	0,7	1,3	12,7	8,9	5	13
1955	2,6	4,7	24,0	19,4	10	20
1960	5,9	9,4	41,0	49,3	13	16
1965	12,0	24,4	54,5	88,0	18	22
1970	22,3	66,1	73,0	196,0	23	25
1975	37,4	141,9	91,7	475,9	29	23

Kilde: NOU 1979:16 "Betalingsformidling".

ii. Interbanksystemet

Oslo Bankavregningskontor

Norges Bank hadde siden etableringen av Oslo Bankavregningskontor i 1898 hatt en sentral stilling i avregning og oppgjør av sjekker mellom bankene. Sentralbanken administrerte ordningen for medlemsbankene (forretningsbanker), og foretok oppgjør med belastning/godskrift i Norges Banks lokaler hver dag kl 12.00. Gjennom Fellesbanken, som var en av

medlemsbankene i avregningskontoret, hadde sparebankene tilgang til denne avregningen. En klar fordel for bankene var at de fikk kreditt – og derved floatinntekter - samme dag for sjekker trukket på andre banker. Floatinntekten er den inntekten bankene fikk ved å få renter av innbetalinger i den tiden det tar å overføre beløpet. Fra 1945 til 1979 økte verdien av Avregningskontorets omsetning fra 5,8 milliarder kroner til 93,8 milliarder kroner. På 1950-tallet deltok 16 banker i avregningen. Også i andre norske byer fantes lokale avregningsordninger. For forretningsbanker som ikke var deltakere i Avregningskontoret skjedde avregningen i hovedsak manuelt ved en direkte avregning mellom bankene. De fleste sjekkene fra sparebanker ble avregnet gjennom Fellesbanken. Dette gjaldt både sjekker innenfor sparebanknæringen, men også sjekker trukket på en av forretningsbankene.

Tabell 7: Omsetning i Oslo Bankavregningskontor, 1945-1979

År	Oslo Bankavregningskontor, sjekkevregning
	Verdi (mrd. kr)
1945	5,8
1950	13,0
1955	18,3
1960	24,0
1965	35,6
1970	56,6
1975	78,0
1979	93,8

Kilde: Norges Bank

For å håndtere den økte transaksjonsmengden anskaffet flere banker på 1950-tallet hullkort- og EDB-utstyr. De nye tekniske løsningene, sammen med opprettelsen av nye filialer for å kunne møte nye kunder, førte til økte kostnader. Kostnadsøkningen som bankene sto overfor ble etter hvert et voksende problem, og på slutten av 1950-tallet ble det reist forslag om et nærmere samarbeid mellom bankene⁵³ på EDB-området. I desember 1963 dannet DnC, Bergen Privatbank og Kreditkassen interessentskapet Integrrert Databehandling (IDA). Oppgaven til interessentskapet var å foreta analyser av og forberede etableringen av en felles dataløsning for de tre største bankene i Norge. I/S IDA (I/S = interessentskap) ble avløst av A/S IDA i begynnelsen av 1967. Et av målene med samarbeidet var automatisering av betalingsformidlingen, i første rekke sjekkbehandlingen, ikke bare innen, men også mellom de tre bankene (derav navnet IDA – Integrrert Databehandling). Sparebankene, Fellesbanken A/S og Sparebankforeningen opprettet datasentralen Fellesdata i 1965, og startet driften senhøstes 1966. To andre datasentraler var Norddata i Trøndelag og Vestdata i Bergen. Begge leverte tjenester til

⁵³ Forsikringsselskapene Sigyn, Norsk Alliance og Norden etablerte i 1961 Elektronisk databehandling (EDB).

og var etablert av selskaper innen bank og forsikring, og tilbød samme type tjenester som Fellesdata. De to datasentralene ble senere fusjonert til NOVIT.

Forutsetninger for en felles sjekkbehandling

Integrasjon og standardisering av rutiner var nødvendig for at IDA og Fellesdata skulle nå de mål som var satt for datasentralene. Bare på denne måten kunne avregningen og oppgjøret mellom bankene forenkles i vesentlig grad og gjennomføres rimeligere og hurtigere enn tidligere. Særlig gjaldt dette sjekkbehandlingen. Mens manuell sjekkbehandling krevde 12 operasjoner, ble dette redusert til 5 operasjoner ved elektronisk behandling.

Gjennom Automasjonsutvalget i Forretningsbankenes Felleskontor og senere i samarbeid med Sparebankforeningen ble det besluttet å innføre et kodelinjefelt på sjekkene. De nødvendige standarder for de data kodelinjen skulle inneholde og deres plassering ble så besluttet. En viktig forutsetning for elektronisk behandling av betalingsoppdrag var innføring av maskinlesbar skrift MICR, Magnetic Ink Character Recognition⁵⁴. Sjekker kunne dermed registreres automatisk. En annen viktig forutsetning var en felles struktur for kontosystemet. Hver institusjon fikk 4-sifrede nummer. Norges Bank og statsbankene fikk serien 0001 til 0999, sparebankene 1000 til 4999 og forretningsbankene 5000 til 9999. Hver bank fikk 6 siffer til sine kundekonti. De to første av disse identifiserte kontogruppene, de fire neste den enkelte konto. Det siste sifferet i det 11-sifrede kontostrengen var et kontrollnummer. Dette arbeidet var viktig og utgjorde grunnmuren for rasjonelle, samordnede avregnings- og oppgjørstjenester. Ingen andre land skal visstnok ha hatt en slik standardisert og strukturert kontonummeroppbygging på det tidspunktet.

Avregning av sjekktransaksjoner

Fra 1967 var IDA klar til å lese inn eierbankenes sjekker maskinelt og gjennomføre automatisert avregning og kontering av sjekktransaksjoner. Innsendingen av sjekkene fra innenbys filialer og utenbys banker og kontorer ble samordnet. Når alt fungerte som det skulle, ville opptil 80 prosent av sjekkene bli avregnet og kontert i løpet av natten etter den dagen de var innlevert i bank. IDA-avregningen hadde i prinsippet de samme funksjonene som avregningen i Oslo Bankavregningskontor.

Fra sommeren 1970 ble avregningsrutinene utvidet til å omfatte samtlige norske forretningsbanker med oppgjør over bankenes konti i Norges Bank. Den første automatiserte avregningsentralen var derved en realitet. En stor fordel var at avregningen var landsdekkende og gikk hurtigere. Floaten ble dessuten redusert. Full fordel av automatisert sjekkbehandling ville man imidlertid først få når alle bankene var med. Norges Bank var ikke involvert i dette avregningsopplegget.

Fellesbanken hadde siden den ble etablert etter første verdenskrig fungert som en oppgjørsbank for sparebankene. Etter at Fellesdata ble etablert hadde sparebankvesenet en utvikling innen avregning/oppgjør som var parallell med den som fant sted på forretningsbanksiden. Ved at det

⁵⁴ Teknologien var ikke ny, den ble lansert av General Electric i USA allerede i 1956.

var etablert felles bankstandard kunne Fellesbanken/Fellesdata registrere og behandle sparebankenes og forretningsbankenes sjekker blandet sammen i samme bunt. Det samme kunne også IDA. Sjekker som skulle avregnes, kunne nå utveksles i maskinell form på magnetbånd.

I IDA-løsningen ble om lag halvparten av sjekkene kontert samme dag de ble innløst i en bank og resten den påfølgende dagen. For enkelte banker som hadde dårlige kommunikasjonsløsninger, skjedde konteringen først den tredje dagen, I løsningen til Fellesbanken ble de fleste sjekkene kontert dagen etter at de var innløst av en bank, men enkelte sjekker ble først lest inn den andre og også den tredje dagen. I snitt skjedde konteringen av forretningsbanksjekkene ett døgn før sparebanksjekkene. Årsaken til dette var at de fleste bankene i IDA-avregningen var lokalisert i Oslo eller Bergen, mens bankene som fikk sine sjekker behandlet i Fellesbankløsningen lå spredt over hele landet. En betydelig del av sjekkene som ble innløst av forretningsbankene var trukket på konti i sparebankene (og omvendt). Oppgjøret kunne i disse tilfellene gå over sparebankenes konti i Fellesbanken.

Det var også forretnings- og sparebanker som benyttet andre datasentraler enn IDA og Fellesdata. Her ble dataregistreringen utført manuelt og dataene sendt på magnetbånd eller overført over telefonlinje. For noen banker var løsningen å sende samtlige sjekker, også de som var trukket på egen bank, til IDA/Fellesdata for maskinell registrering. Sjekker innløst av Postverket ble sendt til avregning i Fellesbanken.

Både på forretningsbank- og sparebanksiden ble det i denne perioden lagt ned betydelige investeringer på EDB-området. Selv om det var klare fordeler og økonomiske gevinster ved overgangen fra hullkort til EDB, økte driftskostnadene merkbart. Det var også driftstekniske problemer, og dette førte til at hullkortløsningene måtte opprettholdes som reserveløsninger i noen tid.

Arbeidet med en bankgirobehandling og avregning av girotransaksjoner

Frem til begynnelsen av 1970-årene hadde bankgiro en helt desentral⁵⁵ behandling av girotransaksjonene. Det var ingen felles instans som tok hånd om konteringer, forsendelse av blanketter og avregningen mellom bankene. Fra starten av hadde hver bank sine egne rutiner for behandling av bankgirooppdrag, og behandlingen ble tilpasset håndteringen av den øvrige transaksjonsmassen. Et viktig element i den norske bankgiroordningen var at ordinære bankkonti ble benyttet.⁵⁶ Også innskudd på sparekonti kunne benyttes ved bankgirooppdrag. Ved bruk av sjekk måtte man ha en sjekkdirponibel konto.

For sparebankene fungerte Fellesbanken som oppgjørsbank. Overføringer kunne ta fra et par dager til en uke. Postgiro var langt mer effektiv, og hadde også tatt i bruk optisk lesning. Spørsmålet om etablering av en bankgirosentral ble drøftet av næringen på slutten av 1960-tallet, og et utvalg med representanter fra forretnings- og sparebankene ble nedsatt for å utrede ulike

⁵⁵ Dette førte til at bankgirooverføringer tok mye lengre tid, fra et par dager til en uke.

⁵⁶ I Sverige hadde en innført egne bankgirokonti.

forhold ved en avregningsentral for sjekker og bankgiro. Forretningsbankene la frem et forslag til et felles avregningssystem og gikk inn for dette. Sparebankenes representanter gikk imidlertid imot forslaget ettersom det ville satt forretningsbankene i førerretet i utviklingen av norsk betalingsinfrastruktur, og Fellesbanken ville fått en svekket stilling. Et annet viktig forhold var at Fellesbanken i kraft av sin posisjon som oppgjørsbank for sparebankene hadde betydelige floatinntekter ved dette. Fikk man en felles avregningsentral ville floatinntekten falle bort da oppgjøret ville skje mot bankenes konti i Norges Bank. Utvalget kunne derfor ikke legge frem et anbefalt forslag.

Forretningsbankene sammen med IDA forsøkte i 1969/70 på egen hånd å etablere et girosystem basert på avregning gjennom selskapet Bankgirosentralen A/S. Løsningen man tok sikte på forutsatte at IDA håndterte databehandlingen. I IDA hadde man allerede et teknisk apparat som bygget på den kunnskap som var opparbeidet gjennom arbeidet med sjekkavregningen i forretningsbankene. Avregningen mellom bankene skulle være oppgaven til Bankgirosentralen.

Ved utviklingen av et bankbasert girosystem var det delte oppfatninger om løsningen mellom IDA og Bankgirosentralen. Et utvalg ble nedsatt for å avklare og finne en løsning på uenigheten, men før den godtatte løsningen kunne gjennomføres kom det inn et nytt moment som stoppet hele giroprosjektet: Sparebankene signaliserte at de likevel ønsket å være med i giroprosjektet, men sjekkavregningen ønsket sparebankene å beholde i Fellesbanken. For å finne en mest mulig kostnadseffektiv løsning og en god samordning, besluttet de to bankforeningene i 1971 at det nystartede selskapet Bankkort AS, som var eid av spare- og forretningsbankene, skulle fusjoneres med Bankgirosentralen. Det fusjonerte selskapet fikk navnet Bankenes Betalingsentral (BBS).

BBS ble etablert i mars 1972 og startet opp driften av det nye bankgirosystemets virksomhet 1. juni 1973. Til å begynne med var det store driftsproblemer, og først i 1974 oppnådde BBS en tilfredsstillende transaksjonsmengde. Driftsproblemene førte til at en midt på 1970-tallet vurderte å opprette en desentral giroavregning basert på datasentralene Fellesdata og IDA. Det tok flere år før BBS fungerte etter intensjonene, men spare- og forretningsbankene kom etter hvert frem til en arbeidsfordeling i avregningen av massetransaksjoner som skulle vare frem til slutten av 1980-årene.

Et viktig spørsmål i arbeidet med et felles bankgirosystem var om en skulle basere seg på en sentralisert kontostruktur (som Postgiro) eller forutsette at de fleste konti i bankene skulle kunne benyttes ved girooverføringer. Den siste løsningen ble valgt. Derved ville en også for giro benytte 11-sifret kontonummer som var innført for sjekker noen år tidligere. I praksis skjedde dette ved at banker som mottok giroinnbetalinger oversendte blanketten til BBS, som videresendte den til mottaker. BBS kontoførte ikke transaksjonen, men sendte hver dag et magnetbånd med transaksjonsdata til de enkelte bankdatasentralene. Kundekonti ble oppdatert i disse sentralene.

Frem til 1977 eksisterte det to parallelle bankgirosystemer i Norge, det opprinnelige bankgirosystemet og det BBS-baserte bankgirosystemet. Gjennom det nye, BBS-baserte bankgirosystemet fikk alle landets banker et enhetlig giroopplegg. Det var bankene selv som sto for kontakten med kundene, mottok oppdragene og sørget for konteringen av transaksjonene på kundens 11-sifrede konto. Oppdragene ble levert banken eller sendt i form av en utfylt bankgiroblankett. Oppdragene ble daglig oversendt til BBS. Det var imidlertid bankene selv eller deres regnskapsentral som konterte kundens konto. Som grunnlag for dette oversendte BBS daglig transaksjonsdata på magnetbånd eller over telenettet, slik at det kunne foretas debet- og kreditposterings. Etter ferdigbehandling hos BBS ble bankgiroblanketten sendt som melding til mottaker av betalingen. BBS foretok også avregningen av bankgiroomsetningen mellom bankene. En avregningsoppgave ble sendt bankene hver dag og viste hvor mye som var godskrevet/belastet avregningskonto i oppgjørsbank eller i Norges Bank. Avregningen bankene imellom ble foretatt i Norges Bank.

Utvikling og status for avregning av massetransaksjoner på slutten av 1970-tallet

Den tekniske utviklingen hadde gjort det mulig å behandle store volumer i betalingsformidlingen. Utviklingen i betalingssystemene kom til å påvirke publikums og bedriftenes betalingsvaner, og de eksisterende systemene ble forbedret, nye ble utviklet og nye betalingsinstrumenter ble tatt i bruk. Samtidig som bruken av betalingsinstrumentene økte ble også brukerne mer aktive og stilte sterkere krav. Dette gjaldt både betalere og betalingsmottakere, privatkunder og bedriftskunder i bankene. De nye kravene gjaldt hurtighet, sikkerhet, fleksibilitet, punktlighet og pris.

On-line teknikken slo gjennom i norske banker i løpet av 1970-tallet, og terminaler ble installert i bankkontorenes kasser i hele landet. Blant fordelene med dette var at all datafangst kunne skje desentralisert slik at transport av bilag ikke lenger tok tid. I praksis viste det seg likevel at giroblanketter og sjekker var mindre egnet for desentralisert dataregistrering. BBS innførte derfor en kodelinje på bankgiroblankettene i likhet med den som fantes på sjekkene for å gjøre datafangsten enklere, og satset her på OCR (Optical Character Recognition) og typefont OCR B. Dette åpnet muligheten for at kunden (fakturautsteder) selv kunne utfylle feltene i kodelinjen ved blant annet inkassorutiner. Av flere grunner fant bankene det hensiktsmessig å ha samme type font på sjekker som på giro, og i begynnelsen av 1980-årene begynte en omlegging til OCR B for sjekkene. For den maskinelle behandlingen var det en fordel med samme type font.

Den store mengden av bankenes massetransaksjoner ble utover på 1970-tallet avregnet ved tre ulike avregningssentraler:

- Fellesbanken/Fellesdata håndterte sjekker som var innløst i sparebankene og Postverket/Postgiro.
- IDA tok hånd om sjekker innløst i forretningsbanker og med oppgjør mot Norges Bank.
- BBS sto for avregning av bankgiro og med oppgjør mot Norges Bank.

Gjennom disse avregningsentralene ble behovet for direkte avregning mellom bankene og lokale avregningsentraler redusert. Lokale avregningsentraler hadde likevel fortsatt betydning for transaksjoner på store beløp, der hurtig og sikker avregning var viktig. I en kortere periode var det av den grunn også automatisert lokalavregning i Bergen og Trondheim.

De private kortutstedende selskapene hadde egne datasentraler som mottok, registrerte og avregnet transaksjoner for egne kortbrukere. Kjøpekortselskapene og Eurocard var imidlertid knyttet opp mot NOVIT. Kortselskapenes datasentraler var igjen knyttet opp mot datasentraler som tilhørte banker, Postgiro, utenlandske samarbeidspartnere eller andre kortutstedende selskaper, avhengig av hvem de hadde inngått samarbeid med. Sentralene fordelte avregningsdata seg imellom. Oppgjør mellom kortselskapene og deres samarbeidspartnere ble foretatt bilateralt ved belastning/godskrift av konti i Postgiro eller i bankene.

På slutten av 1970-tallet foretok BBS avregning av en stor del av bankenes sjekk-, giro-, minibank-, EFTPOS⁵⁷-transaksjoner samt interbanktransaksjoner. BBS mottok transaksjoner direkte fra bankenes kunder, fra bankene og bankenes datasentraler og fra avregningsentralene. Avregningen i BBS skjedde i form av seks delavregninger og en hovedavregning pr. døgn. Konteringsdata ble oversendt bankenes datasentraler for reskontroføring. Som en del av hovedavregningen, som fant sted hver dag kl. 12.30, skjedde beregningen av bankenes nettoposisjoner. Disse ble beregnet på grunnlag av enkelttransaksjoner samlet opp siden siste hovedavregning. Hovedavregningen var en multilateral avregning (det vil si en avregning mellom flere enn to deltakere). Når hovedavregningen var avsluttet, fikk bankene tilgang til sin nettoposisjon. Denne ble oversendt til Norges Bank som deretter foretok oppgjør av bankenes mellomværende gjennom belastning/godskrift av bankenes foliokonti i Norges Bank. Oppgjøret skjedde en gang pr. døgn, det vil si kl. 18.00 hver virkedag.

Postgirokontoret var det sentrale behandlingsledd i postgirotjenesten både som administrativt fagkontor og som registrerings- og bokføringskontor for postgirooppdrag av alle kategorier. Behandlingsrutinene var lagt opp slik at oppdragene ble behandlet den dagen de ble mottatt. Melding om posteringer ble sendt avsender og kontohaver den neste dagen. I løpet av 1978 ble de tidligere registrerings- og bokføringsrutinene delvis avløst av maskinelle systemer med blant annet bokføring på Postverkets hovedanlegg. Omleggingen ble fullført i 1979.

Store transaksjoner ble overført direkte mellom de banker som var berørt, uavhengig av BBS eller andre avregningsentraler. Kundene kunne i disse tilfellene inngå avtale med bankene om valuterings samme dag dersom oppdrag ble levert før et bestemt klokkeslett. Bankene hadde seg imellom avtalt at slike betalinger skulle valuterer samme dag, dersom betalende bank meldte betalingen til betalingsmottakende bank før kl. 12.00. Unntak skjedde for større beløp etter avtale mellom partene. Oppgjør av bilaterale posisjoner ble foretatt ved at beløpene ble ført fortløpende

⁵⁷ Electronic Funds Transfer at Point Of Sale; betalinger og kontantuttak ved bruk av betalingskort i elektroniske betalingsterminaler. I dette tilfellet dreier det seg bare om transaksjoner med internasjonale betalingskort.

gjennom dagen på bankenes konti hos hverandre, og nettobeløpet ved dagens slutt ble gjort opp ved postering på deres konti i Norges Bank.

KID nummer

I forbindelse med etablering av OCR innbetalingservice ble KID-nummeret (KID = Kunde Identifikasjon) innført av BBS i juni 1973. Postgiro hadde utviklet en tilsvarende ordning. KID er et nummer (Kunde-ID) som brukes ved regningsbetaling i Norge for å identifisere kunden og fakturaen uavhengig av hvem som betaler regningen. Nummeret kan være fra 2 og opp til 25 siffer langt. Siste siffer i KID-nummeret er et kontrollsiffer. Hver bedrift som vil benytte KID, må lage sitt eget KID-register med det antallet siffer de ønsker i nummeret. Det finnes ingen sentrale regler for hvordan KID-nummer skal være oppbygd.

Norges Banks rolle i sjekkvregningen

Midt på 1970-tallet ble sjekkvregningen for forretningsbankene overført fra Norges Bank til IDA og for sparebankene til Fellesdata. Dette skjedde vet at de bankene som benyttet IDA som datasentral (16 forretningsbanker, en sparebank og Norges Bank) sendte sine sjekker usortert til IDA for innlesning og behandling, mens de øvrige forretningsbankene sorterte ut de sjekkene som var trukket på en konto i egen bank og sendte sjekkene som var trukket på andre banker til IDA. De bankene som hadde trykket MICR (maskinlesbar skrift) på sine sjekker på forhånd, kunne også sende sine sjekker usortert til IDA og få konteringsdata tilbakesendt på magnetbånd. IDA sørget for avregningen og for at sjekktutstederens bank fikk de nødvendige konteringsdata. Den maskinelle behandlingen krevde at sjekkens løpenummer, bankens registernummer og transaksjonskode var påført sjekkbblanketten i maskinlesbar form. Flere banker påførte også kontonummeret i maskinlesbar form. IDA kunne da levere fullstendige konteringsdata.

Maskinlesbare sjekker som var mottatt i Norges Bank (inkludert distriktsavdelingene), ble oversendt IDA-avregningen. Den daglige avregningen av sjekker i Norges Bank med kontering på de enkelte bankers foliokonto i Norges Bank omfattet derfor i første rekke sjekker med store beløp og sjekker uten maskinlesbar skrift. I 1976 gikk også Norges Bank over til å benytte optisk lesbare sjekker.

iii. Verdipapiroppgjør

I Norge hadde man i årene etter den andre verdenskrig børser i Oslo, Bergen og Trondheim, men omkring 90 prosent av børsomsetningen foregikk på Oslo Børs. På 1960-tallet ble børsene i Trondheim og Bergen nedlagt. Kjøp og salg av verdipapirer skjedde i hovedsak gjennom bankenes fondsavdelinger, og for mindre banker som ikke hadde egen fondsavdeling gjennom en annen banks fondsavdeling eller andre autoriserte fonds- og aksjemeglere. Før 1980 var imidlertid aksjehandelen organisert på en annen måte enn i dag. Eiendomsretten til de papirer som var solgt gikk over til kjøperen den dagen salget ble foretatt. Dette skjedde selv om betalingen ikke var gjennomført. Hvis det ved salget ble benyttet megler eller en banks fondsavdeling, ville megleren lage et "disposisjonsbrev" og sende aksjene sammen med dette brevet til selskapet eller aksjonærservice og stille disse til disposisjon for kjøpers megler.

Megleren til kjøperen ville så lage et nytt ”disposisjonsbrev” til selskapet og vise til brevet fra selgers megler og gi informasjon om hvem kjøperen var. På disposisjonsbrevene var det opplysninger om aksjene skulle sendes aksjonæren direkte eller en eventuell forvalter. Kjøperen ble i selskapet tildelt et aksjonærnummer. Meglere som solgte aksjer til en annen megler, ville motta oppgjør samme dag som aksjene ble stilt til disposisjon eller ble overlevert fysisk.

Ved salg/kjøp av obligasjoner gjennom meglere, skjedde oppjøret på oppgjørsdagen. Den som kjøpte obligasjoner måtte betale påløpte renter fra den foregående renteterminen og inntil oppgjør fant sted. Kjøper ville derfor ikke betale for obligasjonene før oppgjørsdagen. Aksjer kjøpt/solgt gjennom meglerapparatet ble betalt samme dag som aksjene ble stilt til kjøperens disposisjon eller overlevert fysisk. Betalingen av kjøpte aksjer og obligasjoner foregikk direkte gjennom bankene. På denne tiden fantes det ikke noe avregningssystem mellom meglerne.

iv. Systemer for grensekryssende betalinger

Clearingordningene med utlandet etter krigen

Under krigen hadde clearingavtalene blitt håndtert av Norges Clearinginstitutt som var organisert under Handelsdepartementet. Disse avtalene kom som en følge av den proteksjonistiske handelspolitikken mange land førte på 1930-tallet. Et sentralt mål var at eksport og import skulle være tilnærmet i balanse. I Norge fikk opprinnelig Norges Bank ansvaret for dette, men mye av arbeidet ble under andre verdenskrig overført til Norges Clearinginstitutt. Etter andre verdenskrig fikk Norges Bank i oppdrag å videreføre virksomheten til instituttet.

I de første årene etter krigen var valutasituasjonen i Norge meget vanskelig, og eksport og import ble regulert av varebytte- og betalingsavtaler (clearingavtaler). Varebytteavtalene regulerte hvilke varer som skulle eksporteres og importeres, mens betalingsavtalene regulerte hvordan eksporten og importen skulle betales. Betalingsavtalene inneholdt også bestemmelser om kortsiktig kredittytting mellom landene. På slutten av 1940-tallet ble det lempet på den rene bilaterale clearingen, og Den europeiske betalingsunion (European Payment Union; EPU) ble opprettet i Paris 19. september 1950. EPU innførte et system hvor hvert enkelt medlemsland mottok eller ga kreditt til unionen innenfor rammen av nærmere bestemte kvoter. Følgende land deltok i unionen: Belgia-Luxemburg, Danmark, Frankrike, Hellas, Island, Italia, Nederland, Norge, Portugal, Vest-Tyskland, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyrkia og Østerrike. Gjennom denne formen for multilateral clearing ble det tatt et langt skritt i å gjøre deltakerlandenes valutaer konvertible, og clearingavtalene fikk etter hvert mindre betydning.

For Norge var EPU svært nyttig, men i desember 1958 vedtok medlemslandene å oppløse unionen. EPU ble etterfulgt av European Monetary Authority (EMA). Også under denne ordningen var det bestemmelser om kredittytting til medlemslandene. EMA fikk en langt mindre betydningsfull rolle enn EPU. Norge beholdt clearingavtaler med land som sto utenfor EPU og EMA. De siste clearingavtalene ble avviklet sent på 1960-tallet, og den siste avtalen hadde Norge med Øst-Tyskland.

Betalingsmåter overfor utlandet

Inntil slutten av 1960-årene var en ved utenlandsbetalinger henvist til å benytte brevlig overføring ved hjelp av sjekk eller benytte telegrafisk overførsel med en etterfølgende bekreftelse. Når en norsk importør skulle betale for en vare, var det mest alminnelig at vedkommende hos sin bankforbindelse kjøpte en sjekk lydende på eksportlandets valuta og påført eksportørens navn. Ved brevlige eller telegrafiske overførsler til utlandet anmodet den norske banken en utenlandsk bank (hvor den hadde konto) om å belaste sin konto for beløpet og overføre dette til den utenlandske betalingsmottakeren.

Ved betaling av eksport/import over større avstander og hvor partene kjente lite til eller var ukjent med hverandre, særlig til land utenom Europa og Nord-Amerika, ble remburs mye benyttet. En remburs er et løfte om betaling fra kjøpers bank, under forutsetning av at rembursens betingelser oppfylles. Løsningen benyttes gjerne i handel med en ukjent motpart, eventuelt dersom motpartens finansielle situasjon er usikker. Gjennom rembursen flyttes betalingsrisikoen fra selger til kjøpers bank. Dersom selger ønsket ytterligere sikkerhet, for eksempel på grunn av usikre forhold i kjøpers hjemland, kunne selger be om bekreftelse av rembursen. Dette innebar at banken garanterte betaling til selger uavhengig av oppgjør fra kjøpers bank. Også Norges Bank opererte ved behov som rembursbank for sine kunder på denne tiden. Ved utenlandsreiser var kontanter i utenlandsk valuta og reisesjekker de mest brukte betalingsinstrumentene.

På slutten av 1960-tallet startet arbeidet med å effektivisere betalingsoverføringer over landegrensene, men det tekniske opplegget for overføring av betalinger til utlandet gjennomgikk forholdsvis beskjedne endringer før 1970-årene. Det første internasjonale kredittkortet kom først i 1968, og i begynnelsen var bruken begrenset til forretnings- og representasjonsreiser i utlandet. Mot slutten av 1970-årene fikk bruken av internasjonale kredittkort ved utenlandsreiser gradvis større omfang.

I 1973 ble SWIFT etablert i Brussel, Belgia. Formålet til selskapet var å bygge opp et felles, databasert kommunikasjonsnett mellom medlemsbankene til erstatning for det tradisjonelle pengeoverføringssystemet hvor post, telex og telegram ble benyttet. Mange europeiske og amerikanske banker sluttet seg til opplegget, også norske banker. Meldingene til SWIFT var standardiserte og systemet hadde stor kapasitet. Det førte til at overføringer kunne skje hurtig. Enhver bank kunne gi en hvilken som helst annen bank som deltok beskjed om pengeoverføringer, og tilsvarende motta slike beskjeder. SWIFT etablerte datasentraler i Europa og i USA. I 1974 ble Norges Bank medlem av SWIFT, og fra 1976 hadde Norges Bank koblet seg opp med eget teknisk utstyr.

v. Internasjonalt samarbeid

I perioden 1945-79 var det begrenset internasjonalt samarbeid mellom sentralbanker, politiske myndigheter og internasjonale organisasjoner med hensyn til utforming av regelverk og rammebetingelser på betalingssystemområdet. I denne perioden spilte heller ikke BIS (Bank of

International Settlements) noen sentral rolle på dette området. Det internasjonale engasjementet var særlig konsentrert om betalingssystemtiltak som kunne bidra til økt internasjonal handel, som for eksempel arbeidet til EPU og EMA for å effektivisere betalingsoverføringer over landegrensene. Hovedtyngden av impulser på betalingssystemområdet kom gjennom samarbeid mellom banker og andre betalingsformidlende institusjoner. Mellom disse institusjonene var det et omfattende internordisk og internasjonalt samarbeid, både med hensyn til tjenestetilbud og standardisering innen betalingsformidlingen. Forretningsbankene, sparebankene og postgiro/postale banker i Norden hadde et nært bransjesamarbeid som omfattet internordiske og internasjonale betalinger både til privatpersoner, bedrifter og organisasjoner. Bankgruppene samarbeidet også med innføring av en felles europeisk sjekk, eurocheque. Internasjonalt samarbeid fant dessuten sted ved etablering av internasjonale betalingskortsystemer som American Express Card, MasterCard/Eurocard, Visa og Diners Club.

Siden det var viktig å utvikle tekniske standarder som kunne muliggjøre sikker og effektiv kommunikasjon på betalingsformidlingsområdet, ble standardisering innenfor betalingsformidlingen et sentralt internasjonalt samarbeidstema. Dette arbeidet foregikk innenfor flere internasjonale organisasjoner. Særlig viktig var ISO (International Organization for Standardization) som arbeidet med standarder for blant annet betalingskort, datakommunikasjon, identitetskort, valutakoder med mer. De fleste land, deriblant alle nordiske land, har fulgt ISO's anbefalte standarder og har komplettert disse med egne definisjoner. Internasjonale standarder ble således nasjonale standarder etter at de var tilpasset nasjonale forhold og vedtatt i de nasjonale standardiseringsorganene. Flere internasjonale organisasjoner kom med standarder som senere ble tatt i bruk som internasjonale standarder. Et eksempel på dette var standardene til det verdensomspennende telekommunikasjonssystemet SWIFT.

Alt i alt hadde utviklingen i det norske betalingssystemet i perioden 1945-79 mange fellestrekk med forholdene i andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Selv om sedler og mynt fortsatt var det dominerende betalingsinstrumentet i antall betalinger i Norden, økte bruken av andre betalingsinstrumenter sterkt i denne perioden. Danmark og Sverige hadde lønnskontoordninger noe før Norge, men i alle de nordiske landene bidrog innføringen av lønnskontosystemer til å redusere seddelomløpet. Som i Norge førte etableringen av sjekkdistribusjon til en kraftig økning i husholdningenes sjekkbruk i Danmark og Island. I Sverige ble bruken av sjekk ikke like utbredt. Dette skyldtes blant annet at svenske sparebanker i hovedsak markedsførte lønnskonti som husholdningene kunne disponere med uttakskvittering og ikke med sjekk. De fleste banker i Sverige innførte dessuten tidlig et småsjekkgebyr for å redusere mengden av slike sjekker.

Alle de nordiske landene hadde postgirosystemer som ble drevet etter omtrent samme retningslinjer. Også i Sverige spilte myndighetene en aktiv rolle i utviklingen av Postgiro og Postsparebank. I forhold til bankenes systemer hadde postgiro en noe sterkere stilling i Sverige og Danmark enn i Norge og Finland. På Island hadde bankene og Postverket i fellesskap et postgirosystem. I alle de nordiske landene var det offentlige en viktig bruker av postgiro, men

også private bedrifter brukte i stor grad postgiro ved betalinger til eller fra husholdninger. Som i Norge hadde Finland og Sverige også bankgirosystemer, mens Danmark ikke hadde noe bankgirosystem. Mens bankgiro i Finland, som i Norge, rettet sin virksomhet både mot næringslivet og husholdningene, ble bankgiro i denne perioden ikke markedsført overfor husholdningene i Sverige. Mot slutten av 1970-årene var innføring av blant annet betalingskort og elektroniske betalingsterminaler fortsatt i startfasen i alle de nordiske landene.

Også i Storbritannia var sjekk det mest benyttede betalingsinstrumentet på slutten av 1970-årene. Ved avregningen av de forskjellige typer transaksjoner var forskjellige systemer i bruk. Masseavregningen av sjekker ble foretatt gjennom London Clearing House, men en betydelig del ble også avregnet direkte mellom bankene. De blankettbaserte transaksjonene ble håndtert gjennom BACS (Banks Automated Clearing Services). Til forskjell fra de nordiske land var det i Storbritannia stor utbredelse av kredittkort. Terminalbruk kom tidlig i Storbritannia og minibanker ble også tatt tidligere i bruk enn i mange andre land. Postgirovirksomheten i Storbritannia ble først etablert i 1968. I USA skjedde det vesentlige av betalingsformidlingsvirksomheten gjennom bankene og Postverkets rolle var minimal. Sjekkbruk og kredittkort spilte en stor rolle i USA, men kontanter hadde også en sterk stilling.

Innenfor Norden var utviklingen i avregnings- og oppgjørssystemene på mange områder lik den BBS hadde i Norge. I 1960- og 1970-årene var bankene på EDB-området konsentrert til store EDB-sentraler som utførte databehandlingen. I denne perioden var billigere og mindre datamaskiner og terminaler, samt mer fleksible datakommunikasjonsnettverk, fortsatt lite utviklet.

I rapporten "Databehandling i betalingsformidlingen", som ble publisert i januar 1977 i forbindelse med Betalingsformidlingsutvalgets arbeid, ble det gitt en omfattende beskrivelse av status for bruken av EDB i enkelte europeiske land og i USA. Systemene som ble benyttet i USA var interessante datateknisk, da de ga en pekepinn på hvordan utviklingen ville gå i Norge. Det var også slik at USA hadde gitt impulser til de løsninger som ble benyttet i Norge og Europa. Både bankenes og Postverkets systemer fikk dessuten viktige impulser fra Sverige og Danmark. Betalingsformidlingssystemene i de fleste europeiske land hadde også trekk som kunne utnyttes ved utviklingen av det norske betalingssystemet. Utvalget fant særlig utviklingen i Nederland interessant når det gjaldt å utnytte datateknikkens muligheter for å få til en samordning mellom bank- og postgirovirksomheten. Trekk ved utviklingen og løsningen i Sveits hadde også elementer som kunne benyttes i Norge.

Kapittel IV. Perioden 1980-1999 – Etablering av et mer effektivt og robust betalingssystem

1. Hovedtrekk

På 1980-tallet startet arbeidet med å gjennomføre forslagene fra Betalingsformidlingsutvalget. Sjekkbruken kulminerte i 1984 og bruk av kort ble stadig mer vanlig. I den nye sentralbankloven av 1985 fikk Norges Bank oppgaven med å fremme et effektivt betalingssystem i Norge og overfor utlandet. Gjennom 1980-årene var samarbeidet mellom de to bankforeningene i perioder vanskelig. I denne tiårsperioden lyktes man ikke med å få til en samordning mellom forretningsbankenes og sparebankenes kortteknologi og et samarbeid mellom bankene og Postgiro/Postsparebanken om en sammenslåing av systemene for bankgiro og postgiro. Først i perioden 1990-95 ble det oppnådd betydelige fremskritt både hva angår betalingskort og giro. I siste halvdel av 1990-årene overtok elektroniske løsninger en stadig større andel av det norske markedet for betalingstjenester.

Mot slutten av 1980-tallet ble det større oppmerksomhet omkring risikoforholdene i betalingssystemet. Gjennom 1990-årene var Norges Banks hovedfokus på betalingssystemområdet knyttet til utvikling av et effektivt og risikofritt interbanksystem. Betalingssystemloven av 1999 ga Norges Bank ansvaret for konsesjon og tilsyn med interbanksystemer. Norges Bank fikk derved et mer formelt grunnlag for utøvelsen av sin rolle på betalingssystemområdet.

2. Norges Banks stilling og rolle på betalingsområdet, 1980-99

i. Lovgivning

Ny lov om Norges Bank

Det såkalte Ryssdalutvalget, som ble oppnevnt i januar 1968, presenterte først i 1983 forslag til ny sentralbanklov. Siden det hadde skjedd vesentlige endringer i hva Norges Bank faktisk drev med, kom Ryssdalutvalget til at en ny lov om Norges Bank burde ha en formålsbestemmelse som kunne gi sentralbankens ledelse rettleiding i bruken av de fullmakter som skulle gis Norges Bank. I den sammenheng fremholdt utvalget blant annet: ”I forbindelse med bankenes og postverkets giro- og sjekktjeneste har det vært reist spørsmål om en hensiktsmessig utvikling av den samlede betalingsformidling, herunder en samordning av girosystemene. Slik forholdene er i dag har bankene og Postverket hvert sitt girosystem, selv om det foregår et visst samarbeid. Også på andre områder i betalingsformidlingssystemet kan det være behov for en større grad av forhåndsvurdering og samordning før nye betalingssystemer og betalingsformer tas i bruk av den enkelte kredittinstitusjon eller gruppe av kredittinstitusjoner. Disse spørsmål har vært utredet av betalingsformidlingsutvalget (NOU 1979:16). Men det vil fortsatt være behov for å vurdere disse spørsmål ut fra hensynet til brukerne og de samfunnsmessige kostnader de ulike transaksjonstyper og systemer medfører.”

Ryssdalutvalget fremholdt at Norges Bank burde ha en sentral plass når det gjaldt å overvåke utviklingen på betalingssystemområdet. Dette kom til uttrykk i forslaget om at Norges Bank skulle fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet. Ifølge utvalget ville dette innebære at Norges Bank for fremtiden burde delta i arbeidet med å forbedre tidligere eksisterende betalingssystemer og frembringe nye. Det ble påpekt at utviklingen på dette området, basert på moderne datateknologi, kunne gå svært raskt.

Norges Bank hadde ikke merknader til Ryssdalutvalgets formulering i lovens § 1 om at Norges Bank skulle ”fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet”. Norges Bank foreslo imidlertid en egen bestemmelse i sentralbankloven som ga Kongen hjemmel til å kunne delegerer myndigheten til å gi forskrifter og behandle konsesjonssaker til Norges Bank. Begge bankforeningene pekte i sine høringsuttalelser på betydningen av sentralbankens selvstendige stilling, og mente at Kongens instruksjonsmyndighet burde begrenses. Bankforeningen gikk mot forslaget om at formålsparagrafen også skulle gi Norges Bank i oppgave å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet. Bankforeningen mente at utviklingen av betalingssystemet var en næringsvirksomhet som først og fremst bankene selv burde ha ansvaret for.⁵⁸

I Ot. prp. nr. 25 1984-85 ga Finansdepartementet uttrykk for at ”Sentralbanken bør fortsatt ha et betydelig ansvar i forbindelse med betalingsformidlingen, slik utvalget har foreslått i utkastet § 1 første ledd tredje punktum. Betalingsformidling er en viktig oppgave innenfor det økonomiske liv, og som legger beslag på store ressurser. Dette felt er preget av banktekniske forhold og av en rask teknologisk utvikling. Sentralbankens bankmessige oppgaver og kompetanse, og den nære kontakt med bankvesenet, bankens betalingsformidling for bankene, Postverket og staten, gjør det naturlig at sentralbanken pålegges ansvar. Departementet antar at sentralbankens rådgiverrolle på dette område blir viktig. Norges Bank vil etter lovforslaget ha både rett og plikt til å uttale seg om disse spørsmål, men banken kan ikke treffe vedtak av særlig viktighet før saken er forelagt for departementet.”

”.....Finansdepartementet arbeider med flere spørsmål innen betalingsformidlingen. Det gjelder blant annet bedre samordning av bankgiroens og postgiroens tjenester, gebyrer på girotjenester og en vurdering av behovet for regulering av betalingskort. En tar ikke opp forslag om egen bestemmelse i utkastet til ny sentralbanklov om at Kongen kan gi forskrifter om betalingsformidling og betalingssystemer, jfr. Norges Banks forslag til ny § 16”.

Denne nye loven om Norges Bank trådte i kraft 9. september 1985⁵⁹. I loven fikk Norges Bank et ansvar for det norske betalingssystemet. I § 1 heter det at sentralbanken skal ...”fremme effektivt

⁵⁸ Sannes, Håkon, ”Forslag til ny lov om Norges Bank og pengevesenet”, PEK 4/1983.

⁵⁹ Lov av 24. mai 1985 nr 28. Se også: Jan Fr. Haraldsen, ”Ny lov om Norges Bank”, PEK 2/1985.

betalingssystem innenlands og overfor utlandet”. Bestemmelsen klargjorde at effektiviteten i betalingssystemene ligger innenfor sentralbankens ansvarsområde. Ifølge forarbeidene til loven var dette ansvaret tenkt å omfatte arbeidet med å forbedre eksisterende betalingssystemer og frembringe nye. Det ble lagt til grunn at begrepet ”effektivt” omfattet sikkerhet, kostnadseffektivitet og hurtighet⁶⁰. Finansdepartementet fulgte imidlertid ikke opp Norges Banks forslag om en særskilt forskriftsbestemmelse.

Siden formålsbestemmelsen ikke ble fulgt opp av en forskrifts- eller påleggskompetanse, innebar den nye sentralbankloven ingen avgjørende endring i forhold til den samarbeidsmodell og selvregulering som Betalingsformidlingsutvalget hadde lagt opp til i 1979. Lovfestingen av sentralbankens ansvar for et effektivt betalingssystem representerte imidlertid en viktig klargjøring, og den medførte at Norges Bank siden 1985 har tatt et større ansvar for utviklingen av det norske betalingssystemet.

I sentralbanksjef Hermod Skånlands foredrag ”En nyttig sentralbank” i Polyteknisk forening i september 1985, kort tid etter at Norges Bank hadde fått et nytt lovgrunnlag og Skånland hadde tiltrådt som sentralbanksjef, uttalte han blant annet:

”Som jeg pekte på innledningsvis, er sentralbankens klassiske grunnlag dens enerett til å utstede sedler, som inntil for kort tid siden var den langt viktigste form for betalingsmidler. Dette er imidlertid i ferd med å endre seg, og siden 1979 har realverdien av publikums kassehold vært fallende. Sjekker har avløst sedlene, og forskjellige former for betalingskort må forventes å avløse sjekkene. Vi står overfor en rivende teknologisk utvikling som vil forandre formene for betalinger og for å holde fordringskapital. Likevel vil nok kontanter fortsatt ha en viktig plass så langt fremover som det er aktuelt for oss å se, og forsyningen av kontantmidler vil fortsatt sysselsette en betydelig del av Norges Banks personale. Dette er en produksjons- og distribusjonsoppgave som vi vil forsøke å løse så effektivt vi kan. Tiltak for å effektivisere kan nok likevel noen ganger støte an mot andre hensyn, som for eksempel ønsket om å holde mynttrekken uendret. Slike avveininger vil vi løpende stå overfor.

I den nye loven er banken pålagt å fremme et effektivt betalingssystem. Det er ikke sagt med hvilke midler det skal gjøres, men det er likevel klart at banken her har fått en oppgave som den tidligere ikke eksplisitt har vært tillagt. I første omgang gjelder det å følge med i utviklingen og vurdere i hvilken utstrekning allmenne interesser blir berørt. Deretter må en ta stilling til på hvilken måte utviklingen best kan påvirkes, om det kan skje ved konsultasjoner, eller om det kreves offentlig vedtak i den ene eller annen form, og om banken i så fall må fremme forslag om slike.

Det har til nå ikke vært pekt ut noe offentlig organ som spesielt skal ta ansvaret på dette området, og loven innebærer for så vidt en klargjøring. Erfaringene med lønnskonti og sjekkbruk viser at fravær av offentlig engasjement ikke uten videre gir en betalingsformidling som gjennom den

⁶⁰ I de senere år har ”brukervennlighet” vært lagt til som en fjerde dimensjon.

frie konkurranse innebærer optimal ressursbruk. Utviklingen fremover vil by på en rekke oppgaver som en ikke uten videre kan vente at de institusjoner det gjelder av seg selv vil løse på en måte som best mulig ivaretar samfunnets interesser. Det gjelder blant annet ressursbruk, sikkerhetsspørsmål og hvem som skal bære kostnaden. Når forsyningen med betalingsmidler flytter ut fra sentralbankens enemerker, må sentralbanken flytte etter om den skal skjøtte sin oppgave.”

Arbeidet med nye lovregler i betalingsformidlingen

Fra Justisdepartementet fikk Norges Bank høsten 1985 oversendt ”United Nations Commission on International Trade Law” (UNCITRAL)’s utkast til ”Legal guide on Electronic Funds Transfer” (EFT). Utredningen reiste en rekke problemstillinger av juridisk art som fulgte med overgangen fra papirbaserte til elektroniske betalingsmidler. Flere av problemstillingene var aktuelle også for Norge. I svaret ba Norges Bank Justisdepartementet overveie om det burde arbeides videre med disse spørsmålene på nasjonal basis⁶¹. Norges Bank pekte også på noen ikke-juridiske problemstillinger som Norge sto overfor på dette tidspunktet, som valg av kortteknologi (magnetstripe eller chip) og valg av standarder. Dessuten måtte det tas stilling til hvorledes kostnadene ved investeringer skulle dekkes.

På slutten av 1980-tallet fantes det ennå ikke et samlet og enhetlig lovgrunnlag for regulering av de ulike typer kortordninger innen betalingsformidlingen. Kort som inneholdt et organisert kreditlement ble regulert gjennom forskrifter med hjemmel i lov om finansieringsvirksomhet og gjennom kredittkjøpsloven. Rene debetkort⁶², herunder elektroniske bankkort, falt i hovedsak utenfor slik direkte lovregulering. Det var også uklarhet om ansvarsforhold og risikoovergang mellom kortutsteder og kortinnehaver ved bruk av kredittkort⁶³. For å få vurdert behovet for et mer enhetlig hjemmelsgrunnlag for en rettslig regulering av ansvar og risiko knyttet til kortbruk, var det behov for en bred gjennomgang av regelverket.

Norges Bank så behov for bedre lovregulering av dette feltet. I begynnelsen av 1988 ga Norges Bank faglig og økonomisk støtte til et større prosjekt ved Institutt for rettsinformatikk som skulle se på ulike juridiske spørsmål vedrørende betalingsformidling. I 1988 konsentrerte dette arbeidet seg om en samlet beskrivelse av de ulike systemene innen betalingsformidlingen. Senere skulle det foretas en bred rettslig analyse av betalingsformidlingen. Faglig veileder for prosjektet var professor Carsten Smith. Norges Bank formidlet dessuten kontakter med faglige miljøer nasjonalt og internasjonalt⁶⁴.

Enkelte forhold ved etablering og drift av betalingssystemer var regulert i annen lovgivning. I lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner het det blant annet at samarbeidsavtaler mellom finansinstitusjoner som kan ha konkurransemessig betydning skal

⁶¹ Brev av 12. november 1985.

⁶² Debetkort er direkte tilknyttet brukerens bankkonto. Trukket beløp belastes brukerens konto med en gang.

⁶³ Kredittkort er ikke tilknyttet konto. Brukeren innvilges en kreditt som kan avtales nedbetalt etter bestemt plan.

⁶⁴ Olav Torvund, ”Betalingsformidling i et rettslig perspektiv”, TANO, Oslo 1993.

godkjennes av Finansdepartementet. Myndighetenes vurdering av søknadene om samarbeidsavtaler på betalingsystemområdet hadde vært begrenset til de konkurransemessige konsekvensene.

Banklovkommisjonen

I Nasjonalbudsjettet for 1989 ble det uttalt at myndighetene tok sikte på å nedsette en bredt anlagt Banklovkommisjon som blant annet skulle utrede lovregler knyttet til betalingsformidling. I brev av 10. oktober 1988 foreslo Norges Bank at Finansdepartementet skulle ta initiativ til et lovtutredningsarbeid med sikte på et bredere og mer enhetlig hjemmelsgrunnlag for regulering av den kortbaserte delen av betalingsformidlingen. I brevet viste Norges Bank til at den var kjent med at ulike myndighetsorganer, herunder Justisdepartementet, hadde planer om å iverksette lovtutredningsarbeid vedrørende den kortbaserte delen av betalingsformidlingen. Finansdepartementet ble derfor anmodet om å sikre koordinering av det fremtidige lovtutredningsarbeid på dette området.

I et notat fra 13. mars 1989, vedlagt en forstudie utarbeidet av professor Carsten Smith, orienterte Finansdepartementet Norges Bank om at Finansdepartementet og Justisdepartementet forberedte nedsettelsen av en banklovkommisjon. Smiths forstudie med enkelte endringer foretatt av Finansdepartementet skulle ligge til grunn for mandatet til kommisjonen. I brev av 29. mars 1989 kom Norges Bank med enkelte synspunkter på dette. Norges Bank var enig i at forstudiens opplegg til mandat burde legges til grunn for kommisjonens arbeid. Dersom mandatet skulle utvides til å omfatte penge- og kredittloven og valutareguleringsloven slik det var foreslått av Finansdepartementet, burde dette i tid legges etter betalingsformidling og institusjonslovgivning. Norges Bank var enig i det som ble uttalt om behovet for å utrede det offentlige og de ansattes representasjon i kredittinstitusjonenes styrende organer. Disse spørsmålene burde imidlertid holdes utenfor kommisjonens mandat. Norges Bank ga uttrykk for at den kunne ha behov for å være representert i kommisjonen med en økonom i tillegg til en jurist. Norges Bank påpekte også at den kunne bidra med særskilte sakkyndige til underutvalg og spesielle utredninger. Norges Bank inviterte medlemmene av Kontaktutvalget for betalingsformidling til å komme med kommentarer til Smiths forstudie. Av medlemmene var det bare Norges Handelsstands Forbund og Postgiro som hadde kommentarer. På bakgrunn av de merknader som kom inn, foretok Finansdepartementet visse presiseringer i mandatet til kommisjonen.

Finansdepartementet samarbeidet med Justisdepartementet om å oppnevne en slik kommisjon. I brev av 17. april 1989 ba Finansdepartementet en rekke organisasjoner og institusjoner om å komme med forslag til medlemmer av en Banklovkommisjon. Det ble meddelt at det ville bli nedsatt en offentlig kommisjon som skulle komme med forslag til ny og revidert lovgivning for bankvesenet. Oppnevning av kommisjonen ble ikke foretatt med en gang. I påvente av oppnevningen varslet Justisdepartementet at det ville sette ned en interdepartemental arbeidsgruppe med mandat å klargjøre forbrukerrettslige problemstillinger knyttet til finansielle tjenester og forberede videre utredningsarbeid og de aktuelle problemstillinger. Arbeidsgruppen

ble ledet av assisterende direktør Steinar Tjomsland⁶⁵ fra Norges Bank. Dette arbeidet skulle inngå i grunnlaget for Banklovkommisjonen når denne kom i gang.

Finansdepartementet mente mandatet burde utvides i lys av anbefalingene fra det såkalte Kleppeutvalget⁶⁶. Dette utvalget hadde som oppdrag å se på nødvendige endringer i penge- og kredittloven fra 1965. Forslagene skulle behandles i Revidert nasjonalbudsjett for 1989. Banklovkommisjonen skulle derved også utrede de lovendringer som syntes hensiktsmessige for å følge opp Kleppeutvalgets forslag. Dette omfattet blant annet spørsmål som penge- og kredittlovens rolle i fremtiden og hvilken rolle valutareguleringen da skulle spille. Finansdepartementet pekte også på behovet for en direkte lovregulering av virksomheten til de forskjellige finansinstitusjoner som på den tiden bare var omfattet av de generelle reglene i finansinstitusjonsloven og hvilke former for virksomhet som burde falle inn under finansinstitusjonslovgivningen. Finansdepartementet mente dessuten at det var nødvendig å se nærmere på spørsmålet om bankers adgang til å drive forsikringsvirksomhet.

Banklovkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. april 1990 med administrerende direktør Tor Moursund fra Kreditkassen som leder og assisterende direktør Steinar Tjomsland fra Norges Bank som nestleder. Fra 1991 overtok professor Erling Selvig som leder og assisterende direktør Bernt Nyhagen⁶⁷ fra Norges Bank som nestleder av kommisjonen. Kommisjonen var bredt sammensatt og hadde totalt 21 medlemmer. Assisterende direktør Asbjørn Fidjestøl fra Norges Bank var også medlem av kommisjonen. I sitt arbeid hadde kommisjonen til disposisjon et sekretariat med juridisk og annen faglig ekspertise. Norges Bank deltok i sekretariatsfunksjonen, ikke minst når det gjaldt utredningen om betalingssystemer. Kommisjonen skulle gjennomgå finansinstitusjons- og kredittlovgivningen med sikte på modernisering, samordning og revisjon. Den skulle videre se på behovet for lovregler om betalingsformidling og for å beskytte forbrukernes interesser i avtaler og banktjenester.

På betalingsformidlingsområdet ble det opprettet en arbeidsgruppe som skulle lage en forstudie som skulle gi en hensiktsmessig ramme for kommisjonens arbeid. Denne gruppen ble ledet av professor Carsten Smith. Gruppen la frem sin rapport i mars 1991. I oppsummeringen til forstudien kom Smith med følgende anbefalinger for hvilke rettsområder som burde prioriteres med ny, eventuelt revidert lovgivning:

- Betalingsformidling, med særlig vekt på betalings- og kredittkort.
- Sivilrettslige regler for avtaler om finansielle tjenester.
- Finansinstitusjonenes virksomhet og organisasjon.

⁶⁵ Høyesterettsdommer fra 1. april 1991.

⁹ Kleppeutvalget vurderte penge- og kredittpolitikken i Norge, (NOU 1989:1, "Penger og kreditt i en omstillingstid").

⁶⁷ Direktør i Norges Banks Juridiske avdeling fra 1995.

Utredninger fra Banklovkommissjonen

Kommissjonen avga 15. desember 1994 delutredning nr. 1 til Justisdepartementet (NOU 1994:19 "Finansavtaler og finansoppdrag"). Gjeldende lovgivning hadde i liten grad privatrettslige særregler for finansavtaler og finansoppdrag. Kommisjonens lovutkast inneholdt forslag til helt ny lovgivning, men mange av de foreslåtte reglene var en kodifisering av gjeldende rettsprinsipper. Finansavtaleloven fikk innflytelse på EUs betalingstjenestedirektiv. I de forberedende EU-dokumentene for arbeidet med nytt betalingstjenestedirektiv ble det flere ganger vist til norsk lovgivning (det vil si finansavtaleloven) på dette området.

Med hensyn til betalingsoppdrag foreslo kommissjonen blant annet regler som kunne gi kunden økt kontroll og oversikt ved bruk av direkte belastning (avtalegiro). Flertallet anbefalte også regler om renteberegning ved godskrivning og belastning av konto som ville fjerne den eksisterende floatmuligheten⁶⁸. Flertallet tilrådte at kredittinstitusjoner som hovedregel ikke kunne motregne på innskuddskonto. Det ble også foreslått regler om kontohavers ansvar ved misbruk av betalingskort som var mistet eller kommet bort av andre årsaker. Forslaget inneholdt reguleringer av rettsforholdet mellom betaler og betalingsmottaker om oppgjørsmåte, betalingssted, betalingsfrist og risiko og regler om institusjonens ansvar ved forsinkelse av betalingsoppdrag. Banklovkommissjonens forslag var ikke til hinder for motregningsavtaler mellom finansinstitusjoner, men kommissjonen foreslo et forbud mot å foreta motregning i innstående på innskuddskonto overfor både forbruker- og næringsdrivende.

I Norges Banks uttalelse av 16. juni 1995 til Justisdepartementet om Banklovkommissjonens første delutredning påpekte Norges Bank at for å begrense systemrisikoen i finansmarkedene var det viktig å kunne etablere juridisk bindende motregningsavtaler som reduserte aktørenes risikoeksponering overfor hverandre. En sentral oppgave for det offentlige ville være å påse at betalingssystemene var robuste og at de var utformet på en måte som sikret at så vel betaler som mottaker hadde tillit til systemene. Finansavtaleloven trådte i kraft 25. juni 1999. Banklovkommissjonens delutredning nr. 2 (NOU 1995:25 "Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner") ble avgitt i november 1995.

Mot slutten av 1996 la Banklovkommissjonen frem sin tredje delutredning, "Om betalingssystemer m.v." (NOU 1996:24). På denne tiden fantes det ikke særskilt lovregulering av de norske betalingssystemene, som i hovedsak ble regulert gjennom avtaler mellom bankene. Kommisjonen la vekt på betalingssystemenes samfunnsmessige betydning og hensynet til helhetlig tilsynsarbeid. Kommisjonen pekte på at banker og finansieringsselskaper var underlagt et omfattende lovverk med hensyn til utøvelse av finansieringsvirksomhet, kontrollrutiner, tilsyn mv., mens utøvere som leverte betalingstjenester ikke var underlagt tilsvarende lovgivning. Skjerpede krav til finansinstitusjonenes betalingssystemer med hjemmel i lovgivning om finansinstitusjoner ville derfor lett skape konkurransevridning i favør av uregulerte tilbydere av

⁶⁸ Floatinntekter er inntekter betalingsformidler (bankene, Postgiro) får som følge av at formidler en viss tid disponerer overførte betalinger uten at det gis rentegodtgjørelse verken til betaler eller betalingsmottaker.

betalingstjenester. Hensikten med reguleringen var ikke å avvikle næringens selvregulering, men å være et supplement. Forslaget åpnet også for at myndighetene kunne fastsette regler for norske finansinstitusjoners deltakelse i norske betalingssystemer.

Kommisjonen foreslo blant annet at etablering og drift av interbanksystemer, det vil si systemer for avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom banker, skulle ha konsesjon fra Kongen, med Norges Bank som saksforberedende organ. Finansiell stabilitet i interbanksystemene var nødvendig for å sikre allmennheten sikker betalingsoverføring. Det ble foreslått at Norges Bank skulle føre tilsyn med slike interbanksystemer. Det ble også foreslått at avtaler om avregning og oppgjør skulle kunne gjøres gjeldende etter sitt innhold, selv om en deltaker kom under offentlig administrasjon eller insolvensbehandling, forutsatt at oppdraget var mottatt av avregningssentral, sentral motpart eller oppgjørsbank før vedtaket om offentlig administrasjon eller insolvensbehandling var truffet. Et vilkår for rettsvern var at partene hadde registrert avtalene i Norges Bank. I slike tilfeller skulle det stilles sikkerhet. Norges Bank kunne stille krav til sikkerheten. Kapittel 4 i lovforslaget implementerte EØS-direktivet om ”Rettsvern og sikkerhet i oppgjørs- og avregningsavtaler”.

Forslaget fra Banklovkomisjonen inneholdt også lovregulering av systemer for overføring av betalinger med bruk av betalingskort. Disse systemene skulle drives slik at hensynet til sikre, effektive og rasjonelt samordnede betalingstjenester ble ivaretatt. Videre skulle brukernes interesse i frivillighet, tilgjengelighet og oversiktighet ivaretas. Kredittilsynet⁶⁹ skulle ha ansvaret for tilsyn og konsesjonsbehandling av systemer for betalingstjenester. Norges Banks hovedansvar for overvåking av effektiviteten i betalingssystemet under ett inkluderte også de kunderettede delene av betalingssystemet. I kapittel 9.2 i NOU 1996:24 ble det understreket at målsettingen om finansiell stabilitet i de fleste tilfeller ville være overordnet andre hensyn. Svikt i de kunderettede delene av betalingssystemet kunne ha betydelige samfunnsmessige konsekvenser og ringvirkninger, noe som underbygget behovet for løpende overvåking.

De to bankforeningene hadde hatt en sentral stilling både ved utvikling av betalingssystemene og ved etablering av det avtaleverket som bandt systemene sammen. Videre hadde avtalen i 1995 mellom Postbanken og bankene lagt grunnlaget for å integrere Postbanken i de øvrige bankers samarbeid på betalingssystemområdet. Avtaler mellom deltakerne i betalingssystemene ville under enhver omstendighet være nødvendig, men lovforslaget ga myndighetene bedre kontrollmulighet og hjemler for å gi pålegg. Siden betalingssystemene utgjorde et komplisert og sammensatt område hvor det skjedde raske endringer, fant Banklovkomisjonen at for detaljert regulering kunne bli for snever i forhold til utviklingen på området. Selv om flere land hadde lovregler om enkelte sider av betalingssystemene, var kommisjonen ikke kjent med at andre europeiske land på dette tidspunktet hadde en generell lovgivning om betalingssystemer tilsvarende den som ble foreslått i delutredning nr. 3. Kommisjonens forslag var i hovedsak

⁶⁹ Kredittilsynet ble etablert i 1986 ved en sammenslåing av Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet. Kredittilsynet skiftet i 21. desember 2009 navn til Finanstilsynet.

enstemmige med unntak av noen få forslag, som saksbehandlingstid ved konsesjon for interbanksystemer og enkelte spørsmål omkring regulering av betalingskort.

I høringsuttalelsen av 19. februar 1997 sluttet Norges Bank seg til hovedkonklusjonene i Banklovkomisjonens utredning. Norges Bank hadde tidligere ved flere anledninger fremmet ønske om å få et lovfestet hjemmelsgrunnlag for å håndheve bestemmelsen om ansvaret for å fremme effektive betalingssystemer i sentralbanklovens § 1. Samtidig understreket Norges Bank at det ikke ville være heldig med for detaljert regulering av betalingssystemene. Norges Bank anså det som ønskelig at myndighetene fikk hjemmel til å supplere dagens selvregulering. Hovedansvaret for regulering og samordning måtte fortsatt ligge hos aktorene, og offentlige inngrep burde begrenses til forhold hvor dette var klart ønsket ut fra hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet, og burde om mulig skje gjennom samarbeidsorganer.

17. desember 1999 vedtok Stortinget Lov om betalingssystemer m.v. Loven trådte i kraft 14. april 2000, og innebar at Norges Bank og til dels også Kredittilsynet fikk økte tilsynsoppgaver. Loven gjorde Norges Bank til konsesjonsmyndighet for interbanksystemer. Mens det vanlige i annen norsk finanslovgivning var at konsesjonsmyndighet ble gitt til Kongen med mulighet for delegering, ble konsesjonsmyndigheten for interbanksystemer gitt direkte til Norges Bank. Dette understreket Norges Banks rolle på dette området. Søknader om konsesjon ville imidlertid dreie seg om et begrenset antall saker. Loven ga Norges Bank og Kredittilsynet kompetanse til å gi pålegg dersom systemene ikke ble innrettet eller drevet i samsvar med gjeldende regler, og derved mulighet til å gripe direkte inn mot en uønsket utvikling på betalingssystemområdet. Mens Norges Bank fikk ansvaret for makrovurderinger knyttet til velfungerende finansmarkeder og effektiviteten i betalingssystemene, hadde Kredittilsynet tilsynsansvaret for finansinstitusjoner som kan etablere og drive slike systemer. Slikt sett var det både en sammenheng og et skille mellom sentralbankens ansvar for de kollektive systemer og Kredittilsynets ansvar for de individuelle institusjoner og deres systemer.

Kommisjonens utredning nr. 4, "Finansforetak m.v." (NOU 1998:14), kom med forslag til lovgivning om finansforetak. Det ble blant annet foreslått regler om etablering, konsesjonsbehandling, organisering m.v. av finansforetak og finanskonsern. Kommisjonens lovforslag var i hovedsak enstemmige, men det ble fremmet enkelte mindretallsforslag. Norges Bank støttet Banklovkomisjonens syn på viktigheten av å få en samlet og enhetlig regulering av alle finansforetak. Samtidig fremholdt Norges Bank at det kunne være behov for særskilt regulering av forsikringsnæringen. Norges Bank var særlig opptatt av at regelverket la forholdene til rette for effektive og solide institusjoner og tilstrekkelig konkurranse i markedet. Videre måtte det tillegges vekt at norsk regelverk var på linje med det som er vanlig internasjonalt.

Lov om verdipapirhandel

Den første moderne loven om verdipapirhandel fikk Norge 14. juni 1985, samtidig med opprettelsen av en norsk verdipapirsentral som også ble hjemlet i lov. Denne loven ble etter hvert

lite tidsmessig og en ny lov om verdipapirhandel ble vedtatt 19. juni 1997 (Ot.prp. nr. 29 og Innst O. nr. 83 (1996-97)). Forslaget kom fra Verdipapirhandellovutvalget som ble oppnevnt i januar 1994. Utvalget var bredt sammensatt med advokat, dr. juris. Anders Stray Ryssdal som leder. Norges Banks medlem i utvalget var assisterende direktør Gunnvald Grønvik. Den nye loven bygget på to delinnstillinger fra utvalget, NOU 1995:1 "Investeringsforetak" og NOU 1996:2 "Verdipapirhandel", og på utredningen til en særskilt arbeidsgruppe som så på netting i forbindelse med derivatavtaler m.v.

En tidligere arbeidsgruppe nedsatt av Kredittilsynet og Norges Bank avleverte i mai 1994 en rapport hvor det ble konkludert at hvis avregningsavtalenes rettslige stilling faktisk var slik at de reduserte finansinstitusjonenes risiko, var det naturlig at dette også fikk konsekvenser for kapitaldekningskravet. En grunnleggende forutsetning var at slike avtaler rettslig sett kunne gjøres gjeldende i et konkursbo. Kredittilsynet nedsatte deretter en ny arbeidsgruppe som skulle vurdere behovet for endringer i norsk lovgivning for å sikre dette, og eventuelt foreslå lovendringer. Arbeidsgruppen hadde deltakelse fra bankforeningene, Justisdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank, og ble ledet av Magnus Aarbakke som senere ble høyesterettsdommer.

I desember 1995 kom gruppen med sin rapport "Avregning av derivatkontrakter". Gruppen hadde en enstemmig innstilling som konkluderte med at fordelene var større enn ulempene ved å innføre en lovgivning som sikret at avregningsavtaler kan gjøres gjeldende etter sitt innhold, også dersom en av aktørene går konkurs. Gruppen foreslo derfor at forholdet ble regulert i verdipapirhandelloven. Verdipapirhandellovutvalget var kjent med at arbeidsgruppen så på dette. I NOU 1996:2 ble det av den grunn antatt at Kredittilsynet og eventuelt Finansdepartementet, på bakgrunn av arbeidsgruppens rapport, ville vurdere eventuelle regelverksendringer vedrørende motregningsavtalenes juridiske stilling og betydning for kapitaldekningskrav. Utvalget antok videre at nettingproblematikk knyttet til oppgjør av derivater, herunder oppgjør på tvers av landegrenser, ville bli vurdert i denne sammenheng. Utvalget fant det derfor ikke nødvendig å gå nærmere inn på temaet.

Verdipapirhandellovutvalget foreslo i NOU 1996:2 at verdipapirforetaks handel i børsnoterte derivater burde foretas under medvirkning av en oppgjørssentral, med unntak for enkelte kjøpsretter. Utvalget mente det burde være opp til oppgjørssentralen om det skulle settes særskilte krav for at verdipapirforetak skulle kunne delta i oppgjørsordningen og om andre enn verdipapirforetak skulle kunne være deltakere i oppgjørsordningen for handler de foretar på egne vegne. En oppgjørssentral skulle ellers ikke kunne drive annen virksomhet uten at dette hadde naturlig sammenheng med utøvelsen av oppgjørsvirksomheten.

I brev av 13. juni 1996 støttet Norges Bank i hovedsak forslagene til Verdipapirhandellovutvalget. Norges Bank så ikke behov for ytterligere utredning av spørsmålet om hvordan råvarederivater med finansiell avregning burde reguleres og at verdipapirhandelloven uten

videre burde gjøres gjeldende for slike instrumenter⁷⁰. Justisdepartementet var ikke enig i dette, og sommeren 1998 satte departementet ned et særskilt utvalg for å vurdere reguleringen av varederivater. Utredningen NOU 1999:29 "Varederivater" ble avgitt 28. september 1999, og dannet grunnlag for at varederivater ble definert som finansielle instrumenter og falt inn under verdipapirhandeloven. Det ga rettslig sikkerhet for nettingavtaler for varederivatkontrakter, for at verdipapirforetak kunne formidle handel med varederivater og for at reglene om oppgjørssentral også gjaldt for handel med varederivater og for tilsyn med handelen. Det ble også åpnet for konsesjon med enklere konsesjonsvilkår for spesialiserte meglere i aktuelle varemarkeder. Lovendringene som ble vedtatt fulgte i stor grad disse forslagene.

Den nye loven medførte en rekke endringer i forhold til tidligere lovgivning. Reglene for handel med aksjer og andre finansielle instrumenter ble endret; blant annet reglene om oppgjørssentral og motregning av valuta- og derivatkontrakter. Endringene var på mange punkter en gjennomføring av EØS-forpliktelsene som fulgte av Investeringsstjenedirektivet (ISD) fra 1993, mens reguleringen av handel med varederivater foregrip den senere EØS-reguleringen av dette i MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) fra 2004.

ii. Norges Banks oppgaver og organisasjon på betalingsystemområdet

I lys av den nye sentralbankloven ble Norges Banks rolle i utviklingen av betalingsformidlingen drøftet på møtet i Koordineringsutvalget⁷¹ 12. desember 1985. Utvalget ga da sin tilslutning til:

- Norges Bank skulle ta initiativ til et møte med berørte parter med interesse for betalingsformidlingsspørsmål utenfor sentralbanken med sikte på å få etablert et frivillig betalingsformidlingsråd.
- Det skulle opprettes en intern arbeidsgruppe for betalingsformidlingsspørsmål i Norges Bank.

Lov om Norges Bank av 24. mai 1985 innebar at sentralbanken på betalingsystemområdet skulle vurdere å analysere, ta initiativ i form av egne tiltak eller tilrådninger til andre myndigheter og å kontrollere oppfølgingen av disse. En skulle dessuten spre informasjon om viktige utviklingstrekk i betalingsystemet til så vel publikum som myndigheter og selv stå for en så effektiv formidlingstjeneste som mulig på Norges Banks egne ansvarsområder. En tilfredsstillende løsning av disse oppgavene ville kreve oppbygging av kompetanse, særlig i tilknytning til elektronisk betalingsformidling.

Organisasjonsstruktur på betalingsystemområdet

I samarbeid med konsulenter fra McKinsey ble Norges Banks organisasjonsstruktur vesentlig endret i 1985/86 (i det som ble kalt "O-prosjektet")⁷². Målsettingen for prosjektarbeidet, som ble

⁷⁰ Norges Banks høringsuttalelse er gjengitt i PEK 2/1996.

⁷¹ Koordineringsutvalget ble opprettet i desember 1976 og var et internt organ i Norges Bank med representasjon fra ledelsen og Valutaavdelingen, Pengepolitisk avdeling og Bank- og Utlånsavdelingen. Utvalget hadde som oppgave å sikre koordinering mellom avdelingene før saker av felles interesse gikk til videre behandling.

⁷² Einar Magnussen, "Ny organisasjonsstruktur i Norges Bank", PEK 1/1986.

igangsatt i Norges Bank i 1984, var blant annet ”å forbedre kunnskapsgrunnlaget for og resultatene av bankens rådgivning og utøvende virksomhet vedrørende valutapolitikken.....og oppgaver banken har på områder som gjelder finansmarkedsstruktur og betalingssystemer.” Ved Norges Banks hovedsete ble politikkområdet delt opp i fire avdelinger:

- Økonomisk avdeling (ØKA).
- Markedsoperasjonsavdelingen (MOA).
- Finansmarkedsavdelingen (FIM).
- Utrednings- og statistikkavdelingen (UTSA).

Samtidig ble Sekretariats- og rettsavdelingen (SERA) etablert. O-prosjektet fortsatte i 1987/88. I 1987 ble kontantforsyningen, bankopp gavene og støttefunksjoner ved hovedkontoret samlet innfor en organisatorisk enhet under en nyopprettet funksjon; Sentralbankdirektøren (SDIR). Bankstaben (BAST) var et sekretariat for SDIR. En ny samlet organisasjonsplan for hovedkontoret ble vedtatt av Hovedstyret 20. januar 1988.

Ved omleggingen av Norges Banks organisasjonsstruktur i 1985/86 fikk den nyetablerte FIM hovedansvar for politikkoppgavene med å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet. Videre opprettet Norges Bank i 1986 en intern arbeidsgruppe for betalingsformidlingspørsmål under ledelse av FIM. Arbeidsgruppen skulle fungere som Norges Banks koordinerings- og rådgivningsorgan på betalingssystemområdet. Medlemmene kom fra Teknologiseksjonen (TEK), UTSA, Seddeltrykkeriet (NBS), Den Kongelige Mynt (DKM), Bankavdelingen (BANK), MOA og FIM, som hadde ledelse og sekretariat for gruppen.

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

- a) Gruppen skal være et forum for gjensidig informasjon og tjene som rådgivende organ for bankens ledelse og de avdelinger som er involvert i arbeidet med betalingsformidling, gebyrspørsmål, avregningssystemer m.v.
- b) Gruppen skal to ganger årlig utarbeide en rapport om arbeidet i banken nevnt under punkt a). Samtidig skal det utarbeides en oversikt over utviklingen innen betalingsformidling nasjonalt og internasjonalt.
- c) I den grad det er hensiktsmessig, skal gruppen gi sin vurdering av de utredninger/forslag som angår problemstillingene angitt i punkt a) før disse fremmes for Hovedstyret.
- d) Behovet for sammensetningen av gruppen vurderes på nytt innen utgangen av 1987.

De første årene etter 1985 begrenset FIMs ressurser på betalingssystemområdet seg til 1-2 årsverk i Finanskontoret. Forslagene om betalingssystemspørsmål i NOU 1979:16 om Betalingsformidling og i sentralbankloven fra 1985 begrenset seg hovedsakelig til systemer for betalingstjenester. I Norge var det på dette tidspunkt fortsatt liten oppmerksomhet omkring de risikoer som fantes i betalingssystemene; ikke minst i systemene for avregning og oppgjør. I

samsvar med myndighetenes politiske føringer og utvalgstilrådingene på betalingssystemområdet ble Norges Banks overvåkning og rådgivning frem til slutten av 1980-årene i første rekke konsentrert om spørsmål knyttet til systemer for betalingstjenester.

Både de operative og strategiske oppgavene for avregning og oppgjør lå også etter omorganiseringen i 1985 i BANK. Ifølge den arbeidsdeling mellom FIM og BANK som ble fastsatt i 1987 var:

”Bankavdelingen ansvarlig for den innenlandske betalingsformidling for bankens kunder, for valuteringsregler, gebyrsatser m.v. og for kvaliteten av disse tjenestene. Avdelingen var ansvarlig både for utformingen av regler på disse områdene og for informasjon om dem. Bankavdelingen var også tillagt ansvar for Norges Banks funksjon som bankenes bank og som oppgjørsbank for avregningssystemene BBS og VPS. Bankavdelingen var innenfor disse oppgavene både tillagt kunderettede og mer policypregede oppgaver.”

FIM var:

”... ansvarlig for mer generelle spørsmål i tilknytning til betalingsmiddelstruktur og de mer policy-rettede oppgaver innen betalingsformidlingen i Norge. Overordnede rammebetingelser innenfor betalingsformidlingsområdet, som utviklingen innen elektronisk betalingsformidling, prinsipper for gebyrlegging, kostnadsforhold innen betalingsformidlingen osv. har betydning for finansmarkedenes funksjonsmåte og utvikling, herunder både konkurranse- og stabilitetsforhold. Disse arbeidsfelt inngår også i FIMs øvrige arbeidsoppgaver, samtidig som avdelingen ivaretar kontakten med Kredittilsynet.”

FIMs politikkrolle nødvendiggjorde styrket faglig kontakt med andre sentralbanker og internasjonale institusjoner som var faglig toneangivende på betalingssystemområdet, som Sveriges Riksbank, Bank of England, Bank of Canada, Federal Reserve og ikke minst Bank of International Settlements (BIS). Denne kontakten sammen med deltakelse på internasjonale betalingssystemkonferanser bidro til at sikkerheten og effektiviteten i interbanksystemene mot slutten av 1980-årene ble tillagt avgjørende vekt for vurdering av risikoforholdene i betalingssystemene og den finansielle stabilitet. Federal Reserve Board's 75-års jubileumssymposium⁷³ i Washington D.C. i juni 1989 og faglige møter med Federal Reserve Bank of New York var spesielt viktige i denne sammenheng.

Denne faglige kontakten sammen med deltakelse på internasjonale betalingssystemkonferanser klargjorde at det av hensyn til risikoforholdene i betalingssystemene og den finansielle stabilitet var spesielt viktig å fokusere på sikkerheten og effektiviteten i interbanksystemene, som omfatter systemene for avregning og oppgjør mellom banker. Foredraget til Chief Executive Officer of the Federal Reserve Bank of New York, E. Gerald Corrigan på Federal Reserve konferansen i

⁷³ ”International Symposium on Banking and Payment Services”, 7.-9. juni 1989, Federal Reserve Board.

Washington DC høsten 1988, samt faglige møter med Federal Reserve Bank of New York samme år, var spesielt viktige i denne sammenheng.

FIM engasjerte seg gradvis mer i oppgjørssystemproblematikk, og arbeidsdelingen ble derfor et tema. Ledelsen i BAST (Bankstaben) og FIM utarbeidet derfor i 1990 nye retningslinjer for arbeidsdelingen. Ifølge Håndbok for Norges Bank (1992) ble ”Norges Banks polymessige oppgaver knyttet til betalingsformidlingen tillagt FIM. Dette inkluderte spørsmål knyttet til utviklingen innen papirbasert og elektronisk betalingsformidling, prinsipper for gebyrlegging, kostnadsforhold, valuteringsregler, avregnings- og oppgjørformer samt risikoaspekter innen betalingsformidlingen.” Dette betydde at FIMs ansvar for de politikkkrettede betalingsystemoppgavene, inklusive interbanksystemene, ble klarlagt og befestet. Internt i Norges Bank skulle arbeidet med betalingsformidling fortsatt bli koordinert gjennom Intern arbeidsgruppe for betalingsformidling. Sentralbanksjefen fastsatte våren 1992 et nytt mandat for denne gruppen, som ble ledet av FIM. Arbeidsgruppen ble avviklet i september 1997 etter at sentralbankens hovedaktiviteter på betalingsystemområdet ble samlet innenfor et område.

I 1990-91 ble det gjennomført en ny vurdering av organisasjonsstrukturen for Norges Banks stabs- og støttefunksjoner. I lys av denne gjennomgangen ble det i 1991 foretatt en omorganisering hvor BAST og Oslo avdeling ble avviklet, og det ble opprettet nye enheter for sedler og mynt (KOBE) og betalingsformidling (BANK) under overordnet ledelse av SDIR (sentralbankdirektøren), som også hadde overordnet ledelse av distriktsavdelingene, NBS og DKM. KOBE ble ledet av hovedkassereren. Sammen med Norges Banks distriktsavdelinger ivaretok KOBE ansvaret for sedlenes kvalitet og kontroll/sikkerhet, og samarbeidet med bankene og Postverket i behandlingen av sedler og mynt⁷⁴.

Sentralbanksjefens tale ved Norges Banks 175-årsjubileum

Ved Norges Banks 175-årsjubileum i juni 1991 holdt sentralbanksjef Skånland en tale med tittel ”Sentralbankens oppgaver i dag og i fremtiden”. I talen berørte han også Norges Banks oppgaver innen betalingsformidling. Om dette sa han:

”Loven (den nye sentralbankloven) har også pålagt banken å ”fremme et effektivt betalingssystem”. Dessverre fulgte ikke departementet opp vårt forslag om at det også ble gitt hjemmel for å treffe bestemmelser på dette området. Vi har derfor så langt måttet begrense oss til å søke å påvirke utviklingen, blant annet gjennom å holde deltakerne i systemet i kontakt med hverandre. Vi får håpe Banklovkommisjonen vil gi et formelt bedre grunnlag for det engasjement myndighetene i alle fall er nødt til å ha i betalingsformidlingen.

Etter hvert som nasjonale og internasjonale system for betalingsformidling bygges ut og blir teknologisk mer avanserte og effektive, øker også systemenes sårbarhet. Volumene som overføres gjennom systemene får ganske store dimensjoner, og svikt i ett ledd, enten det skyldes

⁷⁴ ”Organisasjonsstrukturen og virksomheten ved Norges Banks hovedkontor”, PEK 3/1992.

soliditetsproblemer eller er av mer teknisk karakter, føres lett over til andre deltakere i systemet. Behovet for et effektivt tilsyn med systemenes funksjonsmåte og virkningen for den finansielle stabilitet vil derfor måtte stå sentralt. Både Bank for International Settlements i Basel og EF-kommisjonen er sterkt opptatt av disse spørsmålene, og deres anbefalinger går klart og entydig i retning av at sentralbanker må påta seg ansvaret på dette området. Særlig vil det måtte legges vekt på hensynet til systemrisiko, og det er knapt noen annen enn sentralbanken som kan ivareta denne oppgaven på en tilfredsstillende måte. På denne bakgrunn er Norges Bank for tiden i ferd med å revurdere vår funksjon som oppgjørspartner i det innenlandske betalingssystemet. I systemet for internasjonale betalinger må vi legge til grunn at sentralbanker i fellesskap utvikler nødvendige tilsynsrutiner. Det gjelder her enda mer enn for det innenlandske system at sikringen av betalingene vil måtte ivaretas av sentralbankene. Arten av det samarbeid vi vil komme til å delta i, vil nok delvis avhenge av vårt forhold til EF, men oppgaven vil være der uansett.”

Norges Banks oppgjørssystem og regnskapssystem

Tidlig på 1990-tallet startet Norges Bank å arbeide med en kartlegging av risikoaspektene i betalingsformidlingen. Spesiell fokus hadde de innenlandske avregnings- og oppgjørssystemene. Manglende tidsmessig samordning mellom bankenes avregningsfunksjoner og Norges Banks oppgjørspartnerfunksjon var en viktig årsak til risikoen i systemet. Et hovedsiktet mål var å utvikle og implementere et nytt oppgjørssystem for bankenes og Postgiros transaksjoner i betalingsformidlingen og at oppgjørspartnerfunksjonen skulle skje mest mulig i realtid (se underkapittel 3.ii, ”Nytt oppgjørssystem i Norges Bank”).

I begynnelsen av 1990-årene foregikk arbeidet med å utvikle et nytt oppgjørssystem parallelt med ferdigstilling av et nytt, delvis realtidsbasert regnskaps- og reskontrosystem i Norges Bank. Et realtidsbasert oppgjørssystem krevde en tilsvarende realtidsfunksjonalitet i sentralbankens regnskapssystem. Et nytt regnskapssystem utgjorde således første element i et nytt, realtidsbasert oppgjørssystem i Norges Bank. Norges Banks regnskapssystem på 1980-tallet var basert på en hullkortteknologi som var implementert på 1960-tallet, og hvor nye programelementer var blitt heftet på etter hvert. Systemet var derfor blitt meget uoversiktlig, lite fleksibelt og krevende å vedlikeholde. Driftsstabiliteten til systemet var heller ikke tilfredsstillende. En gjennomgang av regnskapssystemet viste at det var urealistisk å tenke seg en videreutvikling av dette til et tidsmessig system som håndterte de oppgavene Norges Bank sto overfor. Arbeidet med å planlegge utskiftningen av regnskapssystemet startet opp høsten 1987. Prosjektet fikk etter hvert navnet NORA-prosjektet (Norges Banks Reskonto Applikasjon). Hovedstyret ga i januar 1989 sin tilslutning til å anskaffe et nytt system (bygget på en standardløsning fra det amerikanske selskapet Systematics International Inc)⁷⁵. Målsettingen for det nye systemet var blant annet:

- Å forenkle administrasjonen av renteendringer og tjenestetilbud.
- Å forbedre muligheten til å regulere konti for definerte kundegrupper, herunder også å kunne besvare kontoforespørsler fra banker og finansinstitusjoner.

⁷⁵ Betsy Hoem, ”Nytt edb-basert bankreskontrosystem i Norges Bank”, PEK 1/1989.

- Å gi en bedre oversikt over bankens forhold til kunder og kundegrupper.

Som leverandør ble valgt Computas som hadde rettighetene for det amerikanske systemet. Prosjektet ble formelt avsluttet i januar 1993. Flere forhold førte til at kostnadsrammen til prosjektet ble sterkt overskredet. I tillegg til kostnadsoverskridelsen har flere i ettertid hevdet at det nye systemet ikke innfridde de forventninger som var satt. I utgangspunktet ble det anskaffet et standardssystem. Siden dette var utviklet for amerikanske banker, måtte det utvikles mye ny funksjonalitet for at systemet tilfredsstilte Norges Banks behov. På begynnelsen av 1990-tallet skjedde dessuten store endringer i Norges Banks oppgaver, og dette bidrog til at systemet ble oppfattet som mindre hensiktsmessig.

Storvik-gruppens rapport

På begynnelsen av 1990-tallet skjedde det mye både nasjonalt og internasjonalt innen fagområdet betalingsformidling. Selv om FIM og BANK gjennom Intern arbeidsgruppe for betalingsformidling samarbeidet i opptrappingen av Norges Banks arbeid med å avklare risikoforholdene i interbanksystemene, ble det etter hvert reist spørsmål om arbeidsdelingen mellom dem burde være klarere med hensyn til politikkspørsmål på interbankområdet. For å vurdere hvilke oppgaver Norges Bank skulle konsentrere seg om fremover innen betalingsformidling, ble det oppnevnt et utvalg under ledelse av visesentralbanksjef Kjell Storvik (Storvik-gruppen). Gruppen kom med sin rapport i november 1993. I del I ble det gitt en oversikt over sentrale begreper og problemstillinger innenfor betalingsformidlingen og Norges Banks lovbestemte ansvar, Banklovkomisjonens foreløpige tanker om Norges Banks utvidede rolle, forpliktelser som fulgte av EØS-avtalen og en del andre internasjonale utviklingstrekk av betydning for vurderingen av Norges Banks rolle.

Del II i rapporten kom nærmere inn på Norges Banks oppgaver og ansvar i betalingssystemene, herunder sentralbankens rolle som oppgjørsbank og bankenes bank. Norges Banks rolle i den løpende likviditetstilførsel og operative rolle i pengepolitikken sett i forhold til spørsmål om betalingssystemer ble også behandlet. Avslutningsvis ble Norges Banks ansvar for kostnadseffektive og hurtige betalingssystemer klarlagt, og det ble gitt en skisse av den oppgavestruktur og den rolle Norges Bank ville stå overfor i betalingsformidlingen.

I Storvik-gruppens rapport ble det konkludert at Norges Bank hadde et todelt oppfølgingsansvar innen norsk betalingsformidling:

1. Ansvar for å klarlegge og følge opp sikkerheten i systemene. På dette området ville Norges Bank konsentrere sin oppmerksomhet om de store, åpne landsdekkende betalingssystemene knyttet til avregningsentraler og systemer for bruttooppgjør i sentralbanken.
2. Ansvar for å bidra til kostnadseffektive og raske betalingssystemer. Her skulle Norges Bank konsentrere seg om de store, landsdekkende betalingssystemene knyttet til innskuddskonti som post- og bankgiro, betalingskort og sjekksystemet.

For Storvik-gruppen var det viktig å få klarlagt og fordelt risikoeksponering og ansvar i de systemene som fantes. Samtidig måtte en beredskapsplan for oppgjøret klargjøres og utformes. Med Bankenes Betalingsentral (BBS) og bankforeningene burde man ta opp spørsmålet om arbeidet med avtaleverket rundt betalingsoppgjøret samtidig som det ble arbeidet med å utvikle nye systemer i Norges Bank og i BBS. Det var viktig å skille mellom risikofordelingen mellom Norges Bank og bankene og spørsmålet om tekniske løsninger i systemutviklingen. Uansett var det behov for en gradvis fremdrift slik at man sikret en bred oppslutning om endringer og nye tiltak. I særlig grad skulle følgende oppgaver prioriteres på området for interbanksystemer:

- Klargjøring av omfang og fordeling av risiko.
- Identifikasjon av tiltak som begrenser den samlede risikoeksponering i systemene og se til at disse ansvarsforholdene ble nedfelt i skriftlige avtale mellom partene.
- Klargjøring av hvilke krav som må stilles til informasjon fra bankene i forbindelse med oppgjøret i Norges Bank.
- Medvirkning til at det etableres klare beredskapsrutiner i betalingsoppgjøret.
- Vurdering av behovet for hyppigere oppgjør i Norges Bank.
- Utvikling av nytt system for on-line dekningskontroll og nytt system for direkte, brutto oppgjør av store betalinger i Norges Banks Oppgjørssystem (NBO).

Med hensyn til systemer for betalingstjenester var hovedmålet for Norges Bank å fremme kostnadseffektive og raske betalingssystemer, som igjen skulle fremme en effektiv infrastruktur. Det var viktig å skille mellom mer systemrelaterte spørsmål som lå innenfor sentralbankens ansvarsområde og en ren kontraktsregulering mellom kunde og bank som falt utenfor. Følgende oppgaver skulle prioriteres:

- Bidra til en samordnet og koordinert utvikling av en hensiktsmessig infrastruktur.
- Medvirke i utviklingen av et effektivt system for statens konsernkonto.
- Utvikle nøyaktig og nøytral statistikk over sentrale forhold i betalingsformidlingen.

Storvik-gruppen ga viktige overordnede klargjøring for Norges Banks arbeidsoppgaver. Rapporten understøttet at ytterligere interne organisasjonsendringer var ønskelig på området interbanksystemer og systemer for betalingstjenester. Det var blitt stadig klarere at eksisterende organisering av ressurser og kompetanse innenfor betalingssystemområdet ikke var optimal i forhold til de oppgaver og utfordringer Norges Bank sto overfor. Selv om FIM ifølge Norges Banks styrende dokumenter var tillagt sentralbankens politikkoppgaver knyttet til betalingsformidlingen, var det innenfor områdene oppgjør og avregning uklart hvor omfattende dette politikkansvaret var. Denne uklarheten ble forsterket av at det skjedde en parallell kompetanseoppbygging på dette området i FIM og BANK. Dette bidrog til klarhet om ansvarsforholdene og vanskeliggjorde en samlet prioritering av sentrale arbeidsoppgaver.

Storvik II gruppen

I desember 1993 oppnevnte Administrasjonsutvalget⁷⁶ i Norges Bank en arbeidsgruppe som skulle se på organiseringen av arbeidet med betalingssystemområdet. Utvalget ble kalt Storvik II utvalget. Arbeidsgruppen vurderte alternative organisatoriske løsninger, og det fremkom tidlig et ønske om å finne en løsning som samlet politikkansvaret i en avdeling og under en direktør. Gruppen leverte sin rapport i mars 1994. Rapporten ble behandlet i Administrasjonsutvalgets møte 16. mars 1994, og det ble truffet følgende vedtak:

- a) FIM og SDIR ble bedt om å fremme en omforent løsning for overføring av politikkfunksjoner og kompetanse med tilhørende stillingshjemler fra BANK til FIM etter de retningslinjer som var trukket opp i tilrådingen fra Storvik I gruppen.
- b) FIM ble bedt om å fremme forslag til en organisatorisk løsning innad i avdelingen som bidrog til den nødvendige overføring av politikkfunksjoner fra Bankavdelingen til FIM.
- c) BANK ble bedt om å fremme forslag om nødvendige kompetansemessige tiltak for å styrke de operative funksjoner og oppgaver.

Saken kom opp til endelig behandling i Administrasjonsutvalget mot slutten av august 1994. FIM og SDIR hadde etter interne diskusjoner kommet frem til et omforent forslag. Utvalgets flertall ga sin tilslutning til at:

”FIM tillegges politikkoppgaver innenfor betalingsformidlingen i samsvar med Storvik I-utvalgets prioriteringer hva angår Norges Banks ansvar for henholdsvis sikkerheten i betalingssystemene og for kostnadseffektive og raske systemer⁷⁷. Det innebærer at FIM gis ansvaret for politikkspørsmål i tilknytning til verdipapiroppkjøret på tilsvarende måte som for betalingsoppkjøret. Når det gjelder beredskapsrutiner, tillegges FIM ansvaret for spørsmål som knytter seg til betalingssystemene som helhet, og BANK for at det etableres slike rutiner for de operative funksjoner som Norges Bank har i betalingsoppkjøret. For prosjektet Norges Banks oppgjørssystem (NBO-prosjektet) legges ansvaret for den tekniske gjennomføringen til BANK, men FIM vil være representert i styringsgruppen og vil derved kunne fange opp eventuelle policyspørsmål som måtte komme opp i løpet av systemutviklingen. Flere av oppgavene listet i Storvik I-utvalgets innstilling vil for øvrig kreve utstrakt samarbeid mellom flere avdelinger, og særlig FIM og BANK. Ansvaret for å initiere oppgavene og følge dem opp, vil imidlertid tilligge FIM.”

Administrasjonsutvalgets tok også stilling til bemanningsrammer, lønnsinnplasseringer og organisasjonsmessige spørsmål, og understreket viktigheten av styrket samarbeid og kompetanseoverføring mellom FIM og BANK. Utvalget la for øvrig til grunn at de organisatoriske løsningene som FIM og SDIR kom frem til, ble vurdert på nytt når den nye lovgivning om betalingsformidling var vedtatt. Funksjonærrepresentantene hadde reserverasjoner

⁷⁶ Administrasjonsutvalget var et internt organ for behandling av administrative saker i Norges Bank. Utvalget ble avviklet etter hovedstyrevedtak 28. oktober 2010.

⁷⁷ Storvik, Kjell, ”Hvor ser Norges Bank utfordringer i den fremtidige betalingsformidling?”, PEK 4/1994.

til enkelte av forslagene, og påpekte blant annet at forslaget om flere lederstillinger og ledernivåer ville ha en uheldig signaleffekt i forhold til den nøkternhetslinje som Norges Bank søkte å følge med hensyn til redusert ressursbruk i øvrige deler av organisasjonen. Saken ble lagt frem for Hovedstyret til orientering. Vedtakene i Administrasjonsutvalget innebar en viktig klargjøring og opptrapping av Norges Banks arbeidsdeling og ressursinnsats på betalingssystemområdet.

Ytterligere omorganiseringer

Sentralbanksjef Torstein Moland⁷⁸ startet i 1994 opp en omfattende prosess med gjennomgang av Norges Banks oppgaver og dimensjonering. Denne prosessen ble videreført under sentralbanksjef Kjell Storvik⁷⁹. Etter til dels vanskelige interne diskusjoner og ofte lite klare føringer fra overordnede organer som Hovedstyret og Representantskapet, ble det etter hvert fastlagt hva som skulle være Norges Banks kjerneoppgaver og hvilke retningslinjer som skulle legges til grunn for Norges Banks øvrige virksomhet. Norges Banks kjerneoppgaver var oppgaver som direkte fulgte av sentralbankloven og som var nødvendige for at sentralbanken skulle nå sine målsettinger om prisstabilitet, finansiell stabilitet og effektive betalingssystemer⁸⁰. Dimensjoneringen av kjerneoppgavene måtte i stor grad vurderes i forhold til hva som var vanlig i andre sentralbanker og ut fra klare krav til rasjonell ressursbruk. Norges Bank utførte også mange tilleggsoppgaver, som dels var støtteoppgaver for kjerneoppgavene, dels oppgaver for det offentlige og dels oppgaver for det private. Hvorvidt tilleggsoppgavene skulle utføres av Norges Bank, ville avhenge av en vurdering av hvilke oppgaver det var hensiktsmessig at sentralbanken utførte. Videre måtte omfanget av eventuelle tilleggsoppgaver bli bestemt av kostnadene ved å tilby slike tjenester og de priser som måtte settes for å få kostnadsdekning. Etablering av egne resultatenheter for slike oppgaver kunne også være aktuelt. Et sentralt, overordnet mål var å bringe samlet ressursbruk i Norges Bank over tid ned mot det som var vanlig i sammenlignbare sentralbanker.

Som en oppfølging av dette foretok Norges Bank med virkning fra 1. januar 1997 en omorganisering der avdelingene ble fordelt på fire områder som ble ledet av hver sin områdedirektør. Hvert område skulle så langt mulig bestå av avdelinger med samme overordnede mål, og der samling i et område kunne gi samordningsgevinster. Med utgangspunkt i Norges Banks hovedoppgaver ble avdelingene fordelt på følgende hovedområder:

Område I: Pengepolitikk.

Område II: Finansmarkeder og betalingssystemer.

Område III: Sedler og mynt.

Område IV: Konserndrift.

Område V: Kapitalforvaltning (fra 1999).

⁷⁸ Torstein Moland var sentralbanksjef i perioden januar 1994 til november 1995.

⁷⁹ Kjell Storvik var sentralbanksjef i perioden november 1995 til desember 1998.

⁸⁰ Disse tre begrepene fremgår ikke direkte av sentralbankloven, men er en fortolkning av sentralbankens oppgaver på denne tiden.

FIM og BANK utgjorde Område II. I tillegg til ansvaret for finansiell stabilitet skulle Område II være et nasjonalt kompetansesenter for betalingssystemer, særlig med hensyn til avregnings- og oppgjørssystemer. BANK hadde dessuten hatt en sentral rolle i Norges Banks oppgave som statens bankforbindelse. Siden denne oppgaven var gjenstand for betydelig omlegging og ressursmessig nedtrapping, var BANK inne i en omfattende omstillingsprosess. Område II skulle arbeide for at alle deler av betalingssystemet fungerte effektivt. I det lå ikke bare et krav om at oppgjørssystemene skulle drives billigst mulig, men også et krav om at oppgjørene ble gjennomført på en måte som ikke skapte risiko for forstyrrelser på finansmarkedene. Område II hadde også ansvar for verdipapiroppjøret (VPO). Dette driftsansvaret var ikke en direkte følge av sentralbankloven, men en følge av at VPO-oppgjørene omfattet så store summer at oppgjør i sentralbankpenger ble vurdert som viktig for tilliten til betalingssystemet og for stabiliteten i det finansielle systemet.

Internasjonalt var det vanlig at det øverste nivået i avregnings- og oppgjørssystemet lå i sentralbankene og at oppjøret fant sted i sentralbankpenger. På området for systemer for betalingstjenester skulle Område II bidra til en utvikling som sikret betalingsformer som var billigst fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel. Markedsmekanismen ville hjelpe til med dette om Norges Bank bidrog til at banker og post ble stilt overfor priser som reflekterte kostnadene ved ulike betalingsmidler. Siden arbeidet med effektivisering av betalingsmidler krevde inngående kjennskap til blant annet kostnadene ved ulike betalingstjenester, måtte Norges Bank ha analysekapasitet også på dette området. Slike analyser ble etter hvert publisert i Årsrapport for betalingsformidling og i særskilte artikler om inntekts- og kostnadsforholdene på betalingssystemområdet.

Område III skulle være ansvarlig for sedler og mynt, inklusive produksjonsbedriftene (NBS, DKM) og distriktsavdelingene. Utstedelse av sedler og mynt var en oppgave som nevnes eksplisitt i Norges Banks formålsparagraf, og kontante betalingsmidler var fortsatt en viktig del av betalingssystemet. På kontantområdet hadde Norges Bank et særskilt ansvar for å vurdere kostnadene ved bruk av sedler og mynt mot kostnadene ved bruk av andre betalingsmidler.

Taler på BBS-konferanser ved sentralbanksjef Storvik og visesentralbanksjef Bergo

I en tale på en BBS-konferanse i oktober 1996 ga sentralbanksjef Kjell Storvik uttrykk for at rollefordelingen mellom sentralbanken og bankene og bankenes organisasjoner burde være trukket opp etter følgende hovedretningslinjer:

...”Sentralbankenes rolle må i første rekke være å bidra til at etableres gode fellesrutiner. Ikke minst gjelder dette rutinene for bankenes oppgjør i sentralbankene. Betalingssystemenes betydning for den økonomiske virksomhet tilsier også at myndighetene overvåker utviklingen, slik at betalingssystemene kan støtte opp under den finansielle stabilitet. Den videre utviklingen innen betalingsformidlingen bør av hensynet til systemrisiko og brukernes tillit til systemene, skje under en ramme av avtalesamarbeid hos aktørene og rammevilkår fastsatt av myndighetene.”

Visesentralbanksjef Jarle Bergo oppsummerte i en tale på BBS-konferansen i november 1999 status for det norske betalingsformidlingssystemet på følgende måte:

”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.
- 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 den 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 blant annet 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.”

Norges Bank som statens bankforbindelse

Tradisjonelt hadde Norges Bank hatt oppgaven som statens bankforbindelse. Dette hadde vært en omfattende oppgave, og den hadde involvert mange avdelinger i Norges Bank. I § 17 i Lov om Norges Bank av 1985 heter det at Norges Bank i den utstrekning Kongen bestemte det ”skulle utføre bankforretninger for staten, statsbanker og offentlige fond og yte tjenester ved optak av statslån og forvaltning av statsgjeld.”

Nye strømninger innen offentlig forvaltning og nye rammebetingelser gjorde det etter hvert naturlig å stille spørsmål ved innholdet i denne oppgaven. Disse betalingsordningene var i stor grad uendret selv om rammebetingelsene ellers hadde gjennomgått store endringer. Finansdepartementet nedsatte derfor i 1987 en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som skulle vurdere statens økonomiforvaltning. Arbeidsgruppen skulle kartlegge betalingsstrømmene i

staten (herunder skattebetalingsordningene), Norges Banks rolle som statens hovedbankforbindelse (blant annet rutinene for statens inn- og utbetalinger, særlig skattebetalingene) og innføring et statlig konsernkontosystem tilknyttet en eller flere statlige bankforbindelser. Eksempelvis førte skattebetalingsordningene til at bankene og særlig Postgiro årlig ble subsidiert av staten med store beløp.

På Norges Banks (interne) strategikonferanse våren 1988 ble arbeidet med å vurdere oppgaven som statens bankforbindelse tatt inn i sentralbankens handlingsplan. I august 1988 startet Norges Bank opp dette arbeidet i samarbeid med Finansdepartementet. I første omgang bestod oppgaven i å kartlegge de tjenester innen økonomiforvaltningen som staten hadde behov for og hvor Norges Bank kunne ha en naturlig rolle. Følgende operasjoner innen økonomiforvaltningen ble nærmere vurdert:

- Gjennomføring av utbetalings- og innbetalingstransaksjoner i tråd med beslutninger fattet av kompetente organer.
- Forvaltningen av likvide midler.
- Utbetaling og overvåkning av andre aktive beholdninger som utlån og kapitalinnskudd.
- Betjening av gjeldsposter.

Norges Bank ønsket å utvikle et kontantstyringssystem som på en bedre måte kunne ivareta statens behov for en effektiv økonomiforvaltning. Dette nødvendiggjorde en total gjennomgang av bankens tjenestetilbud overfor ulike statlige kundegrupper. Kundene betalte gebyrer på de tjenester som de benyttet i Norges Bank, men fikk ikke renter. Det måtte foretas en vurdering av hvorvidt man skulle gi disse kundene mer normale vilkår, blant annet renter på innskudd. Statsbedriftene hadde en forretningsmessig orientering av sin virksomhet, og var i økende grad opptatt av de tjenester som bankforbindelsene kunne yte og til hvilken pris.

Finansdepartementet er øverste myndighet for statens økonomiforvaltning. Ansvaret for økonomiforvaltningen i staten og styringen av pengestrømmene ved inn- og utbetalinger fra statskassen var imidlertid spredt på flere instanser og lagt på ulike nivåer i statsforvaltningen. I tillegg til statsadministrasjonens regnskapsførere og skattefogdetaten hadde Postgiro, Norges Bank og de private bankene betydelige oppgaver i den statlige økonomiforvaltning. Midler som gikk ut av statskassen via regnskapsførere, ble dels plassert på konto i Norges Bank, dels i Postgiro og dels i private banker. Et helt sentralt element i effektiviseringen av statens likviditetsstyring ville derfor være å opprette et konsernkontosystem som håndterte flere ulike kontonivåer. Hovedstrukturen i et slikt konsernkontosystem ville være kontoene som de enkelte regnskapsførere hadde mot statens hovedbankforbindelse, og som de kunne trekke på eller godskrive etter behov. Ved dagens slutt ville eventuelle resterende midler på regnskapsføremes kontoer overføres til statens hovedkonto slik at staten ved utgangen av hver dag skulle ha all likviditet samlet på en konsernkonto. Gjennom et slikt opplegg ville staten ved Finansdepartementet få en oppdatert oversikt over statens likviditetsmessige stilling og kunne utøve statlig finansforvaltning på en mer effektiv måte.

I forbindelse med fremleggelsen av Statsbudsjettet 1989-90 i oktober 1989 foreslo regjeringen endringer i skattebetalingsordningen. Det skulle også settes i gang et prøveprosjekt med Postgiro og Norges Bank om å utvikle et konsernkontosystem for staten og fastlegge hvilke banktjenester disse institusjonene kunne tilby staten. I tillegg til konsernkontofunksjon ville systemer for bedriftsterminaler, fakturabetaling og regnskapsføring inngå i prøveprosjektene. Gjennom innstramning av forfallsdato for innbetaling av skatt samt innstramning av løpetidene for henholdsvis arbeidsgivere, banker og Postgiro hadde staten allerede oppnådd betydelige rentegevinster.

I mai 1990 presenterte Norges Bank overfor Finansdepartementet, Teledirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet det mulighetsområdet sentralbanken så for seg som statens bankforbindelse. Finansdepartementet fant etter hvert at det var lite hensiktsmessig å gi bare en institusjon (Postgiro) monopol på statlige betalingsformidlingstjenester. Med et slikt monopol ville ikke staten få god nok kontroll på prisnivå og ressursbruk. Det ble derfor foreslått at kapitalen fortsatt skulle samles i Norges Bank, men at Postgiro og bankene skulle kunne gi konkurrerende tilbud om å yte betalings- og kontoholdstjenester til statlige etater. Norges Banks deltagelse i en slik modell ville være å føre det øverste nivået i statens konsernkontohierarki.

Etter skiftet fra regjeringen Syse til regjeringen Harlem Brundtland i 1990 ble det likevel holdt fast på at statlige etater skulle ha sine konti i Postgiro. Begrunnelsen var at Postgiro allerede hadde en betydelig andel av statlige etaters betalinger, og at det ville være praktisk å bygge videre på det eksisterende system. Under behandlingen i Finanskomiteen ble spørsmålet om hvor staten skulle ha sin konsernkonto utsatt til budsjettsalderingen. I salderingsbehandlingen innstilte flertallet på å utsette hele saken og se den i sammenheng med behandlingen av Postmeldingen, som skulle foreligge høsten 1991. Norges Banks rolle som statens bankforbindelse var derfor fremdeles ikke klarlagt, bortsett fra at midlene skulle samles på konto i Norges Bank.

I 1992 utarbeidet Finansdepartementet kravspesifikasjon som listet opp de krav som skulle stilles til statlig betalingsformidling og likviditetsforvaltning i forbindelse med innføring av statens konsernkontosystem. Finansdepartementet fortsatte i 1993 arbeidet med utviklingen av statens konsernkonto i Norges Bank i tråd med opplegget i St.prp. nr. 89 (1991-92) og med Innst. S. nr. 237 (1991-1992). Norges Banks rolle i konsernkontosystemet skulle være å ha en likviditetsoppsamlingsfunksjon ved at statlige midler daglig ble overført til statens konsernkonto.

Utviklingen av systemet bygget på følgende hovedprinsipper:

- All likviditet som tilhører staten skulle overføres til/fra statens foliokonto i Norges Bank på daglig basis. Overføringen av midler til/fra statens foliokonto skulle skje med kortest og enklest betalingsvei.
- Tjenesteyter skulle ikke ha floatinntekter i forbindelse med inn- og utbetalinger fra statlige konti.

- Forvaltningen av statlig likviditet skulle ivaretas av Norges Bank som er en del av den ordinære forvaltning av statens kapital.
- Godtgjørelse for de betalingsformidlende tjenesteyterne skulle gis i form av direkte betaling for de enkelte betalingstjenester og ikke i form av rentemargin.

I 1992 og 1993 ble det iverksatt flere prøveprosjekter i forbindelse med implementeringen av statens konsernkonto: utbetaling av barnetrygd og pensjoner under Rikstrygdeverket, tollkredittordningen under Toll- og avgiftsdirektoratet, driftsutgifter under Finansdepartementet og ordinær merverdiavgift. Betalingsformidlingen under disse prøveprosjektene ble foretatt av Postgiro og spare- og foretningsbankene. På daglig basis ble saldoer overført fra statlige konti hos disse aktørene til Norges Bank, som hadde ansvaret for forvaltningen av statens likviditet. Norges Bank hadde også ansvar for tilsyn med og effektivisering av statlig betalingsformidling.

I 1994 ble det i tillegg til utvidelse av eksisterende prosjekter igangsatt nye prøveprosjekter under statens konsernkonto. Det kom således en elektronisk løsning for de daglige overføringene av statlig likviditet mellom de statlige kontiene hos betalingsformidlere og de tilhørende oppgjørskonti i Norges Bank. Betalingsformidlingen under konsernkontoordningen ble fra 1994 utført av Postbanken, DnB og Kreditkassen. Norges Banks rolle i konsernkontosystemet ble definert i avtale med Finansdepartementet.

Norges Banks rolle i konsernkontosystemet ble beskrevet i en hovedavtale med Finansdepartementet fra 1992 og en tilleggsavtale fra 1994. Norges Bank skulle i tillegg til ansvaret for konsernkonto også holde tilsyn med at bokføring og valuterings hos kontoførerne skjedde i samsvar med de avtaler Finansdepartementet hadde inngått for de ulike prosjektene.

I 1994 overtok Norges Bank føringen av statens konsernkontoordning. Det ble etablert en elektronisk løsning for de daglige overføringene av statlig likviditet mellom de statlige kontoene hos betalingsformidlere og de tilhørende oppgjørskontoer i Norges Bank. På slutten av 1990-tallet var det om lag 1 000 statlige oppgjørskontoer i Norges Bank. De fleste etatene tok da del i konsernkontoordningen.

*Norges Banks Årsrapport om betalingsformidling*⁸¹

Informasjon om hvordan det norske betalingssystemet virker har vært et viktig virkemiddel i Norges Banks arbeid med å fremme et effektivt betalingssystem. Den første årsrapporten om ”Betalingsformidling” ble utgitt for året 1987 og rapporten er blitt publisert hvert år siden. Innholdet i de årlige rapportene har vært preget av de problemstillingene som Norges Bank til enhver tid har vært særlig opptatt av på betalingssystemområdet. Den første tiden hadde omtalen av kontante betalingsmidler et vesentlig større omfang i rapporten enn hva som senere ble vanlig. Videre fikk arbeidet med systemer for betalingstjenester inntil begynnelsen av 1990-årene en dominerende plass i årsrapporten. Fra midten av 1990-tallet har Norges Banks årsrapporter i

⁸¹ Fra og med 2005 heter rapporten ”Årsrapport om betalingssystem”.

økende grad fokusert på forhold rundt de norske interbanksystemene. I denne perioden fant det også sted en omlegging fra beskrivelse av aktiviteter til mer analyse av utviklingen.

Norges Banks rapport om Finansiell stabilitet

Siden 1995 har Norges Bank utarbeidet rapporter som gir en sammenfattende fremstilling av situasjonen i finansiell sektor og utsiktene fremover. Det følger av sentralbankloven og betalingssystemloven at Norges Bank skal bidra til at det finansielle systemet er robust og effektivt. Norges Bank overvåker derfor finansinstitusjonene, verdipapirmarkedene og betalingssystemene for å avdekke utviklingstrekk som kan svekke stabiliteten i det finansielle system. Skulle det oppstå en situasjon der den finansielle situasjon trues, vil Norges Bank og andre myndigheter om nødvendig iverksette tiltak som kan styrke det finansielle systemet.

De første par årene ble Norges Banks rapporter om finansiell stabilitet bare utarbeidet for intern bruk. Siden 1997 har rapportene blitt publisert to ganger i året; først i Norges Banks publikasjon, Penger og Kreditt, og fra 1998 som en egen rapport, Finansiell Stabilitet. Hovedkonklusjonene i rapporten blir oppsummert i et eget brev til Finansdepartementet. Brevet blir behandlet av Norges Banks hovedstyre.

iii. Norges Banks eksterne relasjoner på betalingssystemområdet

Kontaktutvalget for betalingsformidling

Som en oppfølging av Norges Banks lovpålagte ansvar på betalingssystemområdet og i samsvar med Koordineringsutvalgets vedtak av 12. desember 1985 om at Norges Bank skulle ta sikte på å få etablert et frivillig betalingsformidlingsråd, kontaktet Norges Bank følgende institusjoner om etablering av et fellesorgan innen betalingsformidlingen:

- Bankforeningen (Den norske Bankforening).
- Sparebankforeningen (Sparebankforeningen i Norge).
- Finansieringsselskapenes Forening (ble medlem i 1987).
- Norges Handelsstands Forbund⁸².
- Postdirektoratet.
- Teledirektoratet.
- Datatilsynet.
- Forbrukerrådet.
- Kredittilsynet.

Det første møtet i fellesorganet fant sted i januar 1986. Bakgrunnen for møtet var Norges Banks nye rolle etter sentralbankloven og den raske tekniske utviklingen innen tilbud av elektronisk baserte betalingstjenester. På møtet opplyste Norges Bank at man ønsket å opprette et formelt betalingsformidlingsråd etter modell av forslaget i Betalingsformidlingsutvalgets tilrådning fra

⁸² Gikk i 1990 sammen med fire andre organisasjoner inn i Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH), som i 2011 skiftet navn til Hovedorganisasjonen Virke.

1979. Videre ble det vist til en viss bekymring blant brukerne med hensyn til kostnader, sikkerhet, personvern og kompleksitet ved de nye elektroniske systemene.

På møtet var det ulike oppfatninger om hvilken rolle et betalingsformidlingsråd skulle ha. Det ble konkludert med at kontaktorganet skulle kalles Kontaktutvalget for betalingsformidling. Sentralbanksjefen skulle lede utvalget, og Norges Bank skulle ha sekretariatsfunksjonen. Medlemmene i utvalget skulle forutsetningsvis holde hverandre orientert om utviklingen innen betalingsformidlingen og ta opp saker av felles interesse. Det var enighet om at Kontaktutvalget kunne sette i gang utredninger eller opprette undergrupper etter behov. Det skulle avholdes fire møter pr. år.

Hovedstyret drøftet Norges Banks arbeid med betalingsformidling på møte 24. september 1986. Det ble understreket at Norges Bank i utgangspunktet skulle ha en koordinerende funksjon i forhold til aktørene. Samtidig var det en sentral oppgave å holde seg orientert om utviklingen slik at Norges Bank kunne følge opp at de overordnede, samfunnsmessige målsettinger ble tillagt vekt. Det var prinsipielt viktig at Norges Bank på dette stadium markerte seg ved å spille en fastere og mer aktiv rolle. En skulle ikke se bort fra at utviklingen kunne endre seg i retning av at partene på egen hånd beveget seg bort fra det samarbeidet som fantes. Norges Bank skulle gi klart uttrykk for sitt ansvar, og om nødvendig skulle den benytte sin myndighet for å få de nødvendige koordineringshensyn ivaretatt.

Kontaktutvalget var relativt aktivt i perioden 1986-95, og hadde som hovedregel kvartalsvise møter. Alle viktige saker innen betalingsformidlingen ble drøftet der. Et hovedtema frem til begynnelsen av 1990-årene var utviklingen av den kortbaserte elektroniske betalingsformidlingen og behovet for å klargjøre forholdene omkring samordning mellom de ulike grupperingene. De to bankforeningene og Postverket hadde planer for elektronisk baserte løsninger. Uten en nødvendig samordning ville disse løsningene kunne ekskludere hverandre og også medføre store ekstrakostnader. For Norges Bank var det viktig å diskutere koordinerings- og konkurransespørsmål innenfor feltet elektronisk betalingsformidling. Eksempler på slike temaer var:

- Kortbasert, elektronisk betalingsformidling innen varehandelen.
- Behovet for samarbeid versus konkurranse i de norske betalingssystemene.
- Nye kontokortforskrifter og bedre lovgivning for en del områder.
- Minibanksamarbeidet og rammeavtalen for kontokort.
- Betalingsformidling over landegrensene.
- Den offentlige arbeidsgruppen for elektronisk betalingsformidling i Norge - ELBET Norge.
- Etableringen av forumet for pengekort.
- Bruk av Internett i betalingsformidlingen.
- Registreringsordning for kortutstedere.

Andre viktige temaer i Kontaktutvalget var samordningsproblemene mellom bank- og postgirosystemet, statlig subsidiering av Postgiro og bankene som følge av statens betalingsordninger, samt gebyrer, float og kostnadsforholdene i betalingsformidlingen. Sikkerhets spørsmål og ansvarsforhold ved kortbruk, seddel- og myntsituasjonen, og lovtredning om betalingsformidling ble også drøftet.

Møtene avdekket til dels betydelig uenighet og koordineringsproblemer. Mot slutten av 1980-årene satt imidlertid Norges Bank med inntrykk av at det skulle være mulig å håndtere de to kortløsningene innenfor det samme systemet; chipkort for Bankforeningen og kort med magnetstripe for Sparebankforeningen og Postverket. I Kontaktutvalget prøvde Norges Bank å spille en koordinerende rolle og la vekt på langsiktige løsninger. I mangel av konkrete virkemidler kunne Norges Bank imidlertid bare utøve en rådgivende og koordinerende rolle. Etter hvert som det ble funnet tilfredsstillende løsninger på hovedspørsmålene knyttet til samordning og prising av betalingstjenester, kom problemstillinger knyttet til avregning og oppgjør mer i fokus. Formålet til og sammensetning av Kontaktutvalget var ikke tilpasset en slik endring, og Kontaktutvalget hadde ikke møter etter 1995.

Beredskapsarbeid på betalingssystemområdet

Beredskapsgruppe for arbeidskonflikter i finansiell sektor

En rapport om konsekvensene av eventuelle arbeidskonflikter i banksektoren ble fremlagt i juni 1996. Arbeidet var ledet av Norges Bank og gjennomført i samarbeid med Norges Fondsmeglerforbund, Verdipapirsentralen, Oslo Børs, Norsk Opsjonssentral, Bankforeningen, Sparebankforeningen og Kredittilsynet. Prosjektets arbeidsgruppe ble omdannet til en permanent beredskapsgruppe som gjennom fastlagte varslingsrutiner skulle sikre nødvendig samordning mellom aktørene i finansiell sektor i tilfelle arbeidskonflikter.

Koordineringsorganet for finansiell beredskap

Finansdepartementet har det overordnede ansvar for beredskapen i finansiell sektor. Som et redskap for å håndtere dette hadde Finansdepartementet oppnevnt et sentralt koordineringsorgan for finansiell beredskap i bank- og pengevesenet. Koordineringsorganet nedsatte i 1996 en arbeidsgruppe som skulle vurdere sårbarheten i infrastrukturen innen elektronisk betalingsformidling. Gruppen fikk ledelse og sekretariat fra Norges Bank og hadde medlemmer fra de to bankforeningene og Posten Norge.

Arbeidsgruppen avleverte en rapport om sårbarheten i den elektroniske betalingsformidlingen 30. januar 1998. Sårbarheten i betalingsformidlingen ble vurdert i et samfunnsmessig perspektiv. Det ble tatt utgangspunkt i virkningen for den enkelte aktør av manglende tilgang til et betalingssystem som følge av ulike typer avbrudd. Gruppen konkluderte med at aktørene generelt sett syntes å ha et bevisst forhold til sårbarhet og risiko, og at de hadde erkjent behovet for ta beredskapsarbeid og kriseplanlegging på alvor. Alle forhold var likevel ikke løst. Aktørenes beredskapsplaner var først og fremst utarbeidet for å kunne håndtere kriser i egen

virksomhet. Siden betalingsystemer bygde på betydelig integrasjon mellom de ulike systemene, var det nødvendig at noen la planer for å ivareta helheten.

Gruppen kom med enkelte tiltak som en ivaretok en helhetsplanleggingen for å redusere sårbarheten i infrastrukturen for elektronisk betaling:

- Det burde etableres av et sentralt beredskapsråd for betalingsformidling. Rådet skulle etableres i tilknytning til eksisterende beredkapsorganer hos de sentrale aktørene i betalingsformidlingen. Representanter for leverandører av elektrisk kraft og telekommunikasjon burde også være representert. Rådet skulle ha ansvaret for varsling, informasjon og koordinering i krisesituasjoner av ulikt omfang og av ulike årsaker. For å kunne håndtere eventuelle kriser i forbindelse med årtusenskiftet, burde Rådet etableres senest i første halvår 1999. Det burde utarbeides beredkapsplaner for alternative betalingsmåter dersom de ordinære betalingsystemene ble rammet av krig eller kriser og derved satt ut av spill. Disse burde fungere uavhengig av tilgang på strøm og tele.
- Det burde vurderes om det var teknisk mulig og om det hadde noen praktisk verdi å prioritere betalingsformidlingens tilgang til tele-/datakommunikasjon og elektrisk kraft, og i så fall foreta en slik prioritering.
- Informasjon om beredskapstiltakene i NBO og NICS burde styrkes.
- En burde utrede muligheten for en beredkapsplan for disponering og koordinering av nøkkelkompetanse og nøkkelpersonell mellom aktørene i betalingsformidlingen. Planen burde fortrinnsvis dekke fredstid.

Arbeidsgruppen drøftet behovet for beredskap i en rekke betalingsystemer og støttesystemer. Selv om et system ikke var omfattet av forslagene om tiltak, skulle ikke det oppfattes som en godkjenning av systemets sårbarhets- eller risikonivå. Gruppens konklusjoner og vurderinger måtte ellers ikke oppfattes som noen form for godkjenning, revisjon eller tilsyn med systemene.

Det sentrale koordineringsorganet for finansiell beredskap i bank og pengevesenet behandlet rapporten i mars 1998 og sluttet seg til arbeidsgruppens forslag. Finansdepartementet bestemte etter dette at det skulle etableres et koordinerende samarbeidsorgan på sentralt nivå for beredkapsplanlegging innen finansiell sektor. I august 1998 oppnevnte det sentrale koordineringsorganet 1998 en arbeidsgruppe med representanter fra de to bankforeningene, Posten Norge og Norges Bank. Gruppen fikk i oppdrag å komme med forslag til en beredkapsplan for alternative betalingsmåter til bruk i fredskriser og beredskap/krig når de ordinære betalingsystemene ikke var tilgjengelige. Gruppen ble ledet av Norges Bank.

I 1999 ble det bestemt at Det sentrale koordineringsorganet skulle bli erstattet av Det sentrale beredskapsråd for kontinuitet i betalingsystemene. Dette skulle ha ansvar for varsling, informasjon og koordinering i krisesituasjoner. Rådet skulle bidra til at det ble gjennomført beredkapsstester på overordnet nivå, og at det ble utarbeidet retningslinjer for myndighet, ansvar og rapportering i krisesituasjoner. Rådet fikk ledelse og sekretariat fra Norges Bank. Ellers kom

deltakerne fra sentrale aktører i finansiell infrastruktur og Kredittilsynet. Kontinuitetsorganet fikk ansvar for å komme frem til og koordinere tiltak for å løse krisesituasjoner og andre situasjoner som kunne resultere i alvorlige forstyrrelser i den finansielle infrastruktur. I en krisesituasjon skulle kontinuitetsorganet varsle og informere berørte aktører og myndigheter om hvilke problemer som hadde oppstått og hvilke tiltak som måtte settes i verk for å løse problemene. I første omgang skulle kontinuitetsorganet være forberedt på å håndtere eventuelle problemer ved overgangen til år 2000.

Beredskap ved overgangen til år 2000

Årsaken til det omfattende beredskapsarbeidet knyttet til overgangen til år 2000 var at mange datasystemer, og den elektronikk som mange av hjelpemidlene bygget på, var laget uten tanke på at de også skulle fungere ved overgangen til år 2000. I mange datasystemer var årstall representert ved to siffer, for eksempel 96, i stedet for 1996. År 2000 problematikken var ikke bare knyttet til IT-systemer, men også til de logiske ”bombene” som kunne ligge skjult i de titusener av styre- og kontrollmekanismer som fantes i for eksempel medisinsk utstyr, industriroboter, tele- og kraftforsyningen, brannvarslingsanlegg, heiser, biler, osv.

Norges Bank forespurte i april 1998 forretningsbankene, sparebankene og verdipapirforetakene om hva som var gjort for å avdekke eventuelle problemer ved overgangen til år 2000, og om tiltak for å hindre eller begrense slike problemer. Undersøkelsen viste at forretningsbankene og de fleste sparebankene var godt i gang med å teste og implementere år 2000-tilpassede systemer. Blant mindre sparebanker var det relativt mange som ikke hadde gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse for sine interne systemer. Våren 1999 etablerte Norges Bank en arbeidsgruppe for år 2000 beredskap. I gruppen deltok representanter fra myndighetsorganer, banknæringen og datasentraler. Arbeidsgruppen hadde til oppgave å skaffe oversikt over og vurdere behovet for felles tester, beredskapsplaner og informasjonstiltak i betalingsformidlingen. I forbindelse med år 2000 ble det i regi av Kontinuitetsorganet etablert særlige rutiner for varsling og behandling av informasjon om eventuelle problemer som kunne oppstå i finansiell infrastruktur. Felles beredskapsplaner ble lagt til grunn for en øvelse i Kontinuitetsorganet i første del av desember 1999.

I forbindelse med nyttårshelgen ble det gjennomført et beredskapsopplegg i tiden fra 28. desember 1999 til 4. januar 2000. I denne perioden var det skjerpede krav til tilgjengelighet for medlemmene av kontinuitetsorganet. Det var også utarbeidet særlige rutiner for varsling av eventuelle problemer og en plan for statusrapportering på fastsatte tidspunkter. Som et ledd i Norges Banks beredskapstiltak ble det ved overgangen til år 2000 tilført mye likviditet til bankene i form av fastlån og valutaswapper. Videre gjennomførte Norges Bank en betydelig oppbygging av lagerbeholdningen av kontante betalingsmidler. Beredskapstiltak ble også iverksatt i forbindelse med skuddårsdagen 29. februar 2000.

Både overgangen fra 1999 til år 2000 og skuddårsdagen gikk smertefritt i finansiell sektor. Beredskapsrådet viste i en sluttrapport til at testene hadde vært vellykkede, og at avdekkede feil

var rettet opp. Forberedelsene og samarbeidet mellom aktørene i finansiell infrastruktur bidrog i avgjørende grad til at overgangen til år 2000 foregikk uten større problemer i betalingsformidlingen.

Samarbeid med andre norske institusjoner

Samarbeidet mellom Kredittilsynet og Norges Bank

I årene 1971-74, 1984-85 og i 1993 støttet Norges Bank ulike utvalgforslag om overføring av tilsynet på finanssektoren til Norges Bank. I utvalgsrapportene ble det fremholdt at for oppgaver der de to institusjoner har nær tilknytning var det grunn til å vente at samordning ville gi klare kvalitetsgevinster. En slik oppgave ville være Norges Banks ansvar for å fremme et effektivt betalingssystem, inklusive funksjonene som oppgjørsbank og regulerings- og tilsynsoppgaver innen betalingsformidlingen. Utvalgforslagene ble imidlertid enten ikke fulgt opp av Finansdepartementet eller ble avvist av Stortinget.

Kredittilsynet og Norges Bank har et nært samarbeid når det gjelder oppgaver og områder der begge institusjoner er engasjert. Dette har gitt et bedre grunnlag for å fatte beslutninger i begge institusjoner. For å unngå unødig dobbeltarbeid gjennom en hensiktsmessig arbeidsdeling har samarbeidet blitt systematisert i form av faste møter mellom henholdsvis ledelsen og fagavdelinger i Norges Bank og Kredittilsynet samt samarbeid om utredningsvirksomhet og kompetanseutvikling.

Mens Kredittilsynet har hatt den mikroøkonomiske overvåking av finansinstitusjonene, har hovedansvaret for den makroøkonomiske analyse av økonomien og finansmarkedene ligget i Norges Bank. I Lov om betalingssystemer m.v. av 1999 ble meldeplikt for systemer for betalingstjenester lagt til Kredittilsynet. Det var naturlig gitt den institusjonsbaserte tilsynsrolle Kredittilsynet allerede hadde. På grunnlag av meldingen kunne Kredittilsynet gi pålegg til den institusjon som driver systemet. Skillet mellom tilsynet med interbanksystemene og tilsynet med systemer for betalingstjenester kan imidlertid ikke trekkes helt klart. Videre må Norges Bank være opptatt av sitt lovpålagte ansvar for helheten i betalingssystemene, og derved den generelle utviklingen i systemer for betalingstjenester. Dette har tilsagt et tett samarbeid mellom Norges Bank og Kredittilsynet på betalingssystemområdet. I arbeidet med interbanksystemene har Norges Bank hatt stor nytte av Kredittilsynets vurderinger av den operasjonelle risikoen i banker og systemer. Den informasjonsutveksling som fulgte av samarbeidet har vært vurdert som meget nyttig av begge parter.

Kontakt med andre offentlige institusjoner

Norges Bank har en sentral rolle som rådgiver og høringsinstans for Finansdepartementet ved lovendringer på betalingssystemområdet. I enkelte sammenhenger har Norges Bank på dette området også hatt nær kontakt med Konkurransetilsynet og forbrukermyndighetene.

Samarbeid med bankforeningene

I tillegg til nær faglig kontakt gjennom samarbeidsorganene og arbeidsgruppene hadde Norges Bank i årene 1980-99 ofte kontakt på betalingssystemområdet med bankforeningene, de største bankene og systemoperatørene. Mens dette i 1980-årene i første rekke gjaldt systemer for banktjenester, var det gjennom 1990-årene et nært samarbeid mellom bankene og Norges Bank med hensyn til utvikling av et effektivt og robust interbanksystem. Etter ønske fra bankene valgte Norges Bank å prioritere bankenes felles avregningssystem (NICS⁸³) som kanal mellom bankene og oppgjørssystemet i sentralbanken⁸⁴.

Norges Bank har lagt til grunn at hovedansvaret for utviklingen på betalingssystemområdet har ligget hos bankene, og har vært bevisst på at betalingssystemloven fra 1999 skulle være et supplement til selvreguleringslinjen. En utfordring for Norges Bank som konsesjons- og tilsynsmyndighet har vært å finne insentiver som imøtekom banknæringens behov for selvregulering samtidig som det ledet til mer optimal tilpasning og mindre risiko.

Norges Banks internasjonale relasjoner på betalingssystemområdet

Frem til begynnelsen av 1980-årene var Norges Bank og de fleste sentralbanker relativt lite opptatt av problemstillinger knyttet til effektive og robuste betalingssystemer. Norges Bank hadde derfor svært begrenset internasjonal kontakt med andre sentralbanker og internasjonale organisasjoner vedrørende politikkspørsmål på betalingssystemområdet. En bredere kontakt på betalingssystemområdet mellom nordiske sentralbanker kom imidlertid i stand etter at en arbeidsgruppe oppnevnt av Nordisk Ministerråd, og med Helge Seip som formann, i oktober 1982 la en frem utredningen ”Datateknologi i Norden – På vei mot en nordisk datapolitikk”. Som en av sine anbefalinger til Ministerrådet konkluderte datateknologigruppen at det burde oppnevnes en arbeidsgruppe som hadde til oppgave å studere og vurdere utviklingen på området elektroniske betalingssystemer. På Ministerrådets møte i slutten av november 1982 ble det besluttet å nedsette en slik arbeidsgruppe med medlemmer fra blant annet de nordiske sentralbanker. Arbeidsgruppen ble ledet av kontorsjef Asbjørn Fidjestøl i Norges Bank, og den avga i oktober 1983 rapporten ”Elektroniske betalingssystemer i Norden”. Ifølge mandatet skulle arbeidsgruppen kartlegge og utveksle erfaringer om pågående og planlagte nasjonale aktiviteter vedrørende elektroniske betalingssystemer. Arbeidsgruppen skulle ta eventuelle standardiseringsbehov i betraktning.

I rapporten ble det lagt særlig vekt på å beskrive de nordiske lands betalingssystemer, deres innbyrdes tilknytning og tilknytning til internasjonale betalingskortsystem. Videre drøftet arbeidsgruppen forventede utviklingstrekk på betalingssystemområdet de neste 5 år, og det ble fremholdt at fremveksten av nye betalingssystemer i stor grad ville skje ved at elektronisk betalingsformidling erstattet transaksjoner som i 1983 ble utført i papirbaserte systemer eller ved

⁸³ NICS: Norwegian Interbank Clearing System

⁸⁴ Se for eksempel Norges Banks skriftserie nr. 28, side 87.

bruk av sedler og mynt. Selv om utviklingen av elektroniske betalingssystemer var i rask utvikling, ble det understreket at dette var tale om en evolusjon og ikke en revolusjon.

I arbeidsgruppens konklusjoner ble det blant annet fremholdt at overgangen fra gamle til nye systemer var avhengig av i hvilken grad det ble innført priser som avspeilte kostnadsstrukturen ved de enkelte betalingsinstrumenter. Arbeidsgruppen pekte også på fordelene ved at nordiske løsninger og lovgivning ble standardisert og at det ble etablert et nordisk samarbeid hvor viktige betalingstekniske spørsmål ble diskutert. Samtidig understreket arbeidsgruppen at det ikke var hensiktsmessig å innføre standarder på nordisk basis uten at disse var i overensstemmelse med de standardiseringsbestrebelse som pågikk ellers i Europa og verden forøvrig. Gitt situasjonen i betalingsformidlingen i de ulike nordiske land, fant arbeidsgruppen ikke grunnlag for å foreslå en plan for utviklingen av de fremtidige betalingssystemene i Norden og anvende en slik plan for alle landene. Arbeidsgruppen oppfordret imidlertid til et sterkt nordisk engasjement i de organer som skulle sørge for standardisering på internasjonalt nivå.

Sentralbankloven fra 1985 medførte at Norges Bank siden midten av 1980-årene har lagt stor vekt på å utvikle nær faglig kontakt på betalingssystemområdet med toneangivende sentralbanker og internasjonale organisasjoner. Mens problemstillingene de første årene særlig var knyttet til systemer for betalingstjenester, ble spørsmål angående sikkerhet og effektivitet i interbanksystemene et hovedtema gjennom 1990-årene. Ved siden av faste møter mellom de nordiske og etter hvert også de baltiske sentralbankene, har Norges Bank hatt regelmessige møter om betalingssystemspørsmål med utvalgte sentralbanker og internasjonale organisasjoner, som blant annet BIS, ECB og EU-kommisjonen. I Norges Banks arbeid på betalingssystemområdet har man hatt stor nytte av rapportene fra disse institusjonene; ikke minst utredningene fra CPPS (Committee on Payment and Settlement Systems, som er en BIS-komité). Deltakelse på sentrale internasjonale konferanser har også vært en viktig kilde for informasjon og erfaringsutveksling på betalingssystemområdet. Videre hadde medarbeidere fra Norges Bank i siste halvdel av 1990-årene hospitantopphold på betalingssystemområdet i blant annet EU-kommisjonen, ECB og Bank of England. Norges Bank har dessuten arrangert flere seminarer og konferanser med bred internasjonal deltakelse om betalingssystemer. For øvrig har spesielt kontakten med Bank of England gitt nyttige impulser med hensyn til organiseringen av Norges Banks arbeid på dette området.

3. Aktiviteter, hendelser og utviklingstrekk på betalingssystemområdet, 1980-99

i. Systemer for betalingstjenester

Sedler og mynter

Bruk av kontanter

I 1980 utgjorde andelen av kontanter i forhold til BNP Fastlands-Norge 6,8 prosent. Samtidig utgjorde andelen av kontanter ved betaling i butikker og restauranter og lignende oppgjør over disk nærmere 90 prosent. I 2000 hadde disse andelene sunket til henholdsvis 3,9 prosent og om lag 50 prosent. På grunn av det store antall transaksjoner med småbeløp utgjorde kontanter fortsatt en relativt høy andel av samtlige betalingstransaksjoner. I forhold til andre industriland hadde Norge imidlertid gjennom hele perioden 1980-99 lite kontanter i omløp og mye penger på transaksjonskonti i bankene. I en artikkel i PEK i 1997⁸⁵ drøftes kontanternes rolle som betalingsmiddel. For mindre betalinger spilte kontanter en helt sentral rolle. Etter en utvalgsundersøkelse i 1993, utgjorde kontanter mer enn 95 % av alle transaksjoner for beløp mellom 0 og 100 kroner. Det ble anslått at det hvert år ble foretatt rundt 1 milliard kontanttransaksjoner i Norge.⁸⁶

Norges Banks oppgaver på seddel- og myntområdet

Også den nye sentralbankloven fra 1985 ga Norges Bank klart definerte oppgaver på kontantområdet. Etter § 13 hadde Norges Bank enerett til å utstede sedler og mynter. Av eneretten til utstedelse fulgte at Norges Bank også hadde et ansvar for at samfunnet ble forsynt med sedler og mynter i tilstrekkelige mengder.

Tradisjonelt hadde Norges Bank – og mange andre sentralbanker – basert seg på at produksjonsbedrifter, som var eiet av sentralbanken eller direkte knyttet opp mot sentralbanken eller finansdepartementet, sto for produksjonen. Det hadde også vært en utstrakt tradisjon at sentralbanken via regionale kontorer eller distriktsavdelinger, sto for det finforgrenede nett av forsyningsvirksomheten med sedler og mynter til bank og post. Dette var aktiviteter som krevde mye ressurser og en stor andel av de ansatte ved distriktsavdelingene og Norges Banks hovedkontor var sysselsatt med distribusjon og behandling av sedler og mynt. I tillegg kom nærmere 150 årsverk ved de to produksjonsbedriftene for henholdsvis sedler og mynter. På det meste (omkring 1989-90) ble det brukt om lag 500 årsverk på arbeidet med sedler og mynter i Norges Bank.

I begynnelsen av 1980-årene ble kontanter i stor grad transportert tilbake fra bankene til Norges Bank for å være rentebærende over natten. For å redusere omfanget av ressurskrevende og risikofylte pengetransporter innførte Norges Bank i februar 1983 en prøveordning med

⁸⁵ Kai Larsen og Sverre W. Skagemo, "Kontanternes rolle som betalingsmiddel", PEK 4/1997.

⁸⁶ Gunnvald Grønvik og Leif Veggum, "Pengeflytting før og nå", Norges Banks skriftserie nr. 28 (1999).

rentekompensasjon til bankene og Postverket for å sitte med større kassebeholdninger. Godtgjørelsen ble satt til renten på tremåneders statskasseveksler for den kontantbeholdning som bankene satt med utover nødvendig arbeidskapital.

I oktober 1986 ble det nedsatt en prosjektgruppe som skulle vurdere organiseringen av seddel- og myntdistribusjonen, med sentralbankdirektør John Tvedt som leder. Gruppen kom med sin rapport i desember 1986. Den foreslo blant annet at rentegodtgjørelse på kassehold i bankene og Postverket skulle opphøre fra 1. januar 1988. I perioden frem til avvikling av rentegodtgjørelsen skulle Norges Bank i samråd med Postverket og bankene etablere overgangsordninger som kunne bidra til et mer effektivt og sikkert betalingssystem og en rasjonell arbeidsdeling mellom Norges Bank, Postverket og bankene. Det ble også foreslått å utvide Norges Banks tjenestetilbud innen seddel- og myntforsyningen i form av gebyrbelagte tjenester. Gebyr skulle beregnes når kunden stilte krav om en spesiell seddelkvalitet, eksempelvis sedler til bruk i minibanker og for mynt emballert i ruller. Samtidig åpnet Norges Bank for at det kunne avtales at sentralbanken utførte ekstratjenester mot et gebyr som dekket merkostnadene i det enkelte tilfellet. Formålet med det nye opplegget var blant annet å utnytte på en bedre måte de stormaskiner for seddelhåndtering som Norges Bank hadde anskaffet. Norges Banks tjenestespekter på kontantområdet ble med dette betydelig utvidet. Tvedtutvalgets tilrådinger ble vedtatt på Hovedstyrets møte 16. desember 1987, og omleggingen ble iverksatt fra 1. januar 1988.

Norges Banks tjenestetilbud på seddel- og myntområdet skulle etter dette bestå av:

- Gebyrfrie tjenester.
 - Innlevering (all innlevering i standardforpakning).
 - Utlevering (sedler av vanlig kvalitet, all utlevering av sedler og mynter i standardforpakning).
- Gebyrlagte faste tjenester.
 - Sedler av spesielt god kvalitet (minibanksedler).
 - Mynter pakket i rull.
- Gebyrbelagte ekstratjenester.
 - Avtalte ekstratjenester som er forutsatt å gi full kostnadsdekning, for eksempel behandling av nattsafe, myntsortering, inn- og utlevering ut over standardforpakning.

I begynnelsen omfattet ekstratjenestene til Norges Bank stort sett behandling av sedler og mynter i tilknytning til nattsafeoppdrag. Det var særlig banker som etterspurte disse ekstratjenestene, som bidro til å sysselsette ansatte som ellers kunne ha blitt ledige grunnet bortfall av andre oppgaver ved distriktsavdelingene. I Årsrapporten for betalingsformidling 1988 står det:

”Et nært samarbeid med Postverket og bankvesenet er en forutsetning for at Norges Bank skal kunne kartlegge behovet for ekstratjenester og fange opp endringer i etterspørselen. Utviklingen så langt viser at det er stor interesse både i Postverket og bankvesenet for å få i stand en

arbeidsdeling med Norges Bank. Det foreligger planer om å utvikle en spesialforpakning for sedler beregnet på kontantautomater. Likeledes arbeides det med å komme til enighet om nye bestillingsrutiner, hvor bruk av telefax vil bety en forenkling. Vi ser konturene av en utvikling med større direkte kontakt mellom Norges Bank og bankenes filialnett.”

Ved distriktsavdelingene fikk den forretningsmessige delen av aktivitetene etter hvert et betydelig omfang. For disse tjenestene, som var i konkurranse med andre aktører i markedet, skulle tjenestekjøper dekke alle kostnadene. Norges Bank hadde som mål å innføre kostnadsdekkende priser på blant annet sedler i minibankkvalitet og mynt pakket i rull. Fra 1. januar 1997 ble prisene på disse to produktene hevet betraktelig. Også senere ble prisene hevet i flere omganger. Den omfattende forretningsmessige virksomheten ble etter hvert oppfattet som problematisk. Det kunne reises spørsmål rundt prisingen av tjenestene, om Norges Bank subsidierte tjenestene og dermed gjorde det vanskelig for andre aktører å etablere tilsvarende virksomhet. Det ble også stilt spørsmål ved om virksomheten fremmet et overforbruk av tjenester og dermed en større ressursbruk enn det som var ønskelig. I siste halvdel av 1990-årene ble derfor Norges Banks oppgaver og organisering på dette området vurdert på nytt.

Norges Banks overordnede ansvar for effektivitet i betalingssystemet innebar at det ikke var noe mål å oppnå størst mulig bruk av sedler og mynter. Ansvaret ble definert slik at Norges Bank skulle utstede sedler og mynter på en så effektiv måte som mulig, men samtidig legge til rette for at bruken av kontanter og bruken av ulike tjenester på kontantområdet skulle finne et ”riktig” nivå, sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Selv om Norges Bank hadde et ansvar for kvaliteten på sedler og mynter, var det et skjønsspørsmål hva dette innebar når det gjaldt ulike oppgaver. På denne bakgrunn ble Norges Banks ansvar definert slik at ut over de oppgaver som er direkte lovpålagt, skulle sentralbanken bare påta seg ansvar for de oppgavene som ikke kunne ivaretas av markedsaktører, eller oppgaver der det var grunn til å tro at Norges Bank hadde et fortrinn sammenlignet med andre aktører.

Også når det gjaldt utførelsen av de tjenestene som Norges Bank hadde ansvar for ble det gjort nye vurderinger. Det fulgte ikke av sentralbankloven at Norges Bank nødvendigvis skulle stå for produksjon og distribusjon av sedler og mynter. Utgangspunktet var at en ønsket å få oppgavene utført så effektivt som mulig, og at det ble vurdert hvilke løsninger som ville sikre dette. På distribusjonssiden var problemstillingen om det burde etableres en eller flere fristilte enheter for distribusjon og behandling av sedler og mynt. Vurderingene på disse områdene førte at Norges Banks oppgaver på kontantområdet gjennomgikk store endringer på 2000-tallet.

Tilbaketrekning av betalingsmidler

Etter lov om Norges Bank fra 1892 kunne Norges Bank ta sedler av en viss sort ut av omløp. Loven hadde derimot ingen bestemmelser som begrenset Norges Banks plikt til fortsatt innløsning av sedler som ikke lenger var tvungent betalingsmiddel. I § 15 i sentralbankloven fra 1985 ble det fastsatt en fast foreldelsesfrist for Norges Banks ubetingede plikt til å innløse sedler og mynter som ved en forskrift var satt ut av omløp. Sedler og mynter som var tatt ut av omløp

ville fortsatt være tvungne betalingsmidler i ett år etter kunngjøringen om tilbaketrekning. Norges Bank ble fritatt for plikten til å innløse slike sedler og mynter ti år etter fristens utløp, det vil si elleve år etter at kunngjøringen hadde funnet sted. Etter utløpet av tiårsfristen ville det være opp til Norges Bank å vurdere om slike sedler eller mynter ut fra vanlige rimelighetsbetraktninger skulle innløses. Gamle utgaver av sedler og mynter var for lengst gått ut av vanlig sirkulasjon, og vedtaket om tilbaketrekning fikk derfor ikke praktiske ulemper for allmennheten.

Med hjemmel i den nye sentralbankloven startet Norges Bank opprydning av gamle seddel- og myntutgaver og foretok en vurdering av sentralbankens fremtidige innløsningsplikt. Hovedstyret vedtok i møte 25. mai 1988 at alle sedler som etter 1945 var erstattet med nye sedler eller mynter av samme pålydende verdi, skulle tas ut av omløp (jf. forskrift fra 17. juli 1988). Det var flere grunner til dette vedtaket. Parallellsirkulasjon av sedler av samme pålydende verdi var i seg selv en ulempe. Det skapte også usikkerhet for publikum om hva som var et gyldig betalingsmiddel, og for bank- og postvesenet var det en belastning å skille utgavene fra hverandre. Det ble derfor bestemt at når en ny seddel ble lansert, ville den gamle med samme verdi opphøre å være gyldig betalingsmiddel etter ett år.

Omlægning av produksjonen ved DKM

Selv om produksjonen ved DKM hadde vært gjenstand for rasjonalisering, var volumene forholdsvis stabile og krevde ikke større produksjonsomlegninger. Bortsett fra 10-øren, som fortsatt var en etterspurt sirkulasjonsmynt som følge av at lav kjøpekraftverdi medførte stort svinn, var behovet for supplering av ny mynt begrenset. Enkelte myntvalører fikk imidlertid etter hvert mindre betydning som betalingsmiddel, og i 1988 ble det gjennomført en forholdsvis omfattende produksjonsomlegning. Fra å prege mynt med basis i råvarer som ble bearbeidet frem til det endelige produkt, skulle produksjonen ved DKM baseres på innkjøpte halvfabrikata (rondeller). Samtidig ble det bestemt at en gradvis skulle benytte deler av produksjonskapasiteten til å øke produksjonen av medaljer og samlemynt av spesialkvalitet.

Seddel- og myntutvalget

For å sikre koordinering og effektivisering av seddel- og myntvirksomheten opprettet Norges Bank i juni 1985 et internt Seddel- og myntutvalg. Utvalget bestod av direktørene i BANK, NBS og DKM og skulle ha ansvar for planlegging og koordinering vedrørende produksjon, lagring, transport og destruksjon av sedler og mynt. BANK hadde ledelse og sekretariatsfunksjonen for utvalget. Etter omorganiseringen i 1997 ble utvalget gitt et utvidet mandat og fikk en bredere sammensetning. Utvalget skulle være et koordineringsorgan mellom Område II og Område III og ha en rådgivende rolle og behandle saker som knyttet seg til:

- Utstedelse av sedler og mynter.
- Norges Banks virksomhet knyttet til seddel- og myntomløpet.
- Øvrige problemstillinger knyttet til kontantomløpet.

Leder av utvalget skulle inntil videre være visesentralbanksjef. Områdedirektør i område II, representanter for ledelsen av område III, hovedkasserer, fagdirektør for FIBE, direktør for produksjonsbedriftene og informasjonsdirektør deltok også i utvalget. Område II hadde sekretariatsrollen. Etter at den operative delen av seddel- og mynthåndteringen fra 2001 ble overført til NOKAS, var det ikke lenger behov for Seddel- og myntutvalget.

Nye sedler og mynter – og nye valører

Som det fremgår av tabell 8 ble det på 1980- og særlig på 1990-tallet gjennomført flere endringer i den norske seddel- og mynttrekken.

Tabell 8: Seddel- og myntutgivelser i perioden 1983-1999

År	Hendelse
1983	Første norske 10-krone settes i omløp
1985	Ny 50-krone seddel settes i omløp
1990	Ny 1000 krone utgave VI settes i omløp
1991	Ny 500 krone utgave VI settes i omløp
1992	Ny mynttrekke vedtas
1993	10-øren opphører som tvungent betalingsmiddel
1994	Ny 200-krone seddel utgave VII settes i omløp
1994	Ny 20-krone settes i omløp
1995	Ny 10-krone mynt settes i omløp
1996	Ny 50-øre settes i omløp
1997	Ny 1000-krone utgave VII settes i omløp
1997	Ny 100-krone seddel utgave VII settes i omløp
1997	Ny 1-krone mynt settes i omløp
1997	Ny 50-krone seddel utgave VII settes i omløp
1998	Ny 5-krone mynt settes i omløp
1999	Ny 500-krone utgave VII settes i omløp

De nye 50-, 500-, og 1000-krone sedlene som kom i perioden 1985-91 hørte til seddelutgave VI. Både utforming, format, sikkerhetslementer og maskinlesbare kjennetegn gjorde denne utgaven til en ny generasjon sedler. Den første seddelen i denne utgaven var 100-krone fra 1979. Som første seddel i seddelutgave VII ble en ny 200-kroneseddel lansert i 1994. De viktigste tekniske forskjellene mellom seddelutgave VI til VII var et økt antall sikkerhetslementer. Som det fremgår av tabell 8 ble det i årene 1997-1999 utgitt nye 1000-, 500-, 100-, 50- krone sedler.

Innføringen av en 10-kronemynt i 1983 var gjenstand for en lang og omstendelig beslutningsprosess; blant annet måtte det en lovendring til. Forslaget om innføring av en 10-kronemynt, samt enkelte andre endringer i mynt- og seddelrekken, ble først drøftet på møtet i Norges Banks direksjon 22. desember 1977, og ble drøftet på nytt våren og høsten 1980. Endelig behandling i direksjonen fant sted 6. februar 1981 hvor direksjonens arbeidsprogram for mynt- og seddelrekken ble vedtatt. Sommeren 1981 ble spesifikasjonene for den nye 10-kronemynten fastlagt av direksjonen, og saken ble så oversendt Finansdepartementet. 6. desember 1982 vedtok Odelstinget lovforslaget om endringer i mynttrekken, jf. Ot. prp. nr. 14 (1982-83). I brev til Norges Bank i desember 1982 henstilte Finansdepartementet om at 10-kronemyntens preg ble utformet slik at svaksynte og blinde lett kunne skille den fra andre mynter. Norges Bank ble samtidig bedt om å foreslå dato for når 10-kronen skulle settes i sirkulasjon og når 5-øren og 25-øren skulle tas ut av mynttrekken. I kgl. res. av 15. april 1983 ble det bestemt at 5- og 25-øren skulle opphøre å være lovlig betalingsmiddel fra 1. januar 1984. Fra samme tidspunkt kom det dessuten nye avrundingsregler. En ny norsk mynttrekke ble vedtatt i 1993⁸⁷, og hele den nye mynttrekken var på plass i 1998. Mynttrekken bestod etter dette av 50 øre, 1-krone, 5-krone, 10-krone og 20-krone.

Utvikling av betalingstjenester basert på kontopenger

Kortsystemene gjennom 1980-årene

Utgangspunktet

I tilrådingene om betalingskort (kontokort) i Betalingsformidlingsutredningen av mai 1979⁸⁸ het det blant annet:

”For å gjennomføre betalingene i samfunnet på en mer rasjonell måte er man ikke avhengig av å opprettholde betalingskortordninger. Utvalget finner det likevel vanskelig å anbefale at det tas skritt til å ta betalingskortordningene bort fra markedet. På grunn av forholdene, som det vil bli redegjort for nedenfor, antar utvalget at man må nøye seg med å forsøke å begrense bruken av betalingskort, og holde utviklingen under kontroll.”

Betalingsformidlingsutvalget foreslo en konsesjonsordning for kontokort. Etter at Finansdepartementet hadde drøftet forslaget med Bankinspeksjonen, ble et utkast til forskrifter om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort sendt på høring. I september 1981 ble det fastsatt forskrifter for finansieringsforetaks virksomhet med slike kort. Etter forskriften skulle kortene bare kunne benyttes ved betaling i butikker, hoteller og restauranter. De måtte dessuten være godkjent av Finansdepartementet. Kortordninger som omfattet flere firmaer, måtte være åpne for alle firmaer i den bransjen som ordningen omfattet.

⁸⁷ Ole Robert Kolberg, ”Ny norsk mynttrekke vedtatt etter kunstnerkonkurranse”, PEK 4/1993.

⁸⁸ Se kapittel 12, ”Generelle anbefalinger”.

Samordning av minibanktjenestene

Opprinnelig ble minibankene kalt ”kontantautomater”. På slutten av 1970-tallet sto brukerne ikke overfor et samlet kontantautomatnett hvor alle kontantautomatene var tilgjengelige. Først i 1980 traff de to bankforeningene prinsippvedtak om en samordning av kontantautomatene. Målet var at kundene i sparebanker kunne benytte automatene til forretningsbanker og omvendt. Fra 6. september 1982 ble forretnings- og sparebankenes kontantautomater samordnet innenfor ett system. Samtidig fikk automatene betegnelsen ”minibank”. Bankkunder kunne nå benytte alle norske minibanker ved hjelp av magnetstripekort. Minibankene identifiserte kunden og kontonummeret ved at elektronisk registrering av informasjon lagt inn på magnetstripe på kortets bakside. Forretningsbankene valgte å ta i bruk magnetstripen på det bankkortet sjekkontohaverne allerede hadde, mens sparebankene valgte å utstyre sine kunder med et nytt, billigere transaksjonskort (minibankkort).⁸⁹ Samordningen nødvendiggjorde at de kontantautomatene som sparebankene hadde plassert de fire foregående årene, måtte bygges om. Oppgjørssystemet for minibank-transaksjoner mellom bankene var basert på oppgjørssystemet for sjekker.

Sparebankenes arbeid med betalingskort

I 1981 nedsatte Sparebankforeningen en arbeidsgruppe som skulle se på muligheten for å lage et betalingskortsystem basert på kundenes innestående på konti. Det var mange tekniske utfordringer. Til å begynne med kunne kortet bare benyttes i minibanker. Det var imidlertid likhet mellom det å utlevere en vare eller tjeneste og det å utlevere konanter. Selv om minibankuttak og betaling med kort hadde paralleller, var det også forskjeller. Minibankene var på en måte beskyttet ved at automatene fysisk var installert i forbindelse med en yttervegg eller inne i et banklokale. I tillegg var de tekniske komponentene i selve minibanken bygd inne i et kabinett som ikke var lett tilgjengelig for uvedkommende. Sparebankene startet likevel opp arbeidet med å utvikle systemer hvor betalinger i forretninger kunne foretas bare med et kort. Til et slikt system måtte det utvikles spesielle sikkerhetsløsninger. Det valgte sikkerhetssystemet lignet på systemet i minibankene. Samme PIN skulle gjelde ved bruk av kortet i minibank og ved bruk på handelssted. Utviklingsprosessen skjedde i regi av Bankenes Utredningsselskap A/S (BUS)⁹⁰.

Terminalene som allerede var utplassert på bensinstasjonenes bensinpumper tilfredstilte ikke fysiske og datasikkerhetsmessige krav. Grunnen var mangel på god nok beskyttelse av elektriske og mekaniske komponenter. Flere ulike prosjekter ble igangsatt og utprøvd i forskjellige deler av landet, og kompetanse for videre utvikling av løsningene ble bygd opp. De fleste prosjektene var basert på magnetstripeteknologi. Etter hvert fikk en spesifisert de ulike delene av en endelig løsning, slik som nøkkelhåndteringssystemer, krypteringsstandarder, fysisk utforming av tastatur, tilkoplingspunkter og kontrollrutiner.

⁸⁹ Asbjørn Fidjestøl, ”Utviklingen av elektroniske kortbaserte betalingssystemer i Norge”, PEK 1/1987.

⁹⁰BUS ble etablert i 1982 og var et datterselskap av BBS.

I 1984 iverksatte sparebankene et prøveprosjekt hvor datafirmaet National Cash Register (NCR) i samarbeid med Sogndal Sparebank og en dagligvarebutikk i Kaupanger lanserte en lokal POS (Point of Sale) løsning. Videre hadde Samvirkebanken et prøveprosjekt på stormarkedet til Coop OBS på Løren i Oslo. En benyttet sikkerhetssystemet fra minibankløsningen. Sparebankene etablerte så selskapet Sparebankkort som utstedte det såkalte Personkortet. Dette var en kombinasjon av et minibankkort og et Visa kort, og var således et kombinert kreditt-, bank- og POS-kort. Kortet var utstyrt med magnetstripeteknologi og kunne også brukes manuelt på de såkalte ”strykejernterminalene”.

Forretningsbankenes arbeid med betalingskort

Fremfor å gå i forhandlinger med Sparebankforeningen om utviklingen av et felles EFTPOS-kort, tok Bankforeningen kontakt med handelsstanden og inngikk en intensjonsavtale med Norges Handelsstands Forbund om et fremtidig EFTPOS-konsept. Dette skulle bygge på chipteknologi. Denne teknologien var vesentlig mer kostbar enn sparebankenes magnetstripeteknologi, noe som bare delvis ble kompensert ved at håndteringen av sikkerhets- og kontrollsystemet var enklere og rimeligere. Forretningsbankene startet opp et lokalt prøveprosjekt i Lillestrøm for å utprøve teknologien i relativt stor målestokk i forskjellige typer forretninger. Prosjektet falt så heldig ut at forretningsbankene fattet beslutning om at mikroprosessorteknologien skulle benyttes i deres EFTPOS-system. Dette var ikke helt i tråd med intensjonene i den utviklingsprosessen som var igangsatt i BUS. I denne sammenheng ble det også reist spørsmål ved oppgavene til BUS.. Målet for dette selskapet var å ivareta tekniske standardiseringsspørsmål og samordning av løsninger. De to foreningene skulle ta seg av de politiske spørsmålene. Etter at de to bankgrupperingene satset på ulike kortteknologier ble imidlertid samarbeidet mellom de to bankforeningene vanskelig⁹¹.

Avtaler inngått med brukerstedene

I avtalene med Norges Handelstands Forbund la handelsnæringen stor vekt på at innføringen av et nytt betalingssystem ikke måtte føre til konkurransevridninger. 4. desember 1985 undertegnet Bankforeningen en intensjonserklæring om utviklingen av elektronisk betalingsformidling i Norge med Norges Handelsstands Forbund og Norges Detaljistforbund. Handelens organisasjoner undertegnet en tilsvarende avtale med Sparebankforeningen 19. februar 1986 og med Postverket og Norges Postsparebank 20. februar 1986. Det ble også inngått tilsvarende avtaler mellom bankene og Postverket på den ene siden og Norges Kooperative Landsforening på den andre. Postverket undertegnet 19. desember 1985 en samarbeidsavtale med Norsk Olje AS og kredittkortselskapene Finax AS og Handelsfinans om utvikling av et landsdekkende salgsstedsystem. Denne avtalen ble i april 1986 tiltrådt av Bokreditt-Kjøpekort AS. Bakgrunnen for samarbeidet mellom Postverket og de nevnte selskaper var blant annet den store kortbruk selskapene representerte.

⁹¹ Se E. Forsbak, ”Sparebankenes nyere historie”, Oslo 2004.

Intensjonsavtalene hadde forskjellig ordlyd, men alle hadde krav om at systemet måtte være rasjonelt, enkelt og samtidig sikkert. Brukerne av det nye betalingssystemet skulle betale kostnadene og systemet skulle være konkurransenøytralt mellom salgsstedene så langt dette var mulig. Alle salgssteder som ønsket det, skulle kunne knytte seg opp mot systemet. Det var også et mål at salgsstedene ved hjelp av en terminal skulle kunne ta både magnetstripekort og mikroprosessorkort.

I løpet av sommeren 1986 ble intensjonsavtalene fulgt opp av kostnadsfordelingsavtaler mellom Norges Handelsstands Forbund og Norges Detaljistforbund på den ene siden og bankene på den annen. I januar 1987 ble en tilsvarende avtale inngått mellom handelen og Postverket. Avtalene fastsatte blant annet den leien forretningene skulle betale for en grunnversjon av betalingsterminalene. Forretningene sto fritt med hensyn til om de ville kjøpe eller leie utstyret gjennom sin bankforbindelse.

Søknad om dispensasjon for kostnadsfordeling fra Prisloven

I 1986 sendte Bankforeningen og Sparebankforeningen inn søknad til Prisdirektoratet om dispensasjon fra Prisloven for avtaler om retningslinjer for kostnadsfordeling i den elektroniske betalingsformidlingen. Søknaden gjaldt retningslinjer for kostnadsfordeling mellom bank og forretning for installasjon av betalingsterminal i forretninger. Grunnlaget for søknadene var Prislovens forskrifter om konkurransereguleringer, der det fremkom at det kunne gis dispensasjon fra forbudet om konkurransereguleringer. I Norges Banks høringsbrev av 24. september 1986 til Prisdirektoratet ble det påpekt at elektronisk betalingsformidling var kjennetegnet av fallende grensekostnader, det vil si stordriftsfordeler som det var samfunnsøkonomisk ønskelig å utnytte. Det tilsa at det burde være én type terminal pr. salgssted og ikke flere alternative typer. En samordning av de forskjellige systemene slik at alle korttyper kunne benytte samme terminal, var derfor nødvendig. Dette synet ble også delt av de to bankforeningene.

I sin høringsuttalelse konkluderte Norges Bank at bankforeningenes kostnadsfordelingsavtale med handelens organisasjoner burde gis dispensasjon. For å sikre at bredere samfunnmessige interesser ble ivaretatt i den videre utvikling av norsk betalingsformidling, burde dispensasjonen være betinget av at partene i avtalen ikke kunne gjøre gjeldende krav/betingelser eller på annen måte opptre slik at overordnede hensyn innen betalingsformidlingen ble skadelidende. Norges Bank pekte i uttalelsen også på en eventuell dispensasjon burde bli gjort avhengig av at bankene og kortselskapene kom til en ordning som gjorde at prisdiskriminering ikke kunne finne sted. I uttalelsen fremholdt Norges Bank avslutningsvis at søknadene ikke sa noe om kostnadsdekningen for en eventuell reserveløsning om den elektroniske løsningen falt ned.

Til tross for intensjonsavtalene og kostnadsfordelingsavtalen ble det ikke oppnådd full enighet om utformingen av de tekniske løsningene, slik at magnetstripekort og mikroprosessorkort kunne brukes om hverandre med samme brukergrensesnitt. På denne tiden fantes heller ikke automatiserte oppgjør rutiner mellom bankene og Postverket. De enkelte innspill i denne

prosessen var derfor ikke særlig godt tilpasset hverandre. Det ble imidlertid arbeidet med ulike felles IT-løsninger som skulle lette arbeidet for skrankepersonalet. Et av disse prosjektene var BAnkenes on-Line TransaksjonsUtvexlingsSystem (BALTUS). Ved å benytte BALTUS kunne det foretas dekningskontroll mot konti i andre banker. I 1986 ble det også inngått en avtale som regulerte de juridiske sider ved bruk av slik dekningskontroll.⁹² Dekningskontrollen omfattet fra 1989-90 også transaksjoner i minibanker og betalingsterminaler i forretninger.

Samordningsavtale om kort inngås mellom de to bankforeningene

Mot slutten av 1986 og i 1987 fant det sted en positiv utvikling med hensyn til samordningen av elektronisk baserte betalingstjenester. Det ble ført forhandlinger om en samordningsavtale mellom Sparebankforeningen og Postverket, og 11. desember 1986 ble Norges Bank meddelt at det var inngått en slik avtale. Utgangspunktet var de intensjonsavtaler om elektronisk betalingsformidling som hver av partene hadde inngått med Norges Handelsstands Forbund og Norges Detaljistforbund. I samordningsavtalen ble det nedfelt at driften i det samordnede systemet skulle skje i tråd med disse intensjonsavtalene. Kort utstedt av sparebankene og Postverket/Postsparebanken kunne nå benyttes som generelle betalingsmidler i alle betalingsterminaler tilknyttet de to avtalepartene. I tillegg kunne Multikort, Kjøpekort og Nøkkelkort benyttes i terminalene. Disse skulle også være åpne for andre kortutstedere.

Det ble ført drøftelser mellom de to bankforeningene og med Postverket for å komme frem til løsninger som tilfredstilte nødvendig samordning og brukerkrav med hensyn til chip- og magnetstripeteknologi. Et betydelig fremskritt ble gjort våren 1987 da det ble oppnådd enighet om at hver av partene (forretningsbankene, sparebankene og Postverket) skulle være ansvarlig for hver sin teknologi (ansvarsreguleringsavtalen). 22. oktober 1987 undertegnet de to bankforeningene en samordningsavtale som delvis imøtekom kravene til samordning. Det viktigste punktet i avtalen var at kortene til de to bankgruppene skulle kunne brukes parallelt i de ulike terminaler med off-line PIN-kode kontroll der kortbruker ikke behøvde å identifisere seg med signaturkontroll. Off-line løsninger ville bidra til å eliminere konkurransevridende effekter mellom små og store butikker, blant annet ved at den gjennomsnittlige transaksjonskostnaden ble holdt lav selv om daglig antall transaksjoner var lavt. Samordningsarbeidet hadde vært vanskelig på grunn av kostnadene forbundet med klargjøring av samordnede terminaler og fordi det var ulikt syn på sikkerhetsløsningene. Markedsstrategiske grunner spilte også inn. Samordningsavtalen hadde som mål at man etter en overgangsperiode skulle få full samordning av terminalløsningene innen dagligvarehandelen for virksomheter av en viss størrelse.

Norges Bank hadde som siktemål å få til en samordning mellom de teknologisk ulike kortløsningene. Norges Bank engasjerte seg aktivt i dette arbeidet, dels via bilaterale kontakter med partene og dels gjennom Kontaktutvalget for betalingsformidling. Etter hvert satt Norges Bank med inntrykk av at det skulle være mulig å håndtere de to løsningene, chipkort for Bankforeningen og magnetstripe for Sparebankforeningen, innenfor det samme systemet. På

⁹² Se "Avtale- og regelverksamling for innenlandsk betalingsformidling" 2006-utgaven, side 248.

grunnlag av innholdet i samordningsavtalen fant Norges Bank det ikke riktig å presse frem mer vidtgående avtaler om samordning. Norges Bank ville imidlertid ved utgangen av 1988 evaluere om nye tiltak var nødvendig for å fremme utvikling mot et mer samordnet system. Dette synet ble delt av Norges Handelsstands Forbund og Forbrukerrådet.

Samordningen tar tid

Tidsangivelsen i samordningsavtalen mellom de to bankforeningene og intensjonserklæringene indikerte at det i andre halvår 1988 ville skje en markert bevegelse i retning av reell samordning mellom bankgruppens utplasserte terminalutstyr. Denne prosessen trakk imidlertid ut. Ved utgangen av 1988 var installeringen av nødvendig leserutstyr i sparebankenes utplasserte terminaler ennå ikke kommet i gang. Fjerning av lokalt utplasserte minibanknøkler i noen av sparebankenes off-line terminaler hadde også gått senere enn forventet. Forretningsbankenes utskifting av tidligere utplasserte terminaler til samordnede Type-2 terminaler var blitt forsinket. Disse terminalene ble først leveringsklare første halvår 1989. Forretningsbankenes forventede konvertering av gamle bankkort til chipkort gikk heller ikke så raskt som forutsatt. For gamle forretningsbankkort måtte man derfor basere seg på signaturkontroll.

Ved utgangen av 1988 var bankterminaler derfor i liten grad tilrettelagt for å ta kort utstedt av andre enn banker. Bare 200 terminaler fra forretningsbankene kunne på det tidspunktet ta kort med PIN-kontroll utstedt av sparebanker (magnetstripens spor 3), Postverket og tilknyttede kortselskaper (magnetstripens spor 2). Til sammen var det nå utplassert ca. 5000 terminaler (3000 fra sparebankene og 2000 fra forretningsbankene). Det forelå ved årsskiftet 1988/89 i begrenset grad tilknytningsavtaler mellom bankene og andre kortselskaper om bruk av deres kort i bankenes EFTPOS-system enten ved PIN eller ved signaturkontroll. Eksempelvis kunne Postverkets kort ikke benyttes i forretningsbankenes terminaler. Utover i 1989 tydet utviklingen på at flere kredittkortselskaper ville slutte seg til bankenes EFTPOS-system. Samordningen innen EFTPOS i Norge baserte seg i hovedsak på kombinerte terminaler som både kunne lese både magnetstripekort og chipkort. Unntaket var sparebankenes on-line terminaler som bare leste magnetstripen. I off-line miljø var det bygget inn betydelig sikkerhet i selve terminalen med sikte på å skape et funksjonelt sett mest mulig enhetlig EFTPOS-system.

Norges Bank fulgte utviklingen nøye med sikte på en bedre og bredere utnyttelse av EFTPOS-systemene i Norge. For Norges Bank var det viktig at partene bestrebet seg på å øke utnyttelsesgraden i det allerede etablerte EFTPOS-systemet. Norges Banks engasjement på dette feltet gjaldt primært å sikre en samordning mellom teknologisk sett ulike kortbaserte løsninger. På bakgrunn av forhandlingene mellom partene og i lys av samordningsavtalen av 22. oktober 1987, fant Norges Bank det heller ikke i 1989 hensiktsmessig å prøve å presse frem mer vidtgående avtaler om samordning. Norges Handelsstands Forbund og Forbrukerrådet delte fortsatt dette synet.

Girosystemene i 1980-årene og på begynnelsen av 1990-tallet

Enkelte hovedtrekk ved girsystemene

På midten av 1980-tallet var de to girsystemene jevnbyrdige målt i antall transaksjoner. Sett fra brukernes side var det ikke tilfredsstillende å ha to parallelle girsystemer som seg i mellom hadde en dårlig kommunikasjonsløsning. Betalinger fra det ene systemet til det andre tok lang tid. Bankgiroblanketter innlevert på et postkontor ble behandlet og avregnet som postgiro og ikke videresendt for direkte avregning via BBS. Bankene praktiserte på sin side et tilsvarende opplegg for postgiroinnbetalinger innlevert i banker. På denne måten forsøkte bankene og Postgiro å styrke sin markedsandel og øke sin float. For brukerne medførte ordningen rentetap og betalingsoverføringer som tok lang tid. Ordningen ga verken kreditor eller debitor full valgfrihet med hensyn til girsystem.

Bankgiro ble driftet av BBS, og siden slutten av 1980-årene hadde BBS tatt i bruk ny teknologi som i betydelig grad reduserte bankenes kostnader ved girobehandlingen. Teknologien ble kalt Giro Image-processing System (GIPSY). Teknologien reduserte BBSs kostnader ved at blankettene ble registrert på elektroniske media. Som et annet rasjonaliseringstiltak testet bankene i samarbeid med BBS kundeorienterte giroautomater (Giro Bank) der kundene selv kunne mate inn giroblankettene i automaten. Denne ville lese og digitalisere blanketten. Planen var å ta disse automatene i allmenn bruk på første del av 1990-tallet. Utplasseringen av Giro Bank automatene ble imidlertid innstilt på grunn av lav interesse fra bankene.

BBS la vekt på at girsystemet skulle ha størst mulig grad av automatisering. OCR-registrering skulle benyttes der det var mulig. Blankettene skulle arkiveres og det var kun det elektroniske bildet som skulle gå videre i behandlingen. Også bankene tilbød både elektroniske og papirbaserte tjenester. Giroblankettene ble normalt levert i betalers bank hvor det ble foretatt signaturkontroll og dekningskontroll. Dette gjaldt både for kontante innbetalinger og for betalinger som skulle belastes konto. Enkelte banker foretok også registrering av blankettene. Etter behandlingen i bankene ble blankettene sendt til BBS som fullregistrerte dem, foretok avregning og sendte konteringsdata til bankdatasentralene som foretok kontoføringen. BBS sendte så bankenes nettoposisjoner til Norges Bank som sørget for at bankenes oppgjørskonti ble kreditert eller debittert i henhold til bankenes nettoposisjoner. Bankene tilbød i hovedsak tre typer elektroniske tjenester: autogiro, direkte kreditering og bedriftsterminalgiro.

Postverkets betalingsformidlingstjenester var basert på at kontohaverne i Postbanken, og i Postgiro kunne man foreta girering mellom (postgiro) kontohaverne. Kontohaverne kunne også foreta innbetalinger og motta kontanter til/fra disse konti. Postgirokontoret var det sentrale behandlingssted i postgirsystemet og all behandling av konto til kontotransaksjoner foregikk der. På tilsvarende måte som bankenes ekspedisjonslokaler fungerte de enkelte postkontorer som lokale behandlingssteder for de kontantbaserte tjenestene Etter hvert tilbød Postgiro elektroniske tjenester både for direkte debitering og direkte kreditering. Disse tjenestene forutsatte at kontohaverne sendte sitt betalingsoppdrag til Postgiro på EDB-basert medium eller over telelinje.

Bankgirosystemet var i motsetning til postgirosystemet basert på et desentralisert kontosystem. I prinsippet kunne enhver konto i en bank benyttes til girooppdrag. Som det fremgår av tabell 9 behandlet BBS i 1992 151,6 millioner transaksjoner, hvorav 96,0 millioner (63 prosent) var papirbasert. Av disse var 19 millioner postgiroblanketter som debitor ønsket debiteret sin bankgirokonto. Over 98 prosent av blankettene i BBS var konto-til-konto transaksjoner. BBS behandlet i 1992 55,6 millioner elektroniske transaksjoner. Av disse var 37 millioner direkte remitteringer, mens 10 millioner var direkte debiteringer. De resterende 9 millioner var elektroniske utbetalinger initiert fra bedriftsterminaler.

Andelen kontantbaserte transaksjoner var langt høyere for postgiro enn for bankgiro. I 1993 utgjorde papirbaserte tjenester 86 prosent av de 144,1 millioner transaksjoner som ble behandlet. Gireringer (konto-til-konto) utgjorde 35 prosent, mens kontant-til-konto og konto-til-kontant transaksjoner utgjorde henholdsvis 35 prosent og 16 prosent. I 1992 behandlet de postale institusjonene 20,5 millioner elektroniske transaksjoner. Av dette var 19,8 millioner direkte remitteringer og 0,7 millioner direkte debiteringer.

Tabell 9 viser at i perioden 1990-1994 økte bankgiros andel av det norske giromarkedet, og målt i totalt antall transaksjoner var bankgiro større enn postgiro fra 1991. Tabellen viser også at veksten i elektronisk bankgiro var langt høyere enn for elektronisk postgiro.

Tabell 9: Utviklingen i antall manuelle og elektroniske transaksjoner i postgiro og bankgiro, 1990-1994 (millioner transaksjoner)

År	Postgiro			Bankgiro			Totalt		
	Elektr.	Papir	Sum	Elektr.	Papir	Sum	Elektr.	Papir	Sum
1990	22,5	125,0	147,5	41,3	101,4	142,7	63,8	267,7	290,2
1991	15,2	124,0	139,2	48,9	99,0	147,9	64,1	223,0	287,1
1992	20,5	123,6	144,1	55,6	96,0	151,6	76,1	219,6	295,7
1993	24,8	124,6	149,4	65,1	94,8	159,9	89,9	219,4	309,3
1994	26,2	117,7	143,9	72,3	112,3	184,6	98,5	230,0	328,5

Kilde: Norges Bank

Forslag til fellesblankett for post- og bankgirosystemene

I Postmeldingen (St. meld. nr. 31 1986/87) ble det lagt frem et forslag til fellesblankett for post- og bankgirosystemene. Forslaget innebar blant annet at det skulle være både en postgirokonto og en bankgirokonto påført blanketten. Dette betydde at betalingsmottakere måtte ha konto i begge girosystemene for at fellesblanketten skulle kunne brukes. Betaler hadde valgfrihet med hensyn til hvilken konto og girosystem pengene skulle gå til.

Mot slutten av 1987 var det ennå ikke avklart hvorledes blanketten skulle se ut. Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet nedsatte derfor høsten 1988 en arbeidsgruppe som skulle vurdere ulike alternativer for fellesblankett til bruk i bankgiro og postgiro. Siktemålet var at Regjeringen på denne måten ville få et bedre beslutningsgrunnlag i spørsmålet om en samordning av de to girosystemene. Arbeidsgruppen ble ledet av direktør Jon A. Solheim fra Norges Bank og hadde medlemmer fra de to departementene. Sekretariatsfunksjonen ble dekket av Norges Bank.

I januar 1989 kom arbeidsgruppens tilrådning⁹³. Den anbefalte at den gjeldende konverteringspraksis opphørte og at det ble etablert mer rasjonelle rutiner for avregning og utveksling av betalinger mellom systemene. Den så det som fordelaktig å innføre en fellesblankett med ett kontonummer samtidig med at konverteringen opphørte. I den grad det ville være hensiktsmessig, kunne innføring av en fellesblankett med ett kreditkontonummer, som fullt ut erstattet dagens blanketter, komme på et senere tidspunkt enn endringen i konverteringspraksisen. Arbeidsgruppen mente også at konvertering og innføring av fellesblankett trolig kunne gjennomføres uten at det ble etablert nye rettsregler. Det ble pekt på at en eventuell rettslig regulering kunne etableres ved endringer i sentralbankloven slik at Norges Bank fikk mulighet til innsyn og inngrep i betalingsformidlingen. Alternativt kunne det etableres en fullmaktslov.

Arbeidsgruppen understreket behovet for samordning av blankettløse girotransaksjoner. I en fremtidsrettet betalingsløsning vil dette være av større betydning enn samordning av blankettbaserte girotjenester. Gruppen mente at forslagene til bedre blankettløs samordning måtte sees i sammenheng med bedre samordning av blankettløsningene, og anbefalte derfor at det ble utarbeidet en forpliktende plan for gjennomføring av begge typer samordning. Tiltak som bedret samordningen, behøvde ikke nødvendigvis gjennomføres samtidig for blankettbaserte og blankettløse transaksjoner mellom postgiro og bankgiro. Etter arbeidsgruppens syn ville dessuten en endring av de postale tjenestenes rammebetingelser kunne legge forholdene til rette for en bedre og varig samordning av de to girosystemene.

I et felles brev i april 1989 fremholdt Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet at det var mest hensiktsmessig at Norges Bank tok opp med to bankforeningene og Postdirektoratet hvordan man kunne komme frem til en samordning av de to girosystemene langs de linjer som var skissert i arbeidsgruppens rapport. Det ble opplyst at Finansdepartementet i Revidert Nasjonalbudsjett for 1989 ville redegjøre for de utredninger som i den senere tid var gjennomført om Postgiro, og hvor blant annet Postgiros rammebetingelser hadde blitt drøftet. Videre ble Norges Bank bedt om å komme med en redegjørelse om oppfølgingsforhandlingene med partene, og at denne ville danne bakgrunn for Finansdepartementets orientering til Stortinget i Revidert Nasjonalbudsjett for 1989.

⁹³ Rapporten "Bankgiro – Postgiro", rapport fra en arbeidsgruppe vedrørende fellesblankett og andre samordningstiltak, Oslo januar 1989.

I slutten av april 1989 innkalte Norges Bank representanter fra bankforeningene og Postverket til et møte hvor det ble redegjort for arbeidsgruppens vurderinger og tilrådninger. I mellomtiden hadde de to bankforeningene og Postverket allerede startet opp drøftingene om en bedre samordning av de to girosystemene. Partene klarte imidlertid heller ikke denne gang å bli enige om en løsning. I brev av 14. september 1989 fra Bankforeningen og Sparebankforeningen ble Norges Bank orientert om forhandlingene. I Postdirektoratets brev til de to bankforeningene hadde direktoratet fremholdt at: ”Gjennomføring av forslag som går vesentlig videre enn de som er nevnt i Postgiros opprinnelige fremlegg, vil derfor ikke være aktuelt før rammebetingelsene eventuelt er endret.” Norges Bank meddelte deretter Finansdepartementet at den var villig til å bidra til å utarbeide et samordningsopplegg for de to girosystemene. I lys av Postdirektoratets innspill ønsket imidlertid Finansdepartementet i første omgang en nærmere vurdering av Postgiros og Postsparebankens rammebetingelser.

Statlig favorisering og subsidiering av Postgiro

Et sentralt spørsmål i 1987 var omfanget av statlig subsidiering av Postgiro. I NOU 1979:16 hadde Betalingsformidlingsutvalget på visse forutsetninger beregnet dette til 67 millioner kroner i 1976. Våren 1987 kom utredningen ”Det økonomiske forholdet mellom staten, Postgiro og det øvrige Postverket” fra Senter for anvendt forskning (SAF). Ifølge utredningen var subsidieelementet vesentlig lavere enn det Betalingsformidlingsutvalget hadde kommet frem til. Siden omfanget av statlig subsidiering hadde betydning for vurderingen av aktiviteten på betalingsformidlingsområdet, enten den skjedde i offentlig eller privat regi, utarbeidet Norges Bank et notat om statlig subsidiering av Postgiro. Beregningen indikerte at statlig subsidiering av Postgiro var vesentlig større enn det SAF-utredningen hadde kommet frem til.

Både bankgiro og postgiro hadde betydelige inntekter gjennom statlige betalingsordninger. Tradisjonelt hadde det meste av statlige betalinger skjedd via Postgiro, men mot slutten av 1980-årene økte statens bruk av bankgiro. Dette var en følge av at flere statlige institusjoner ga betaler valget mellom bankgiro og postgiro. Blant annet ønsket stadig flere trygdemottakere å få sendt sine utbetalinger direkte til en lønnskonto i en bank.

Bankenes og Postgiros overskudd fra statlige betalinger kom i første rekke fra opplegget for innbetaling av skatter og avgifter. Et viktig spørsmål i den sammenheng var valuteringsstidspunktet for de statlige inn- og utbetalingene, det vil si fra hvilket tidspunkt renteberegning skulle starte og slutte. Siden november 1986 hadde Norges Bank hatt flere møter med Postverket for å få endret valuteringsreglene som Postgiro hadde praktisert overfor Norges Bank. Etter den gjeldende ordningen disponerte Postverket samme dags innbetalinger på sin konto i Norges Bank, mens Norges Bank ikke hadde tilsvarende disponeringsadgang på sin postgirokonto. Dette dreide seg om relativt store beløp. Norges Banks innskudd i Postgiro utgjorde gjennom 1986 1,5-2 milliarder kroner ved månedsslutt. Fra oktober 1987 endret Norges Bank derfor sine valuteringsregler slik at de tilsvarte samme regler som Postgiro praktiserte overfor Norges Bank. Etter dette endret Postgiro sine regnskapsrutiner overfor Norges Bank slik at sentralbanken kunne få oversikt over samme dags skyggekonto. I praksis betydde det at

Norges Bank kunne disponere sine midler på kontoen hos Postgiro samme dag. Norges Bank gikk etter dette tilbake til den tidligere valuteringspraksis overfor Postgiro.

Lavere kontolånerente fra staten og bortfall av rentegodtgjørelse fra Norges Bank på kassehold bidro til å svekke Postgiros økonomiske stilling. I lys av Postgiros forverrede rammebetingelser ble det i 1987 nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Norges Bank, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Postverket som ble bedt om å vurdere det økonomiske forholdet mellom Postgiro og staten og Postgiros betydning for Postverkets økonomi. Utredningen ble ikke offentliggjort, og det var uenighet om i hvilken grad Postgiro i realiteten ble subsidiert av staten. Flere forslag til endringer fra Finansdepartementets og Norges Banks utvalgsmemberer som ville redusere subsidieringen av Postgiros økonomi ble senere gjennomført; i første rekke gjaldt dette endringer i skattebetalingsordningene.

Samordning av det norske girosystemet og kortsystemet på 1990-tallet

Innspill fra Norges Bank

Ved begynnelsen av 1990-tallet gjensto fortsatt spørsmålene om å samordne Postgiros og bankenes blankettbaserte giroformidling og elektroniske debiteringstransaksjoner (autogiro). Samordning av minibank og EFTPOS-systemene var heller ikke avklart. For det første var forretningsbankenes og sparebankenes systemer fremdeles basert på henholdsvis chip og magnetstripe. For det andre gjensto samordning av Postverkets kortsystem mot de to bankgruppens systemer, selv om intensjons- og samordningsavtaler var inngått. For bankenes terminaler kunne de fleste terminaler lese både chip og magnetstripe, men tidlig på 1990-tallet gjensto det å oppgradere en del eldre terminaler. Et vanskelig punkt var spørsmålet om gebyrer og priser. Også spørsmålet om prisdifferensiering sto i veien for en samordning. Eksempelvis ønsket Postgiro å ta lavere kundegebyr ved interne overføringer mellom postgirokonti enn ved overføring fra postgirokonto til bankkonto. I 1990 var bankenes gjennomsnittlige kostnader pr. korttransaksjon ved bruk av terminalsystemer fortsatt høyere enn de tilsvarende kostnader for sjekkbruk, og det var spesielt gjennom økt volum på terminalsiden at det var muligheter for kostnadsreduksjoner.

I brev av 22. mars 1991 tilrådte Norges Bank at Norges Postsparebank ble omdannet til et aksjeselskap direkte eid av staten. Postsparebanken måtte få samme rammevilkår som spare- og forretningsbankene. Norges Bank fremholdt at det måtte være et klarere resultatansvar for Postgiros betalingstjenester, og at det ble skilt klarere mellom betalingstjenester og kredittformidling. I denne sammenheng ville kostnadsriktig prising være viktig, og krysssubsidiering måtte unngås. Norges Bank anbefalte at det ble arbeidet mot en sammenslåing av Postgiro og Norges Postsparebank etter at Postsparebanken var omdannet til aksjeselskap. Dette ville gi en mer effektiv og rasjonell drift enn ordningen med Postsparebanken og Postgiro som en del av Postverket.

Norges Bank tilrådte i brev av 12. september 1991 at Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet skulle be partene finne en løsning som kunne gi en rasjonell og kostnadseffektiv giroformidling. Norges Bank understreket behovet for en samordning av de to girosystemene etter mønster av forslagene fra arbeidsgruppen som vurderte ”fellesblankett og andre samordningstiltak”. Disse tiltakene burde gjennomføres både av hensyn til bankenes og Postgiros private kunder og for å sikre at statens konsernkontosystem skulle bli effektivt. En samordning av giroformidlingen ville bidra til en mer effektiv betalingsformidling og medføre kostnadmessig besparelse for bankenes og Postgiros kunder. Norges Bank pekte i sitt brev på at det ut fra hensynet til effektiv ressursbruk i betalingsformidlingen var ønskelig å unngå prisdifferensiering som var begrunnet ut fra andre forhold enn kostnadsforskjeller. I en situasjon hvor systemene var samordnet ville det etter Norges Banks mening ikke foreligge tilstrekkelige kostnadsforskjeller til å begrunne en prisdifferensiering mellom egne og andre institusjoners blanketter.

Postmeldingen og etableringen av Norges Postbank

Stortingsmelding nr. 17 (1991-92), ”Om posttjenestenes fremtidige rammevilkår” (Postmeldingen), ble lagt frem for Stortinget i november 1991. I meldingen redegjorde regjeringen for sine vurderinger av hvordan Postsparebanken, Postgiro og Postverket for øvrig skulle organiseres i fremtiden. Meldingen behandlet også disse institusjonenes eksisterende organisasjonsmessige og økonomiske rammevilkår.

Odelstingsproposisjon nr. 45 (1991-92), ”Om lov om Norges Postbank”, ble fremmet for Stortinget i mars 1992. Regjeringen tilrådte at Norges Postsparebank ble fristilt og navnet ble endret til Norges Postbank. Loven inneholdt de nødvendige lovendringer for omdanningen. Staten skulle fortsatt stå som eier av Norges Postbank, men Postverket skulle utøve eierskapet. I følge forslaget skulle Postbanken arbeide under de samme rammebetingelsene som ordinære banker. Den skulle gis låneadgang i Norges Bank og få krav til ansvarlig egenkapital og skatteplikt, og bli underlagt Kredittilsynets tilsyn. Norges Postbank skulle beholde enerett og plikt til å benytte Postverkets filialnett. Godtgjørelse for bruk av postkontorene skulle avtales med Postverket på forretningsmessig grunnlag. Postbankens betalingsformidling skulle i hovedsak skje gjennom Postgiro, og sjekker og betalingskort trukket på lønnskonti skulle være knyttet opp mot Postverkets kontosystem. Postbankens lønnskonti kunne derfor også benyttes som postgirokonti, det vil si til postgirotjenester. Betalingskort som var utstedt av Norges Postbank kunne benyttes i Postgiros minibanker og EFTPOS-terminaler og i enkelte terminaler som tilhørte oljeselskaper, det vil si terminaler på bensinstasjoner. Lov om Norges Postbank ble vedtatt 5. juni 1992⁹⁴.

⁹⁴ Norges Postsparebank startet virksomheten i januar 1950.

Videre arbeid med å samordne post- og banktjenester

Arbeidet med å effektivisere tjenestene til de postbaserte institusjonene skjedde parallelt med effektiviseringen av statens økonomiforvaltning. Sistnevnte effektivisering ville medføre en betydelig reduksjon i Postgiros inntekter. Postgiro ville miste statlige innskudd, noe som utgjorde 90 prosent av forvaltningskapitalen. Renteinntektene fra disse innskuddene tilsvarte rundt 55 prosent av Postgiros samlede inntekter. Disse inntektene hadde vært benyttet til finansiering av Postverkets filialnett og oppgavene i betalingsformidlingen. Postgiro måtte således legge om driften og få inntekter på andre områder.

Det hadde i lengre tid vært ført forhandlinger mellom Postgiro og bankene om muligheten for samordning av post- og bankgirotjenester. 2. mai 1991 inngikk de to bankforeningene og Postgiro en avtale om gjensidig utveksling av hverandres elektroniske kredittransaksjoner (direkte remitteringer). Bankene mottok også tidligere elektroniske overføringer fra Postgiro, men hadde ikke selv foretatt tilsvarende overføringer til postgirokonti. Avtalen åpnet for en gjensidig utveksling av de bilagsløse elektroniske kredittransaksjonene. Det ble forventet at dette ville øke bruken av remitteringstjenestene. Fortsatt gjensto det å samordne Postgiros og bankenes blankettbaserte giroformidling og elektroniske debiteringstransaksjoner (autogiro), samt minibank og EFTPOS-systemer. Dette hindret en effektiv utnyttelse av systemene og de to partenes kontomasse.

Norges Banks sendte derfor 30. april 1992 et brev til Finansdepartementet og skisserte aktuelle problemstillinger innen norsk betalingsformidling. Norges Bank kom også med forslag til en omfattende samordning av de norske betalingssystemene. I brevet pekte Norges Bank på to hovedutfordringer i det norske betalingssystemet:

- Det burde legges til rette for felles kontoutnyttelse i bank og post.
- Bruken av elektroniske tjenester burde oppmuntres til å utnytte stordriftsfordelene ved et høyt transaksjonsvolum.

I brevet fra Norges Bank ble det vist til at de endringer som det var lagt opp til for Postgiro og Postbanken og innen statlig økonomiforvaltning, la et godt utgangspunkt for en samordning og effektivisering av betalingstjenestene. Dette burde imidlertid sees i en større sammenheng, og det burde legges en samlet plan for en samordning av det norske betalingssystemet.

Forslag i Norges Banks brev av 30. april 1992 om samordning av post- og banktjenester

1. Det burde skje en samordning mellom Postens og bankenes EFTPOS-systemer. Det ble vist til at det ved konsesjonsbehandlingen av avtalen om BankAxept ville være mulig å stille som vilkår at Postbanken ble tilknyttet bankenes felles EFTPOS-system via BankAxept.
2. Det burde også skje en samordning av bankenes og Postens minibanksystemer.

3. Det måtte skje en mer kostnadsriktig prising i betalingsformidlingen, særlig gjaldt dette for de postale institusjonene. Gebyrendringer i de enkelte institusjoner burde også samordnes i tid.
4. Det burde skje en samordning av post- og bankgiro. Den eksisterende ordningen var kostbar, uoversiktlig og tidkrevende.
5. Det burde utarbeides en samlet plan for samordningen av de norske betalingssystemene og legges opp til mer likeartede rammebetingelser mellom banker og post.

Bankene og myndighetene forplikter seg til samarbeid om norsk betalingsformidling

I Revidert nasjonalbudsjett for 1992 kom Regjeringen med et forslag til samordning av norsk betalingsformidling. Forslaget var i stor grad i samsvar med tilråkningene i Norges Banks brev av 30. april 1992:

- Norges Postbank skulle få tilgang til både EFTPOS- og minibanknettet til bankene.
- Post- og bankgirosystemene skulle samordnes for alle typer automatiske overføringer.
- Den delen av kostnadene i betalingsformidlingen som ble dekket ved direkte priser skulle gradvis økes både i Postgiro og i bankene. Prisene måtte for øvrig avspeile kostnadene.
- Det skulle etableres mer rasjonelle utvekslingsrutiner for blanketter mellom post- og bankgirosystemene.

I første omgang ble forslagene ikke fulgt opp. Mange norske banker var på denne tiden svekket på grunn av bankkrisen, og staten måtte på forskjellig vis støtte norsk banknæring⁹⁵. Høsten 1992 hadde de tre største forretningsbankene behov for ytterligere kapitaloverføringer fra staten via Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond. I avtaler av 23. november 1992, som ble inngått med DnB, Kreditkassen og Fokus Bank, ble det innarbeidet en bestemmelse om at bankene forpliktet seg til å samarbeide med andre banker og myndighetene for å rasjonalisere og effektivisere betalingsformidlingen så langt dette kunne bedre bankenes resultater.

I desember 1992 ble det inngått en rammeavtale mellom Bankforeningen, Sparebankforeningen og Postbanken om integrering av Postbanken i de øvrige bankenes samarbeid og felles infrastruktur for betalingsformidling. Etter rammeavtalen kunne Postbanken velge å beholde sitt innsamlingssystem for EFTPOS-transaksjoner, men det skulle foretas en teknisk samordning, slik at det for kundene fremsto som ett nett. Dette ble fulgt opp i salderingen av statsbudsjettet for 1993. 11. februar 1993 sendte Finansdepartementet et brev til Postgiro, Norges Postbank, Bankforeningen og Sparebankforeningen med oppfordring om gjennom egne drøftinger å komme frem til avtaler om samordning av partenes direkte debiteringsordninger, etablering av mer rasjonelle utvekslingsrutiner for blanketter, gjensidig aksept for kort i

⁹⁵ Se Norges Banks skriftserie nr. 33, "The Norwegian Banking Crisis".

betalingskortterminaler og minibanker, samt bedre kostnadsdekning av betalingsformidlingen gjennom direkte priser.

Resultatet av disse drøftingene ble meddelt Finansdepartementet i brev av 20. august 1993. I brevet viste partene til at de generelt var enige om ønskeligheten av å gjennomføre de samordningstiltakene som var skissert, med siktemål om bedre inntjening for partene og bedre tjenester for brukerne. Postinstitusjonene viste imidlertid til de konsekvenser en rask opptrapping av priser og rask overgang til elektroniske tjenester ville ha for Postverkets distribusjons- og ekspedisjonsnett. En slik prisopptrapping og samordning ville derfor etter Postbankens og Postgiros oppfatning bare kunne gjennomføres innenfor et lengre tidsperspektiv enn det Bankforeningen og Sparebankforeningen la til grunn. I brevet til Finansdepartementet opplyste partene at de vurderte en skrittvis samordning av enkeltelementer i forslaget.

BankAxept etableres

Ved utgangen av 1991 var det fire ulike datamiljøer på EFTPOS-området: Teamco/Payex, K-pay, Fellesdata og NOVIT. I tillegg opererte Postgiro med sitt eget EFTPOS-system. Bankgruppens ulike valg av teknologi og særnorske tekniske og sikkerhetsmessige løsninger førte til høyere faste kostnader og lavere driftsstabilitet, og motvirket utvikling og utbredelse av systemet. Samordningsproblemet var erkjent blant bankene, og det ble derfor igangsatt et arbeid med sikte på å samordne EFTPOS-systemene i Norge. I november 1991 ble de to bankforeningene enige om å opprette et felles operasjonelt EFTPOS-selskap, BankAxept⁹⁶. BankAxept fikk en aksjekapital på 15 millioner kroner og ble eid 50/50 av de to bankgrupperingene. Selskapet ble senere et heleid datterselskap av BBS.

BankAxept fikk det operasjonelle ansvaret for driften av en felles infrastruktur for kort. Selskapet skulle ikke eie infrastruktur, men kjøpe nettverkstjenester på forretningsmessig basis. Mottakssystemet ble eid av selskapet, og det skulle sørge for vedlikehold og videreutvikling av dette. Driften av systemet skulle settes bort til en underleverandør på forretningsmessig basis. Etableringen av BankAxept ble av mange ansett å representere en tilfredsstillende løsning for integrering av forretningsbankenes og sparebankenes kortbaserte betalingssystemer. Postbanken var ikke inkludert på en fullverdig måte i kortsamarbeidet eller i samordningen i betalingsformidlingen for øvrig. Finansdepartementet avventet derfor godkjenning av avtalen om BankAxept for å benytte den som et middel i myndighetenes bestrebelser på å få etablert en samlet samordning av bankenes og postens systemer for betalingstjenester. Godkjennings-søknaden fra 1991 ble derfor ikke realitetsbehandlet.

Senest ved årsskiftet 1992/93 skulle bankene ha utarbeidet planer for overgang til terminaler som bare var tilknyttet BankAxept. BankAxept skulle typegodkjenne terminaler som skulle tilknyttes systemet. Standarder og sikkerhetskrav skulle i størst mulig grad tilpasses løsninger som ble benyttet internasjonalt. Dette innebar blant annet at terminalene aksepterte kort som var utstedt

⁹⁶ Selskapet ble stiftet 30. november 1991.

av andre enn banker. Prising av tjenester og markedsmessige forhold ble overlatt til den enkelte bank, som selv avgjorde om kort utstedt av andre enn banker skulle kunne anvendes i bankens terminaler. Saker av bankpolitisk karakter og andre saker av vesentlig betydning for bankene som oppsto i forbindelse med selskapets virksomhet skulle forelegges de to bankforeningene.

Kortsystemet til BankAxept ble tatt i bruk i 1993. Etableringen skapte grunnlag for lavere kostnader og større utbredelse av EFTPOS i Norge. Alle banker skulle innen 1. januar 1995 ta i bruk terminaler som utelukkende var knyttet opp mot BankAxept. Selskapet skulle også i samråd med Bankenes Standardiseringskontor (BSK)⁹⁷ forestå valg av teknologi for systemet. Teknologien skulle i utgangspunktet være basert på internasjonalt valgte løsninger. På denne bakgrunn valgte selskapet å basere EFTPOS-systemet på magnetstripen på bankkortene og på on-line kommunikasjon mellom terminal og kortutsteder for kontroll av kortene.

Det var ulike modeller for eierskap til terminalene. De fleste av terminalene ble eid av bankene og leid ut til det enkelte brukersted. Etter hvert ble det også bestemt at BankAxept fra 1. januar 1995 skulle eie alle terminalene som var tilknyttet systemet. Brukerstedene kunne selv avgjøre om kort utstedt av andre enn banker skulle kunne anvende terminalene.

Norges Postbank og Postgiro fusjonerer til Postbanken

I Nasjonalbudsjettet for 1994 signaliserte Regjeringen at den ville arbeide videre for å legge til rette for gjennomføring av samordningsopplegget for post- og banktjenester og forsere planene. En slik forsering hadde sin bakgrunn i de endringer som var i ferd med å skje på bank- og betalingsformidlingsmarkedet. Det var behov for å styrke betalingstjenestene som skjedde gjennom Postverkets nett, og ikke minst ble det lagt til grunn at en sammenslåing av Postgiro og Norges Postbank ville kunne skape et bedre grunnlag for samordning av det samlede betalingssystemet. Det ble derfor nedsatt en prosjektgruppe som bestod av representanter fra Norges Postbank, Postgiro og Postverket. Gruppen foreslo en sammenslåing til en postal bank basert på Postgiros betalingssystem fra 1. januar 1995.

I Stortingsproposisjon nr. 38 for 1993-94 foreslo Regjeringen en fusjon mellom Norges Postbank og Postgiro. Et siktemål var å sikre og styrke bank- og betalingstilbudet i alle deler av landet gjennom nettet til Postverket. Regjeringen mente at en slik fusjon ville gi markedsmessige og kostnadmessige fordeler. Fusjonen ville dessuten forbedre grunnlaget for en samordning av betalingssystemene. Den fusjonerte banken skulle få rammevilkår på linje med andre banker og gis full forretningsmessig frihet. Forslaget fikk tilslutning i styrene til Norges Postbank og Postverket. Fusjonen ble vedtatt av Stortinget i oktober 1994, og den fusjonerte enheten – Postbanken – ble etablert med virkning fra 1. januar 1995.

⁹⁷ BSK ble opprettet i 1994 etter at Bankenes Utredningselskap (BUS) var blitt avviklet. Et hovedformål var å få en felles, effektiv og fleksibel infrastruktur innen betalingsformidlingen.

Det norske girosystemet samordnes

Etableringen av Postbanken med samme rammebetingelser som øvrige banker åpnet for en rasjonell samordning mellom alle banker. Bankforeningene og Postbanken inngikk i september 1995 en avtale om integrering av Norges Postbank i forretnings- og sparebankenes felles system innenfor betalingsformidlingen. Avtalen innebar at Postbanken deltok på linje med øvrige banker når det gjaldt betalingstjenestene og avregningsfunksjonen i BBS. Publikum kunne etter dette benytte sine postbankkort i bankenes minibanker og betalingsterminaler på linje med bankkort. Det var enighet om å erstatte de tidligere bank- og postgiroblankettene med en ny giroblankett. Det ville også bli mulig å avtale automatiske betalingsordninger, som Autogiro og Avtalegiro, mellom konti i forretnings- og sparebankene og Postbanken. Betalingsmottakerne ville få betalingsinformasjon på samme måte, uavhengig av om betalingen kom fra en bankkonto eller en postbankkonto. Postbanken kunne nå operere som en hvilken som helst bank, og den kunne utvide tjenestetilbudet til sine kunder. Finansdepartementet godkjente i brev av 9. mai 1996 avtalen i henhold til finansieringsvirksomhetslovens § 2-7. I brev 28. februar 1996 tilrådte Norges Bank at avtalen ble godkjent.

I november 1996 ble det innført en felles giroblankett. Fellesblanketten skulle etter den opprinnelige planen erstatte de gamle bank- og postgiroblankettene i løpet av 1997. De forsvant imidlertid først fra og med juni 1998, men allerede i andre kvartal 1998 utgjorde den nye fellesblanketten 96 prosent av den totale giromassen. Dette markerte slutten på en langvarig prosess som hadde startet midt på 1950-tallet.

Det norske kortsystemet samordnes

Etter hvert kom Postbanken til at den ville velge BankAxept ved innsamling av EFTPOS-transaksjoner. Dermed ble Postbanken helt integrert i den øvrige strukturen. Postgiro startet 1. januar 1994 med å utstede postgirokort. Bankforeningene søkte i brev av 5. januar 1996 om godkjenning av avtalen med Postbanken. Finansdepartementet godkjente avtalen den 9. mai 1996. Fra 1996 hadde Norge således ett system med betalingsterminaler i butikkene der alle bankkort kunne benyttes til å flytte kontopenger fra kjøpers til selgers bankkonto uten blankettbehandling og uten fysisk håndtering av kontanter. Mange av betalingsterminalene kunne dessuten bli brukt til utlevering av kontanter i butikkene. Bruken av ikke-bankutstedte betalingskort i BankAxepts terminaler var avhengig av bilaterale avtaler mellom det enkelte brukersted og den enkelte kortutsteder. BankAxept var et system beregnet for Norge, men fra 1998 var enkelte norske EFTPOS-terminaler også plassert utenlands for å betjene grensehandelen (for eksempel på Svinesund handelsområde).

Prising av og kostnader ved betalingstjenester

Norges Banks syn på kundegebyrer i betalingsformidlingen

Innføring av priser på betalingstjenester hadde allerede på 1970-tallet både fra faglig og politisk hold vært sett på som ønskelig ut fra et allokerings- og inntektsfordelingssynspunkt. Priser og kostnader i betalingsformidlingen var således et sentralt tema i 1979-utredningen om

betalingsformidling (NOU 1979:16). Selv om det hersket bred faglig enighet om at det skulle betales for betalingstjenester), forble det et vanskelig spørsmål også de etterfølgende årene.

Da Bankforeningen i 1985 søkte om dispensasjon for avtaler om felles gebyrer m.v. i bankvirksomhet, var dette imidlertid et spørsmål som gikk lengre enn spørsmålet om å prise bankenes tjenester. Bankforeningen mente at en felles opptreden var en nødvendig forutsetning for å få i gang prosessen om riktigere prissetting. Bankinspeksjonen kom i sitt brev av 26. februar 1985 med en klar tilrådning om at det ble gitt dispensasjon for en avtale om felles gebyrer m.v. i bankvirksomhet. Dispensasjonen skulle gis inntil videre. Allerede sommeren 1983 hadde Bankinspeksjonen i et brev til Forbruker- og administrasjonsdepartementet gitt uttrykk for det samme. Spørsmålet var om unntaket for bankvirksomhet i forskriften av 1. juli 1960 om konkurranseregulering av priser m.v. skulle oppheves. Bankinspeksjonen viste til at dette var et virksomhetsområde som ikke kunne fungere uten samarbeid om systemer, teknologi og fellestiltak, og at det verken var rimelig eller rasjonelt at denne virksomheten ble finansiert av rentemarginen.

Norges Bank hadde ved flere anledninger⁹⁸ påpekt det uheldige i at bankene konkurrerte på grunnlag av gratistjenester. Dette forutsatte at bankene dekket inn sine betalingsformidlingskostnader gjennom rentemarginen, noe som igjen fikk konsekvenser for låntakere og innskytere. Dette førte også til en uheldig ressursallokering. Direksjonen i Norges Bank hadde saken om felles gebyrer til behandling vinteren 1985. I saksdokumentene ble det pekt på at det av konkurransemessige grunner ville være vanskelig for bankene å innføre priser for betalingstjenester dersom ikke innføringen av priser skjedde i fellesskap. En kunne kanskje tenke seg at Bankforeningen kom med en sterk oppfordring til medlemsbankene om å følge opptrukne retningslinjer for prising. En slik oppfordring hadde imidlertid enkelte negative effekter. Det var for eksempel sannsynlig at enkelte banker ikke ville følge oppfordringen. I og med at saken hadde stor oppmerksomhet i media, ville det være enda mer sannsynlig at noen ville bryte ut. Dette ville igjen kunne føre til at det ville ta lang tid før prising kunne bli innført. Avslag på dispensasjon ville også kunne oppfattes som en avvisning av gebyrer fra myndighetenes side.

I Norges Banks direksjon var det ulike syn på saken. Ut fra en samlet vurdering kunne flertallet i direksjonen (blant annet direksjonens formann, Getz Wold) ikke tilrå at søknaden fra Bankforeningen om dispensasjon for avtaler om felles gebyrer m.v. i bankvirksomhet ble imøtekommet. Direksjonens nestformann (Hermod Skånland) støttet søknaden fra Bankforeningen, og mente Bankforeningens initiativ var verdifullt. Det ville sette i gang prosessen mot riktigere prissetting av betalingstjenester. I brevet til Prisdirektoratet tilrådde Norges Bank at et eventuelt avslag på Bankforeningens søknad kunne begrunnes med at det ikke var prinsipielt riktig å gi en spesiell dispensasjon til en bestemt næring. Begrunnelsen måtte ikke

⁹⁸ Allerede påpekt i sjefdirektør Knut Getz Wolds årstale i 1973, se kapittel III.3.i.

få en ordlyd som indikerte at myndighetene på noen måte ikke støttet innføring av gebyrer på bankenes betalingstjenester.

Støtten fra Sparebankforeningen var heller ikke 100 prosent. Forbruker- og administrasjonsdepartementet avviste bruken av minstepriser (prisregulerende avtaler)⁹⁹. Saken var en belastning for samarbeidet mellom de to bankforeningene.

Bankgebyrer og interbankgebyrer

Gebyrene på sjekk ble til å begynne med hovedsakelig basert på to hovedmodeller. Den ene var LO/NAF-modellen. Etter denne var sjekker over et visst beløp gebyrfrie, mens mindre sjekker ble gebyrbelagt. Den andre hovedmodellen var basert på at kunden kunne skrive ut et visst antall gebyrfrie sjekker pr. måned. Sjekker ut over dette antallet ble gebyrbelagt.

Hvis en kortkunde brukte sitt kort til minibankuttak i en annen bank, skulle kundens bank betale minibankeieren en viss sum for uttaket. Styret i Sparebankforeningen hadde anbefalt ordningen i 1984. Til å begynne med ble gebyret for minibankuttak i annen bank satt til 3 kroner pr. uttak og bruk av kortet i en betalingsterminal satt til kroner 1,50. For sjekker var gebyret 4 kroner. Midt på 1980-tallet unnlot likevel om lag ¼ av de små sparebankene å gebyrlegge sjekker. I 1985 ble definisjonen for hva som var småsjekker hevet fra 150 kroner til 400 kroner, men fortsatt skulle minibankuttak i bankens åpningstid være gratis.

Fra september 1985 innførte bankene på generell basis gebyrer seg imellom, interbankgebyrer, i betalingsformidlingen. Før 1985 var interbankgebyrer delvis etablert internt i bankgrupperingene og delvis for banker tilhørende samme datasentral. I 1985 etablerte Bankforeningen ”fullt sett” interbankgebyrer mellom forretningsbankene og fikk dispensasjon av Prisdirektoratet for denne avtalen. Prisdirektoratet ønsket at avtale om interbankgebyrer også skulle omfatte sparebankene, og de to bankforeningene kom etter dette til enighet om en felles avtale. Som sentralbank ønsket ikke Norges Bank for egen del å slutte seg formelt til avtalen, men fulgte i praksis bestemmelsene om interbankgebyrer som var inngått mellom de to bankforeningene

Beslutningen om interbankgebyrer omfattet også et annet viktig punkt, nemlig at BBS’ prissetting mot bankene ble snudd. Tidligere var det mottakers bank som måtte betale BBS-prisen, fordi det var denne banken som ville få nytte av pengene. Fra 1985 ble det innleverende bank som ble belastet prisen, fordi det var denne banken som faktisk leverte oppdraget til BBS.

Motstanden mot prising av betalingstjenester blir mindre

I siste halvdel av 1980-årene ble det etter hvert større aksept for å beregne gebyrer. Det ble forstått at det kostet å produsere tjenestene og at det var brukerne som burde betale for kostnadene. Da Bankforeningen 29. november 1988 søkte om dispensasjon fra prislovens forskrifter om konkurranseregulerende avtaler for en avtale mellom medlemsbankene om

⁹⁹ Prisdirektoratet ville gi dispensasjon, men avgjørelsen ble overprøvd av departementet.

valutering av blankettbaserte bankgirotransaksjoner og sjekker, ble dispensasjon fra Prislovens bestemmelser innvilget i desember 1988.

Formålet med avtalen var å innføre felles valuteringsregler for giro- og sjekktjenester og å redusere floattiden¹⁰⁰ til en dag. Forretningsbankene ville samtidig øke gebyrene på de tilsvarende tjenestene. Hensikten var å få hurtigere og mer effektiv betalingsformidling og mer forståelige og entydige priser overfor bankenes kunder. Omleggingen av valuteringspraksisen for girotjenesten ble gjennomført i første kvartal 1989, mens omleggingen for sjekk kom noe senere. Sparebankforeningen begrenset seg i denne saken til å henstille til medlemsbankene om å redusere floattiden til én dag. Mange sparebanker fulgte oppfordringen, men reduksjonen varierte fra bank til bank. Postgiro hadde ikke planer om å redusere floattiden.

I 1988 ble det gjort forholdsvis store endringer i gebyrsatsene i avtalen om interbankgebyrer. Formålet var å synliggjøre forskjellene mellom de mest effektive elektroniske tjenestene og de minst effektive manuelle tjenestene. Gebyrer for ”meg selv”-sjekkerne ble hevet til 10 kroner. Dette gebyret falt imidlertid bort på 1990-tallet, men de banker som ønsket det kunne ta et ekspedisjonsgebyr i stedet. Ekspedisjonsgebyret kom i tillegg til interbankgebyret. Gebyrene var likevel ikke store nok til å dekke inn de totale kostnadene ved de ulike betalingstjenestene. På denne tiden arbeidet bankene også med å rasjonalisere bruk av kostbare manuelle rutiner i girobehandlingen.

Bankenes gebyrheving i løpet av 1989 bidrog til en ytterligere reduksjon i underskuddet i betalingsformidlingen, og førte til en mer effektiv utnyttelse av betalingssystemene. Fortsatt var imidlertid gebyrinntektene lavere enn de variable enhetskostnadene. Dette gjaldt særlig for sjekkbruken, men også for den blankettbaserte del av giroformidlingen. Ny teknologi bidrog også til kostnadsreduksjon. Økning i gebyrer utover i 1990-tallet bidrog til at disse etter hvert på en bedre måte enn tidligere reflekterte kostnadsforskjellene mellom de ulike betalingstjenestene. Prisene på papirbaserte tjenester økte, men de elektroniske tjenestene ble billigere. På den måten ble det en mer kostnadsriktig bruk av betalingstjenestene. I 1990 lå gebyrene for et flertall av tjenestene høyere i forretningsbankene enn i sparebankene. Særlig gjaldt dette bruken av elektronisk baserte tjenester. Bankene praktiserte fortsatt to ordninger for beregning av sjekkgebyrer. Den ene baserte seg på at det skulle være et gitt antall gebyrfrie sjekker pr. måned, den andre på gebyrfritak for sjekker over et visst minimumsbeløp.

Brukerstedsprovisjoner for nasjonale og internasjonale kortselskaper

En forskrift med hjemmel i lov om finansieringsvirksomhet fra 1976 satte forbud mot å ta brukerstedsprovisjon. Bakgrunnen var at myndighetene ønsket at brukerne (og altså ikke brukerstedene selv) av kortselskapenes betalingstjenester skulle betale for kostnadene ved tjenestene. De internasjonale kortselskapene hadde dispensasjon fra dette forbudet inntil 1986. Finansdepartementet opphevet i 1986 reisekortselskapenes dispensasjon fra forskrifter i

¹⁰⁰ Finansavtaleloven som trådte i kraft fra 2000 forbød ”float”-inntekter for bankene.

finansieringsvirksomhetsloven om forbud mot å ta brukerstedsprovisjon. Reisekortselskapene (unntatt Visa) gikk deretter til sak mot staten, og bestred hjemmelsgrunnlaget for å regulere deres virksomhet gjennom finansieringsvirksomhetsloven. Staten ble frifunnet i april 1987. Selskapene anket ikke dommen. Selskapene tilpasset seg de nye rammebetingelsene, blant annet ved å legge om oppgjørsform overfor kortholderne og brukerstedene slik at selskapene i realiteten ikke selv bidro med kredittgivning. De ble dermed ikke rammet av finansieringsvirksomhetsloven. American Express la om virksomheten til debetkort og anså derved at det var utenfor virkeområdet til finansieringsvirksomhetsloven. Eurocard endret også sitt opplegg slik at det ble brukerstedene som sto som kreditor. Diners Club søkte om og fikk konsesjon som finansieringsselskap.

Fra myndighetenes side ble det vurdert om selskapene ved omlegning av oppgjørsformene kunne rammes av finansieringsvirksomhetsloven. Det ble også reist spørsmål om behovet for en ny lov om kontokort som på en mer hensiktsmessig måte hjemlet reguleringen av disse kortene. Som følge av den uklarhet som oppsto rundt kontokortforskriftens hjemmelsområde, fastsatte Finansdepartementet 5. oktober 1989 ny forskrift om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort. Forskriften skulle benyttes på provisjoner for bruk av kort utstedt i Norge. Reisekortselskapene fikk maksimalt belaste brukerstedene med en brukerstedsavgift tilsvarende 1 prosent av omsetningen (gjaldt nordmenns bruk av kort i Norge). Verdien av den kredittfordel disse selskapene hadde ved forsinket oppgjør til brukerstedene ble begrenset til 14 dagers fri kredittid. Verdien av kredittfordel utover dette skulle medregnes innenfor 1 prosent grensen. Øvrige kontokortselskaper (hovedsakelig norske kredittkort) hadde ikke adgang til å belaste brukerstedet for andre kostnader enn verdien av kredittiden de oppnådde via-a-vis brukerstedene. De hadde heller ikke adgang til å øke oppgjørstiden som gjaldt ved forskriftens ikrafttreden.

På bakgrunn av henvendelser fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) vedtok Finansdepartementet å gi selskapene en utsettelse for tilpasning til de nye kravene til 1. juni 1990. Bakgrunnen for utsettelsen var at kortselskapene og næringsorganisasjonene holdt på å utarbeide en ny rammeavtale som skulle sikre de konkurransemessige forhold som forskriften tok sikte på. Det ble etter hvert inngått bilaterale avtaler mellom næringsorganisasjonene og hvert av kortselskapene der brukerstedsgebyret ble gitt en øvre begrensning. I utgangspunktet skulle maksimalsatsene sørge for at kortselskapenes inntekter forble uendret i forhold til de gamle satsene. I tillegg til prisvilkår inneholdt rammeavtalen forpliktelser til å samarbeide om teknologiske løsninger som hadde som mål at alle elektroniske betalingsterminaler innen utgangen av 1992 skulle kunne akseptere kort fra de ulike selskapene. Kortselskapene forpliktet seg til å utvikle interne systemer som var i stand til å motta data fra og kommunisere med de elektroniske terminalene. Dette var et viktig element i arbeidet med å få ned kostnadene i betalingssystemet. På denne bakgrunn ønsket rammeavtalens deltakere at forskriften skulle oppheves. Finansdepartementet imøtekom ikke dette ønsket, og ville i første omgang observere om avtalen virket slik at konkurransen

mellom selskapene bidrog til lavere priser overfor brukerstedene enn de maksimalpriser som avtalen la opp til.

Beregning av priser, kostnader og effektivitet i betalingsformidlingen

Beregninger fra 1982 viste at bankenes kostnader til betalingsformidling beløp seg til 1,2 milliarder kroner. Floatinntektene var ca. 400 millioner kroner. Differansen måtte tas fra rentemarginen. Systemet ga heller ikke brukerne av betalingstjenester noen insitamenter til å opptre økonomisk rasjonelt. Denne situasjonen kunne ikke vedvare. For å ha et bedre faglig grunnlag for diskusjonen om inntekter, kostnader og prissetting i betalingsformidlingen, gjennomførte Norges Bank i 1988 for første gang en analyse av kostnads- og inntektsforholdene i betalingsformidlingen, herunder:

- Hvor store var bankenes og Postgiros kostnader for utvalgte betalingstjenester?
- Hvor stort er omfanget av gebyr- og floatinntekter i betalingsformidlingen?
- Hvordan bør prissystemet i betalingsformidlingen være?

Rapporten "Foreløpig anslag for kostnadene i betalingsformidlingen" vurderte kostnadsforholdene, og ble lagt frem på møtet i Kontaktutvalget for betalingsformidling i januar 1989. Resultatene av arbeidet ble publisert i Penger og Kreditt 3/1989 og 4/1989¹⁰¹. Hovedkonklusjonen var at betalingsformidlingen i Norge var meget ressurskrevende. Prissystemet i betalingsformidlingen hadde bidratt lite til å få en effektiv ressursbruk i bankene og Postverket. Den forestående omlegging av gebyr- og valuteringspraksis som var på trappene, kunne bidra til å endre dette. Gjennom sin undersøkelse håpet Norges Bank å skape en felles plattform for videre vurdering av priser og ressursbruk i betalingsformidlingen. Norges Bank gjennomførte en ny undersøkelse av inntekter, kostnader og prissetting i betalingsformidlingen i 1994¹⁰². Selv om betalingsformidlingen fortsatt medførte underskudd for bankene, var bankenes priser fordoblet siden 1988/89 og prissystemet reflekterte i større grad enn tidligere kostnadsforskjellene mellom de ulike tjenestene. Mens bankene i 1988 dekket inn omkring 41 prosent av sine kostnader ved sjekk og giro gjennom floatinntekter, 33 prosent gjennom rentemarginen og 26 prosent gjennom prisen, var de tilsvarende prosentsatsene i 1994 15 prosent, 46 prosent og 39 prosent. For å bidra til effektiv bruk av ressursene i betalingsformidlingen burde transaksjonsprisene som et minimum dekke variable kostnader. Videre burde float i utgangspunktet unngås. I 1994 hadde bankene derfor fortsatt stort behov for ytterligere kostnadsreduksjoner og mer omfattende prissetting. Verken i 1988 eller i 1994 omfattet kostnadsundersøkelsen kostnader ved bruk av kontanter.

¹⁰¹ Asbjørn Fidjestøl, Dag Inge Flatraaker og Carl Jacob Vogt, "Kostnader i betalingsformidlingen", PEK 3/1989 og Asbjørn Fidjestøl, Dag Inge Flatraaker og Carl Jacob Vogt, "Inntekter, kostnader og prissetting i betalingsformidlingen", PEK 4/1989.

¹⁰² Dag Inge Flatraaker og Pål Erik Robinson, "Kostnader i betalingsformidlingen", PEK 1/1995 og Dag Inge Flatraaker og Pål Erik Robinson, "Inntekter, kostnader og prissetting i betalingsformidlingen", PEK 2/1995.

Overgangen fra manuelle til elektroniske tjenester

Gjennom 1980- og 1990-årene ble det introdusert mange nye betalingstjenester i Norge. Sett over hele perioden var det en markant overgang fra manuelle og papirbaserte tjenester over til automatiske og elektroniske tjenester. En viktig årsak til at nye tjenester ble tatt i bruk var at bankene mot slutten av 1980-tallet startet med å prise sine tjenester. Så lenge sjekkbruken var gratis holdt den seg på et høyt nivå, men etter hvert som det kom billigere alternativer skjedde det en rask overgang til disse. I siste del av 1980-årene sank sjekkbruken betydelig som følge av den økte gebyrleggingen.

I tabell 10 vises prisutviklingen for en del betalingstjenester i perioden 1991-99. Tallene angir pris pr. transaksjon og er beregnet som et gjennomsnitt for alle norske banker: I første del av tabellen finnes de papirbaserte tjenestene. Disse viser en markant prisøkning fra et forholdsvis høyt nivå til et betydelig høyere nivå. De elektroniske tjenestene i nedre del av tabellen har et markert lavere prisnivå enn de manuelle tjenestene samtidig som prisutviklingen nominelt er mye lavere. For tjenester som ble introdusert i perioden, finnes ikke tall for alle årene.

Tabell 10: Prisutviklingen for enkelte viktige papirbaserte og elektroniske tjenester, 1991 – 1999. Kroner

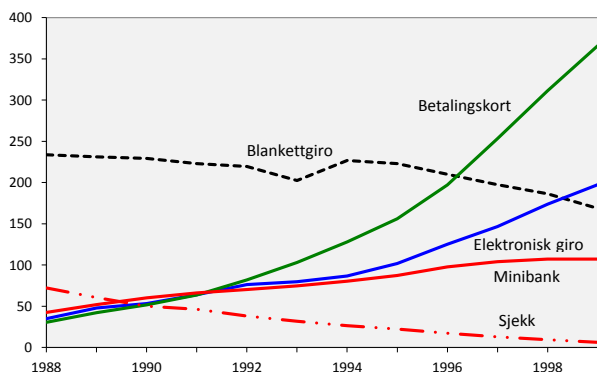
År	1991	1993	1995	1997	1999
Brevgiro	2,69	5,43	5,69	10,47	11,12
Giro betalt ved skranke	6,31	9,30	9,98	12,73	18,08
Giro betalt kontant	7,70	8,82	11,00	17,95	23,40
Sjekk	5,57	7,73	8,40	9,79	10,72
Telegiro	-	-	-	2,45	2,31
Nettgiro	-	-	-	-	2,03
Remittering u/melding	0,40	0,89	0,93	1,62	1,59
Egen banks minibank i åpningstid	-	2,20	2,91	3,31	3,79
EFTPOS-betaling (kort)	1,11	1,87	2,02	2,20	2,07
Autogiro u/melding	0,46	0,85	0,90	1,06	1,50
Avtalegiro	-	-	-	1,52	1,51

Kilde: Norges Bank

I siste halvdel av 1990-årene ble de fleste giroblanketter sendt pr. brev (brevgiro). Som det fremgår av figur 5 fant det mot slutten av perioden sted en kraftig oppgang i bruken av elektroniske girotjenester på bekostning av de blankettbaserte girotjenestene, inklusive brevgiro.

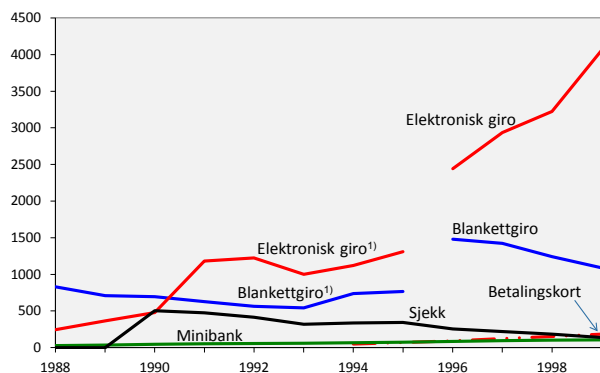
Veksten i bruk av giro skyldtes blant annet at masseutbetalinger som utbetaling av lønn, skatt og trygd i stadig større grad ble gjort elektronisk. Samtidig fant det sted en sterk økning i antall utstedte betalingskort. Veksten var sterkest for bankkort og internasjonale kredittkort, mens nasjonale kredittkort og oljeselskapenes kort hadde vesentlig mindre økning.

Figur 5: Antall transaksjoner i hovedgrupper betalinger 1988–99 (mill.)



Kilde: Norges Bank

Figur 6: Totalt beløp i betalingsformidlingen 1988–99 (mrd.)

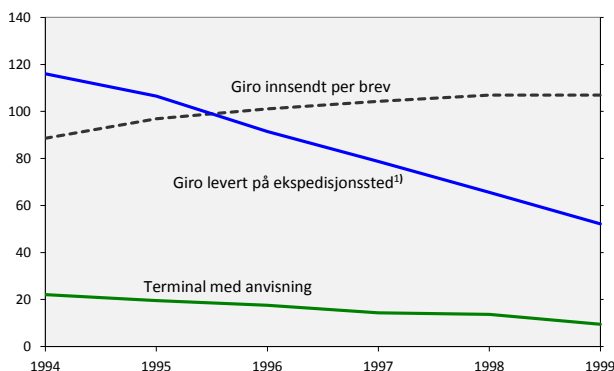


¹⁾ Eksklusive Postbankens tall.

Kilde: Norges Bank

Figur 6 viser omsetningen med de ulike betalingsinstrumentene. Grunnet omlegging av statistikken mangler sikre tall for giroomsetningen i 1995. Figuren viser ellers at giroomsetningen var langt høyere enn omsetningen med betalingskort og sjekk, og at elektronisk giro økte sterkt på slutten av 1990-tallet. Omsetningen med papirgiro ble redusert, men ikke i samme takt som den økte omsetning med elektronisk giro. Selv om antall utstedte sjekker ble redusert til en tidel fra 1989 til 1999, var det først i 1999 at omsetningen ved bruk av betalingskort passerte omsetningen med sjekk. Dette skyldtes at beløpene som ble skrevet ut med sjekker var store i forhold til de enkelte betalingene som ble foretatt med kort.

Figur 7: Blankettbaserte girotjenester 1994–98. Mill. transaksjoner



¹Giro levert i skranke (både kontante betalinger og kontobelastninger)

Kilde: Norges Bank

Figur 7 viser utviklingen i bruken av papirbaserte giroløsninger på siste del av 1990-tallet. Bruken av brevgiro stagnerte rundt år 2000, mens bruken av giro innlevert på ekspedisjonssted viste en sterk nedgang gjennom hele perioden. På grunn av stor bruk av brevgiro var andelen av papirbasert giro fremdeles høy (51 prosent). Selv om bruk av girobetaling over Internett også viste betydelig økning, utgjorde omsetningen med giro over Internett i 1999 fortsatt bare 1 prosent av antall girotransaksjoner.

På slutten av 1990-tallet var bruken av betalingskort større i Norge enn i de fleste industrilandene, og veksten var sterkere enn i mange andre land med avanserte betalingssystemer. Sammenlignet med andre land hadde Norge mange EFTPOS-terminaler pr. innbygger, terminalene ble brukt hyppigere og den nominelle verdien pr. transaksjon var høy. Samtidig var det i Norge færre kort i bruk pr. innbygger enn i mange andre land. En forklaring på dette var at det var mer vanlig med kombinerte kort som kunne benyttes i alle norske minibanker og EFTPOS-terminaler. Det norske systemet representerte en mer effektiv og brukervennlig

kombinasjon enn ordningene i de fleste andre land, der det i mindre grad var samordnede løsninger.

Ved utgangen av 1990-årene gjensto det fremdeles mye ugjort med hensyn til kostnadsriktig prising, og kostnadsforskjellene mellom ulike betalingstjenester innebar et stort potensial for bedre kostnadseffektivitet og innsparing, blant annet ved fortsatt overgang til elektroniske tjenester eller rimeligere papirbaserte tjenester som brevgiro. Et mål for effektiviteten i massebetalingssystemene kan være andelen elektroniske betalinger av totalt antall ikke-kontante betalinger. Denne andelen steg fra om lag 45 prosent i 1994 til ca. 75 prosent i 1999. Andelen i 1999 var fortsatt noe lavere enn i Danmark, Finland og Sverige, men som følge av den sterkere veksten i elektroniske betalinger i Norge var en stor del av disse landenes forsprang i begynnelsen av 1990-tallet hentet inn i 1999. Ved inngangen til år 2000 kunne bankene i økende grad tilby banktjenester via Internett, og bruk av nettbank åpnet for ytterligere effektivitetsgevinster i betalingsformidlingen.

Overgangen fra de papirbaserte løsningene til elektroniske løsninger i det norske betalingssystemet er blant annet beskrevet i en artikkel av Humphrey, Kim og Vale i *Journal of Money, Credit and Finance*, nr. 2 2001. I et working paper fra Federal Reserve Bank of Philadelphia fra 2005 har Bolt, Humphrey og Uittenbogaard sett på hvordan prising har påvirket overgangen til elektroniske tjenester i noen land (se referanselisten).

Nye banktjenester på 1980- og 1990-tallet

I perioden 1980-99 ble det lansert mange nye banktjenester. Nedenfor er det gitt korte omtaler av enkelte av tjenestene som bankene lanserte i denne perioden.

Autogiro/AvtaleGiro

Banknæringen kom i 1986 med autogiro-ordningen. Etter denne ordningen kunne betalers konto belastes etter oppdrag fra betalingsmottaker. Forutsetningen var at det skulle foreligge en fullmakt fra betaler. BBS skulle registrere slike fullmakter.

I september 1995 lanserte bankene en ny elektronisk girotjeneste for automatisk belastning av konto, "AvtaleGiro". Tjenesten erstattet delvis den tidligere Autogirotjenesten. Avtalegiro forutsatte at betaler ga sin bank fullmakt til belastning av sin konto for regninger som betalingsmottaker sendte sin bank. Dette hadde sammenheng med finansavtaleloven som tok sikte på å sikre kundenes og særlig forbrukernes interesser. Forskjellen mellom autogiro og avtalegiro lå i hvem som hadde fullmakt til å belaste en betalers konto.

Bensinkort og varehandelskort

Kortbaserte elektroniske systemer som kan benyttes til å levere ut penger, kunne i prinsippet også brukes til å levere ut varer. Det første stedet hvor slike systemer fikk noe omfang i Norge, var på bensinstasjonene. Salg av bensin syntes å ligge særlig godt til rette for kortbasert elektronisk betaling, siden både påfyllingen av bensin og betalingen kunne skje ved selvbetjening på samme måte som ved bruk av kontantautomater. I løpet av 1982/83 inngikk alle

de større oljeselskapene avtaler med forretningsbankene og sparebankene, og det ble etter hvert bygd opp et nett av bensinstasjoner der bankkundene kunne bruke kort ved betaling av bensin på samme måte som ved uttak av kontanter. I 1987 var 600 av landets 2500 bensinstasjoner tilsluttet dette systemet. Etter hvert lanserte også deler av varehandelen i samarbeid med en finansinstitusjon egne betalingskort. Dette var ofte såkalte fordelskort som ved kjøp i utvalgte butikker ga bonus i form av kontanter eller produkter.

Cash back/cash-out

Postsparebanken inngikk i 1991 en avtale med oljeselskapet Shell om bruk av postbankkortene i terminaler utplassert på bensinstasjonene. Avtalen innebar at kortholdere med postbankkort fra januar 1992 kunne benytte sitt kort til varekjøp og kontantuttak ("cash back") i Shell stasjoner. Det kunne tas ut inntil 1000 kroner kontant og grensen for varekjøpet var satt til 2500 kroner. I 1992 inngikk Postbanken en lignende avtale med Esso.

Bankene introduserte i 1992 en ordning for såkalt "cash-out". Ordningen gikk på at alle brukersteder som var tilknyttet BankAxept AS kunne tilby kontantuttak på inntil 500 kroner pr. varekjøp. Banknæringens fastsatte i 1997 avtaleverket "Regler om utstedelse og behandling av "Bank Axept"-kort i kontantautomater og betalingsterminaler på brukersteder. Beløpet for kontantuttak er senere blitt vesentlig forhøyet.

Giro Bank

Giro Bank var selvbetjeningsautomater for papirgiro som leste og digitaliserte automatisk. Denne ordningen ble ingen suksess og derfor avvirket. Sikkerhetsmessig var denne løsningen ikke tilfredsstillende, og en del misbruk fant sted. I denne perioden skjedde det også en uheldig utvikling ved at banker selv foretok datafangst på giroblankettene i stedet for å sende disse til BBS. Resultatet ble alvorlige brister i formidling av informasjon (hvem var oppført på blanketten til kreditor). Kvaliteten i girobasert betalingsformidling ble vesentlig forringet. Distribusjon av OCR-registeret var et av de tiltak som ble gjennomført for å rette på dette

Brevgiro

Som et ledd i bankenes arbeid med å effektivisere den blankettbaserte girobehandlingen, utviklet BBS i 1991 et nytt system for behandling av giroblanketter, brevgiro. Systemet var basert på at kundene sendte giroblankettene som de ønsket å belaste konto sammen med en følgeseddel til BBS. Bankenes blankettbehandling ble derved overført til BBS og en betydelig del av bankenes kostnader ved girobehandlingen falt bort. Opplegget ble introdusert våren 1992. Ved årsskiftet 1992/1993 hadde om lag 40 banker innført eller varslet at de ville innføre tjenesten. Ca. 75 prosent av giroene ble belastet konti i bankene. I 1994 ble nesten halvparten av giroblankettene samlet inn via brevgiro. Kunder som ønsket å benytte seg av brevgiro, inngikk først en avtale med sin bank og signerte et kontrollkort. Signaturen ble så lest elektronisk inn i BBS-systemet sammen med kundens navn, adresse og kontonummer. BBS sendte deretter kunden et likt antall følgesedler og konvolutter. Ved bruk av brevgirotjenesten signerte kunden alle blankettene, noterte antallet blanketter i konvolutten på følgeseddelen, signerte følgeseddel og leverte

konvolutten til sin bank eller sendte den gjennom Postverket direkte til BBS. Både Postgiro- og bankgiroblanketter kunne benytte systemet. Brevgiro var på mange måter en parallell til den postbaserte tjenesten Postgiro hadde hatt for kunder med postgirokonto helt siden etableringen i 1943.

Telegiro og Telebank

Telegiro og Telebank ble introdusert høsten 1994. Med Telegiro/Telebank kunne en via telefonen til alle døgnets tider få tilgang til sine konti for å sjekke saldo, overføre penger mellom egne konti og betale regninger.

Valutagirotjeneste

BBS introduserte høsten 1995 en ny girotjeneste for overførsler til utlandet, valutagirotjeneste. Brukeren skulle her fylle ut en utenlandsblankett. BBS ville deretter overføre betalingen elektronisk til utlandet gjennom et eget nettverk. Postbanken hadde hatt sitt eget utenlandsnett, Eurogiro, siden 1992.

Nettbank

Internett startet i USA rundt 1970, og Norge fikk sin første tilknytning i 1973. Fra midten av 1980-tallet begynte Internett å få betydning som kommunikasjonskanal for enkelte grupper. Det var likevel først på 1990-tallet gjennom utviklingen av web-teknologien at Internett fremsto som interessant for større grupper, og dermed også kommersielle aktører. En rekke norske banker arbeidet i perioden 1993-95 med å ta i bruk Internett som kanal for formidling av allerede etablerte tjenester som kontoinformasjon og betalingsoverføringer (gireringer):

- Landsbanken og Kreditkassen i samarbeid med BBS.
- NOVIT samarbeidet med en rekke mellomstore banker.
- Sparebanken NOR samarbeidet med Schibsted Nett.
- Fellesdata.

I 1996 startet Sparebanken Hedmark som første bank å ta i bruk Internett som en kanal for regningsbetaling (girering). De nye tjenestene ble lansert under betegnelsen ”nettbank”. I 1997 tilbød 50 banker denne tjenesten. Flere banker fulgte raskt etter slik at i løpet av 1999 tilbød de fleste banker ”nettbank”-tjenesten. Innholdsmessig var de fleste av disse tjenestene identiske med de kontofontjenester som ble lansert tidligere på 1990-tallet, men var likevel betydelig mer brukervennlige fordi tjenesten kunne nås via tastatur og instruksjonene var synlig på PC-skjerm.

Elektronisk handel

Flere banker, bankdatasentraler og kortselskaper var gjennom 1990-årene involvert i arbeidet med løsninger for elektronisk handel med tilhørende betalingstjenester. I 1997 var det ca. 200 bedrifter som benyttet internett som kanal for salg av ulike varer. På slutten av 1990-tallet var omfanget av elektronisk handel fortsatt lite i forhold til samlet detaljhandel (i 1998 under 1 prosent av total omsetning). Mellom foretakene var denne andelen større. Internetthandelen ble

etter hvert betalt med kredittkort med etterfakturering, men fortsatt ble postoppkrav og kredittkort med direkte belastning benyttet.

ELBET

Høsten 1991 ble det ellers nedsatt¹⁰³ en offentlig arbeidsgruppe (ELBET Norge) som skulle se på og vurdere utviklingspotensialet for elektronisk betalingsformidling i Norge og dessuten foreslå tiltak for å effektivisere bruken. Arbeidsgruppen hadde representanter fra Finansdepartementet, Næringsdepartementet, Vegdirektoratet (for Samferdselsdepartementet), Statskonsult, Norsk Teknisk Naturvitenskapelig Forskningsråd og Norges Bank. Avdelingssjef Dag-Inge Flatraaker fra Norges Bank ledet gruppens arbeid. Norges Bank hadde også sekretariatsfunksjonen.

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

- Kartlegge systemene for elektronisk betalingsformidling i Norge og bruken av dem.
- Foreta sammenligninger med andre land.
- Beskrive fordeler og ulemper med dagens systemer og kartlegge hindringer og barrierer for videre utvikling på området elektronisk betalingsformidling.
- Gi en oversikt over det internasjonale standardiseringsarbeidet.
- Klargjøre potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster.
- Komme med anbefalinger og tiltak.

Gruppen så for seg at særlig tre områder skulle bli nærmere vurdert:

- En mer effektiv utnyttelse av dagens system for elektronisk betalingsformidling, spesielt elektronisk giroformidling. En skulle se på en nasjonal handlingsplan for økt bruk av direkte debitering i Norge.
- Effektiv utnyttelse av systemer for elektronisk datautveksling (EDI) i sammenheng med elektronisk betalingsformidling.
- Generelle problemstillinger knyttet til etableringen av et nasjonalt system for forhåndsbetalte kort (småpengekort).

ELBET Norge gruppen avleverte sin rapport i august 1992. Gruppen la frem en rekke tiltak som skulle forbedre effektiviteten til de elektroniske betalingssystemene:

- Tiltak for en mer effektiv bruk av elektroniske debiteringstjenester.
- Tiltak for å bedre utnyttelsen av elektroniske utbetalingsordninger (direkte remittering).
- Tiltak for en bedre utnyttelse av integrerte betalings- og informasjonssystemer.
- Tiltak for å koordinere den videre utvikling av forhåndsbaserte systemer.
- Tiltak for å oppnå en bedre samordning og utnyttelse av betalingssystemene.

¹⁰³ Det var Næringsdepartementet i samråd med Norges Bank, Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet som nedsatte arbeidsgruppen.

I forståelse med Finansdepartementet ba Næringsdepartementet om at Norges Bank tok et koordinerende ansvar på to av de områdene hvor ELBET-rapporten kom med tilrådninger¹⁰⁴. Det ene området gjaldt tiltak for forbedring og økt utbredelse av direkte debiteringstjenester. Det andre området var koordinering av den videre utviklingen av forhåndsbetalte kortsystemer.

Finansdepartementet ble bedt om å følge opp rapportens anbefalinger for økt bruk av direkte remittering i offentlig sektor. Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF) ble bedt om å vurdere oppfølgingen av tiltak som ble foreslått innenfor området integrerte informasjons- og betalingssystemer.

Som et resultat av tilrådingene fra gruppen ELBET Norge oppnevnte Norges Bank i 1993 to nye arbeidsgrupper som skulle:

- Den første arbeidsgruppen skulle komme med forbedringer i den direkte debiteringstjenesten.
- Den andre arbeidsgruppen skulle følge opp koordinering av den videre utvikling av forhåndsbetalte kortsystemer.

Den første gruppen ble ledet av Norges Bank og hadde ellers representanter fra Finansdepartementet, Sparebankforeningen, Postgiro, Televerket og Forbrukerrådet. Den andre gruppen ble også ledet av Norges Bank og hadde representanter fra Postgiro, Televerket, Vegdirektoratet, Forbrukerrådet, Sparebankforeningen og Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH).

Arbeidsgruppen som så på forbedringer i den direkte debiteringstjenesten kom med flere forslag til endringer i fullmakts- og avtaleforholdene, ordninger knyttet til betalingsoversikt, stansningsrett, tilbakeføringsrett og beløpsgrense. Ved å utprøve dette i offentlig sektor kunne en øke bruken av denne tjenesten. Det var viktig å endre det bildet som var skapt i media om at direkte debitering var en lite sikker tjeneste for betalerne. Videre regnet en med at prisrelasjonene ville påvirke bruken av tjenestene. Prisstrukturen burde derfor etter gruppens syn avspeile kostnadene og gi signal til brukerne om hvor effektiv tjenesten var samlet sett. Arbeidsgruppen oversendte sin rapport til Næringsdepartementet i august 1993. Etter anbefaling fra Norges Bank fikk rapporten vid distribusjon.

Den andre arbeidsgruppen skulle komme med forslag vedrørende forhåndsbetalte kortsystemer. Elektroniske penger (e-penger) var et tema som fikk en god del oppmerksomhet på 1990-tallet. Med e-penger menes forhåndsbetalt kjøpekraft som er elektronisk lagret på et kort (eller PC) og som aksepteres som betalingsmiddel av andre enn utstederen. E-penger ble antatt å være et velegnet betalingsmiddel for småbeløp, blant annet for tjenester som ble handlet via Internett. I

¹⁰⁴ ”ELBET NORGE – Rapport fra en offentlig arbeidsgruppe vedrørende elektronisk betalingsformidling”. Rapporten er datert 24. august 1992.

flere sammenhenger ville e-penger kunne redusere behovet for sedler og mynter og derfor også bidra til reduserte kostnader i kontanthåndteringen.

Arbeidsgruppen så for seg tre ulike scenarier for den videre utvikling:

- Det kunne etableres et åpent generelt pengekortsystem.
- Innen ulike bransjer kunne det utvikles egne bransjesystemer basert på ulike maskin- og programvarer.
- En fullstendig ukoordinert utvikling.

Arbeidsgruppen hadde deltakelse fra Sparebankforeningen, Postgiro, HSH, Televerket, Vegdirektoratet og Forbrukerrådet. Norges Bank oversendte arbeidsgruppens rapport til Næringsdepartementet i brev av 10. november 1993. I brevet ba Norges Bank Næringsdepartementet, eventuelt i samarbeid med Samferdselsdepartementet, å oppfordre aktørene med sterkest motivasjonsfaktor om å vurdere etablering av et åpent pengekortsystem. I rapporten ble det fremholdt at det samfunnsøkonomisk ville være ønskelig om det ble etablert et system med forhåndsbetalte kort som kunne knyttes til flere vare- og tjenestetilbydere. Gruppen var imidlertid kjent med at det kunne være ulike motivasjonsfaktorer for å delta i forhåndsbetalte systemer. Arbeidsgruppen understreket betydningen av at man helt fra starten tok sikte på at systemet skulle være åpent for alle typer vare- og tjenestetilbydere. Også finansinstitusjoner burde delta. For øvrig var sikkerheten ved bruk av kortet en viktig faktor for suksess. Det videre arbeid på dette området burde ivaretas av aktørene som etter gruppens mening hadde den sterkeste motivasjonen til å gå videre med dette.

Utviklingen av pengekort/E-penger¹⁰⁵

På midten av 1990-tallet var det allerede flere åpne e-pengesystemer i andre land, enten som rene pengekortsystemer eller som PC-baserte systemer. I de nordiske land hadde både Danmark og Finland i 1993 egne åpne pengekort, henholdsvis Danmønt og Avant, og Belgia og Nederland hadde også utviklet nasjonale pengekortsystemer. Utviklingen på dette området ble i første rekke drevet av internasjonale leverandører av kort- og teletjenester, som for eksempel Europay, MasterCard og Visa. Mondex, som var 51 prosent eid av MasterCard og Europay, var et pengekortkonsept som ble innført i en rekke land, og som tillot kort-til-kort overføringer via telefoner.

Norges Bank hadde i utgangspunktet en positiv holdning til at det ble etablert et åpent pengekortsystem i Norge. Samfunnsøkonomiske hensyn tilsa imidlertid en koordinering av utviklingen. For myndighetene reiste innføring av e-penger dessuten en rekke spørsmål, særlig hvis andre enn banker begynte å utstede slike penger. Norges Bank tok i desember 1994 initiativ til å etablere Forum for pengekort. Formålet til forumet var:

- Utveksle informasjon og bidra til koordinering/samarbeid mellom aktørene.

¹⁰⁵ Lund, May Helle og Thorvald Grung Moe, "Om elektroniske penger", PEK 4/1997.

- Ivareta formelle hensyn.
- Unngå beslutninger som ville kunne bryte med dagens og mulige fremtidige rammebetingelser på området.
- Ivareta hensynet til effektivitet, infrastruktur, standardisering og sikkerhet.

I forumet var Bankforeningen, Sparebankforeningen, Postbanken, Telenor, Vegdirektoratet, Stor-Oslo Lokaltrafikk og Norges Bank representert. Forumet ble ledet av Norges Bank som også hadde sekretariatsrollen. Forbrukerrådet ble holdt løpende orientert om forumets arbeid. Det første møtet i forumet fant sted i januar 1995. Narvesen-kjeden, som drev en virksomhet hvor e-pengekort ville kunne få stor anvendelse, mottok informasjon og deltok i drøfting av saker av spesiell viktighet for tjenestetilbydere. I 1997 ble det oppnevnt tre nye medlemmer fra banker som hadde vært aktive på dette området. Personer med spesiell kompetanse kunne møte i forumet etter behov. Interessen for pengekort viste seg imidlertid å bli vesentlig mindre enn først antatt, og virksomheten til forumet opphørte i 1999.

Posten SDS (tidligere Statens Datasentral AS) kjøpte i 1998 rettighetene til e-pengesystemet Mondex, og gjennomførte mindre pilotprosjekter basert på dette konseptet i 1999. I september 1999 offentliggjorde Kreditkassen, DnB/Postbanken, Sparebank 1 og Sparebanken NOR at de sammen med BBS hadde satt i gang utprøving av smartkort ("Prosjekt Smartkort Norge"). Hensikten med prosjektet var å forberede overgangen fra magnetstripeteknologi til smartkorteknologi for norske betalingskort og betalingsterminaler. Som et ledd i dette hadde bankene planer om å realisere nye løsninger for småbetalinger med smartkort (elektroniske penger). BBS var koordinator for prosjektet og ville stå for utvikling og drift. Det var inngått avtale med selskapet Proton World om bruk av Protons tekniske løsninger som var basert på åpne, internasjonale standarder. Prosjektet inngikk som et delprosjekt for å overføre alle norske bankkort til smartkorteknologi basert på EMV-standarden¹⁰⁶. Initiativet ble ikke noen suksess.

Overgangen til EMV-standarden er etter hvert gjennomført for norske betalingskort. Småpengekort har ikke fått noe stort omfang i Norge. En mulig årsak kan være at bankenes debetkort, BankAxept kort var et praktisk alternativ som ofte blir benyttet til betalinger av småbeløp. Det var kostnadskrevende å innføre e-pengesystemer, og de var avhengige av å ha et stort antall brukere for å være lønnsomme. Norske banker var derfor tilbakeholdne når det gjaldt investeringer i e-pengesystemer.

ii. Interbanksystemet

Oslo Bankavregningskontor

Norges Banks ansvar for Oslo Bankavregningskontor ble vurdert avviklet i 1981, men medlemmene fant at kontorets virksomhet var så nyttig at de ikke ønsket dette. Selv om antall transaksjoner viste relativt beskjeden økning fra 1980 til 1988, fremgår det av tabell 11 at verdien av Avregningskontorets omsetning økte fra 112 milliarder kroner i 1980 til 433

¹⁰⁶ Samarbeid mellom Europay, MasterCard og Visa om felles standard for kommunikasjon basert på chipteknologi.

milliarder kroner i 1986. I desember 1988 meddelte imidlertid Sparebanken ABC at den med virkning fra 1. februar 1989 ønsket å tre ut av Avregningskontoret. Utmeldelsen, sammen med at utviklingen i den elektroniske betalingsformidlingen hadde gjort det mulig for bankene å foreta all registrering av transaksjoner direkte, førte til at Norges Bank (Oslo Avdeling) tok opp med medlemsbankene hensiktsmessigheten av videre drift av Oslo Bankavregningskontor. Med unntak av en bank var alle bankene enige i at behovet for Avregningskontoret ikke lenger var til stede. På avviklingstidspunktet var det følgende private medlemsbanker i Avregningskontoret: Bergen Bank, Fokus Bank¹⁰⁷, Kreditkassen, DnC, Sparebanken ABC, Kjøpmannsbanken, Oslo Handelsbank og Samvirkebanken. Oslo Bankavregningskontor ble nedlagt 1. februar 1989.

Tabell 11: Antall transaksjoner og omsetning i Oslo Bankavregningskontor

År	Oslo Avregningskontor Sjekkavregning	
	Antall.transaksjoner. (mill.)	Verdi (mrd. kr)
1980	1,9	111,8
1985	2,6	266,3
1986	2,4	433,2
1989	Opphørt 1989	

Kilde: Norges Bank

Før avviklingen av Oslo Bankavregningskontor hadde Postgirokontoret bare sendt en del av sine sjekker til Norges Bank for avregning. De øvrige sjekkene fra Postgiro ble avregnet i Sparebanken ABC (senere Sparebanken NOR). Etter at Avregningskontoret var nedlagt lot Postgirokontoret alle mottatte sjekker bli avregnet i Norges Bank. Etter at sjekkene var behandlet i Norges Bank ble de sendt videre til IDA A/S som avregningssentral. Postgirokontoret endret etter hvert sine avregningsrutiner, og gjennomførte direkte innsending av sjekker til BBS.

Nytt oppgjørssystem i Norges Bank

Utgangspunktet

Mot slutten av 1980-tallet ble Norges Bank i økende grad opptatt av å avklare risikoforhold i betalingssystemene. Som omtalt i underkapittel 2.ii ("Norges Banks oppgaver og organisasjon på betalingssystemområdet") var dette delvis aksentuert av det økende fokus på interbanksystemene i andre sentralbanker og internasjonale institusjoner, men ble særlig aktuelt etter at Norion Bank i oktober 1989 ble insolvent og satt under offentlig administrasjon. Det ble da avdekket at de eksisterende betalingssystemene var lite egnet til å håndtere den risikoeksponering som oppsto hvor en eller flere banker i formidlingsprosessen ikke kunne innfri sine forpliktelser. På bakgrunn av disse erfaringene kom Norges Bank med retningslinjer for hvilke

¹⁰⁷ Fokus Bank ble etablert i 1987 gjennom en fusjon av bankene Forretningsbanken, Buskerudbanken, Bøndernes Bank og Vestlandsbanken.

oppgjørstransaksjoner som ville bli godkjent dersom en bank ble satt under offentlig administrasjon. Norion Bank-saken hadde vist at en enkelt banks manglende evne til å innfri sine forpliktelser kunne få relativt alvorlige konsekvenser for systemet som helhet. Dette gikk dels på tilliten til hele systemet, men også på de problemer som kunne spre seg til andre banker hvis en enkeltbank fikk problemer. Faren for systemrisiko kunne føre til at tilliten til det finansielle systemet som helhet kunne bli alvorlig svekket. For Norges Bank var siktemålet å finne frem til tiltak som både kunne bidra til en begrensning av den samlede risiko i betalingssystemet og til en klargjøring av den enkelte aktørs risiko. Risikoen i systemet oppsto fordi avregnings- og oppgjørprosessen tok tid. Tiltak for å forbedre effektivitet og sikkerhet i betalingssystemene ville også måtte rette seg mot den samlede organisering av bankenes avregningssystemer og Norges Banks oppgjørfunksjon.

Norges Banks initiativ

I 1991 utarbeidet Norges Bank en forstudie om sentrale risikoforhold i skjæringspunktet mellom avregnings- og oppgjørfunksjonen i betalingsformidlingen. I rapporten vurderte Norges Bank blant annet tiltak som ville effektivisere og forbedre sikkerheten for betalinger av mindre beløp i de eksisterende betalingssystemene. Norges Bank fant at det var hensiktsmessig å skille mellom betalingssystemer for mindre og større betalinger. Rapporten ble sendt på høring i banknæringen vinteren 1992. I mars 1992 startet Norges Bank opp et prosjekt for løsning av de problemer som rapporten identifiserte. I styringsgruppen til prosjektet var både banknæringen og de postale institusjonene representert. I mandatet het det at Norges Bank skulle utvikle og implementere et nytt oppgjørssystem for bankenes og Postgiros transaksjoner i betalingsformidlingen. Oppgjørfunksjonen skulle skje mest mulig i realtid. Systemet skulle ellers være et kombinert brutto og netto oppgjørssystem ved at de beløpsmessige store betalingene skulle gå direkte og enkeltvis til oppgjør i Norges Bank, mens beløpsmessige mindre betalinger fortsatt skulle gå til avregning før disse satsvis ville gå til endelig avregning i Norges Bank. I 1992 pågikk dette prosjektarbeidet parallelt med endelig ferdigstillelse av et nytt, realtidsbasert regnskaps- og reskontrosystem. Et realtidsbasert oppgjørssystem i sentralbanken måtte ha sin forankring i en tilsvarende realtidfunksjonalitet i sentralbankens regnskapssystem.

Nytt system for dekningskontroll

Et realtidsbasert oppgjør- og reskontrosystem krevde et realtidsbasert regnskapssystem. I november 1992 hadde Norges Bank som tidligere omtalt i underkapittel 2.ii ("Norges Banks oppgaver og organisasjon på betalingssystemområdet") tatt i bruk et nytt regnskaps- og reskontrosystem. Det nye regnskapssystemet hadde imidlertid ikke funksjonalitet som håndterte avregning og oppgjør. Det første elementet i et nytt norsk oppgjørssystem var derfor å lage et sanntids dekningskontrollsystem for bankenes og Postgiros oppgjørskonti i Norges Banks regnskapssystem. Prosjekteringen av dette startet i 1993. Dekningskontroll betydde at betalingstransaksjoner mellom banker og mellom banker og Postgiro ikke kunne posteres på institusjonenes konti i Norges Bank før det var dekning på debitorbankens konto. En ville derved oppnå "finality" - et endelig oppgjør - og ha en klart definert risikoovergang. I prosjekteringen av

dekningskontrollen var det også viktig å finne løsninger som både kunne håndtere store betalinger og samtidig effektivisere oppgjøret av nettoavregningen mellom bankene på slutten av dagen.

I 1995 ble Norges Banks system for dekningskontroll og saldooppdatering (kalt: DESK = Dekningskontrollsystem) ferdigstilt. Systemet var en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig forutsetning for at kontinuerlig oppgjør kunne gjennomføres på en forsvarlig måte. For at kontinuerlig oppgjør skulle skje måtte bankene dessuten gis tilgang til fortløpende saldoinformasjon fra Norges Bank. I tillegg måtte det utvikles tekniske løsninger som tillot at transaksjoner fra bankene gikk til oppgjør uten unødige forsinkelser.

I 1994 foretok Norges Bank og bankene i fellesskap en kartlegging av trafikkmønsteret i mellomregningen mellom bankene og BBS-avregningen. Kartleggingsarbeidet ga et bedre faktagrunnlag for drøftinger mellom bankene og Norges Bank om risikoreduserende tiltak i oppgjørssystemene. Bankene trengte kontinuerlig informasjon om sine posisjoner i Norges Bank for å drive intradag likviditetsstyring. I tillegg trengte bankene løpende elektronisk tilbakemelding fra Norges Bank om oppgjør som var gjennomført. På dette tidspunktet hadde BBS utviklet et kombinert avregnings- og likviditetsinformasjonssystem for banknæringen. Systemet ble kalt NICS (Norwegian Interbank Clearing System) og skulle håndtere massebetalinger og store SWIFT-transaksjoner. Massebetalingsdelen hadde vært i ordinær drift siden desember 1993. SWIFT-delen ble etter en prøveperiode i 1994 satt i ordinær drift i 1995. I juni 1997 var 9 banker knyttet til SWIFT-løpet i NICS.

Mot slutten av 1994 foregikk drøftelser mellom Norges Bank og bankene/BBS om hvordan man skulle dele ansvaret for et fremtidig oppgjørssystem. I 1995 ble man enige om å ta i bruk bankenes felles avregnings- og informasjonssystem (NICS) som én av kanalene for informasjons- og transaksjonsutveksling mellom bankene og Norges Bank. Som en del av arbeidet med å trekke opp rutine for det nye oppgjørssystemet til Norges Bank konkluderte en arbeidsgruppe i 1995 med at det ville være positivt for effektiviteten i betalingsformidlingen om de sentrale tidsfristene for avregning og oppgjør ble forskyvet og foreslo at siste frist for levering av oppdrag til Norges Bank ble flyttet med 1 ½ time, mens hovedavregningen ble flyttet fra kl. 13.00 til kl. 15.00. Avregningen fra BBS kunne da leveres senere. Det ville innebære en dags raskere oppgjør for enkelte transaksjoner. Norges Bank opplyste i brev til Finansdepartementet at den ville arbeide videre med en slik forskyvning av tidsfristene. En slik forskyvning ville imidlertid ikke bli gjennomført før det nye oppgjørssystemet var etablert.

NICS/NBO prosjektet

Banknæringens arbeid med NICS startet i realiteten allerede i 1988. Det forelå da en rapport fra en gruppe nedsatt av Bankforeningen som trakk opp nødvendige tiltak for en avregningsstruktur som kunne bidra til bedret likviditetsstyring i bankene. Et viktig formål med gruppens anbefalte tiltak var å opphøre med bilateral avregning over bankenes konti hos hverandre. Denne

avregningsformen krevde manuell avstemming i mange bilaterale relasjoner, og førte til at bankene bandt opp likviditet ved å ha innskudd hos hverandre. En slik avregningsform var heller ikke optimal sett ut fra en målsetting om tilstrekkelig og samlet oversikt for en effektiv likviditetsstyring.

NICS masseavregningen var langt på vei identisk med den tidligere BBS-avregningen som hadde vært benyttet siden 1970-tallet, men inkluderte også avregning av alle andre transaksjoner enn de som ble prosessert gjennom BBS (bankgirotrafikken). Denne avregningen omfattet mange, men små transaksjoner. For å unngå at banker hadde konti hos hverandre måtte også SWIFT-trafikken inkluderes i NICS. SWIFT-avregningen omfattet kun de bankene som benyttet SWIFT. I denne avregningen var transaksjonene få, men beløpsmessig store. De nødvendige endringer omfattet tilpasninger som følge av at NICS også skulle være kanal for bruttooppgjør i Norges Bank. Videre måtte det utvikles funksjonalitet for de tilfeller der en bank ikke hadde dekning på sin konto i Norges Bank eller ble satt under offentlig administrasjon. Det måtte derfor innføres oppnøstingsfunksjonalitet både i avregningen av SWIFT-transaksjoner og massetransaksjoner.

Kontinuerlig oppgjør gjorde det nødvendig for bankene å styre sin posisjon i Norges Bank. Tidligere holdt det med styring fra døgn til døgn. Med kontinuerlig oppgjør trengte bankene kontinuerlig informasjon for å kunne drive intradag likviditetsstyring. Dessuten trengte bankene løpende elektronisk tilbakemelding fra Norges Bank om oppgjør var gjennomført. SWIFT-delen (store beløp) ble i 1995 satt i ordinær drift i fire banker, herav to av de store. Det ble lagt vekt på at de fleste av de bankene som benyttet SWIFT kom inn i SWIFT-avregningen, og at de store transaksjonene skulle bli sendt gjennom NICS SWIFT. Bankene hadde derved etablert sitt eget avregningssystem i BBS.

Våren 1996 ble banknæringen og Norges Bank enige om at en ville velge informasjonsløsningen til NICS. Det ble etter dette etablert et samarbeidsprosjekt, NICS/NBO-prosjektet, som fikk til oppgave å utvikle en løsning som ga den enkelte bank informasjon fra Norges Banks Oppgjørssystem (NBO) om saldo, trekkrettigheter, posteringer og transaksjoner i kø. En løsning til informasjonssystem sto klar våren 1997, og i april 1997 begynte 6 banker å teste ut informasjonsløsningen. Den datatekniske løsningen, kalt NICS/NBO likviditetsoversikt, ble satt i drift for alle banker i november 1997.

Generelt var formålet med det nye systemet å redusere risikoen og øke effektiviteten i betalingsoppgjørene i Norge. Hovedprinsippet i NBO var at alle transaksjoner dekningskontrolleres, både bruttotransaksjoner og nettotransaksjoner, før de ble gjort opp i Norges Bank. Hvis det var dekning, skjedde oppgjør umiddelbart. Manglet dekning, ville transaksjonen legges i kø inntil banken hadde dekning. For særskilt prioriterte nettooppgjør måtte bankene båndlegge likviditet fra dagens start. I tillegg til å gi bankene adgang til realtidsinformasjon fra NBO, ga løsningen bankene adgang til å justere sin båndlegging til de prioriterte oppgjørene og adgang til omprioritering av transaksjoner i kø i Norges Bank. Det ble

inngått en midlertidig avtale mellom Norges Bank, Bankforeningens Servicekontor og Sparebankenes Servicekontor om bruk, drift, endring og videreutvikling av NICS/NBO likviditetsoversikt og NICS/NBO Transaksjonssystem. Det ble også inngått avtaler mellom Norges Bank og den enkelte bank som deltok i oppgjøret om kontohold og hvordan betalingsoppgjøret skulle skje. For å sikre gjennomføringene av NICS-masseoppgjøret, VPS-oppgjøret og NOS¹⁰⁸-oppgjørene skulle bankene båndlegge likviditet fra dagens start for sine forventede posisjoner i disse oppgjørene.

I det nye systemet ble store interbanktransaksjoner gjort opp enkeltvis og fortløpende (bruttooppgjør), mens oppgjør på basis av avregning bankene imellom (nettoppgjør) ble gjennomført oftere enn tidligere. Dette bidrog til en betydelig reduksjon i systemrisikoen siden institusjonene til enhver tid kunne redusere de fordringene de hadde på hverandre. Ved innføringen av NBO måtte bankene lage mange tilpasninger i NICS, og dette arbeidet pågikk gjennom hele 1998. I tillegg til å formidle avregningsresultater fra NICS til NBO skulle det nye grensesnittet gi bankene adgang til å kanalisere bruttotransaksjoner til Norges Bank via NICS. Grensesnittet skulle også formidle tilbakemeldinger fra NBO til NICS og bankene om oppgjør var gjennomført. Når disse elementene var på plass, ville bankene og Norges Bank i fellesskap ha realisert et reeltidsbasert system for bruttooppgjør i Norges Bank.

Låneordningen i Norges Bank

Overgangen til det nye oppgjørssystemet innebar at bankene måtte styre sin likviditet kontinuerlig gjennom dagen. For å lette bankenes overgang fra intradag til interdag likviditet utvidet Norges Bank sin D-lånsordning¹⁰⁹ til å gjelde også gjennom hele dagen. Intradaglånene skulle være gratis for bankene. Som tidligere skulle det beregnes rente for trekk over natten. For enkelte prioriterte oppgjør ville Norges Bank om nødvendig yte usikrede lån gjennom dagen, såkalte E-lån. Prioriterte oppgjør ville være Norges Banks transaksjoner med bankene som ledd i rente- og valutakursstyringen, NICS-masseoppgjøret, VPS-oppgjøret og NOS-oppgjørene. E-lån var en lånetype som var en sikkerhetsventil for prioriterte oppgjør, og ville bli gebyrlagt og fulgt opp med sanksjoner ved gjentatte trekk.

Innføringen av de nye lånevilkårene for oppgjøret i Norges Bank skjedde gradvis, slik at bankene fikk tid til å tilpasse seg det nye systemet. For å sikre bankene god likviditet måtte bankene fra 1998 bare stille 50 prosent sikkerhet for lån i Norges Bank. Kravet ble økt to ganger i 1998, først til 67 prosent fra juni 1998 og ble senere økt til 100 prosent. Opprinnelig var det ingen gebyr på E-lånene, men fra juni 1998 ble det innført et gebyr som tilsvarte halvparten av renten en bank ble belastet ved overskridelse av D-lånsrammen over natten.

¹⁰⁸ NOS foretar clearing av derivatoppgjør.

¹⁰⁹ Norges Bank tilbyr bankene lån med fast løpetid (F-lån) og døgnlån (D-lån). D-lån kan ytes gjennom dagen og over natten. D-lån gjennom dagen bidrar til å effektivisere betalingsoppgjørene ved at bankene kan skaffe seg dekning i Norges Bank for sine forpliktelser i oppgjørene. Slike lån er rentefrie og betales normalt tilbake innen dagens slutt.

I Norges Banks rundskriv av juli 1999 ble bankenes mulighet til å stille verdipapir som sikkerhet for lån i Norges Bank utvidet ved at flere typer verdipapir ble godkjent. Både enkelte private og utenlandske verdipapirer ble godtatt. Fra samme tidspunkt måtte det stilles full sikkerhet for F-lån, noe som førte til at de måtte deponere en større mengde verdipapir til fordel for Norges Bank. I rundskrivet ble det også varslet om at nytt driftsmønster for NBO skulle innføres fra 1. september 1999.

Arbeidet med et RTGS¹¹⁰-system i Norges Bank

I 1998 ble det arbeidet med et forbedret transaksjonsgrensesnitt mellom NICS og NBO. I tillegg til å formidle avregningsresultater fra NICS til NBO skulle det nye grensesnittet sammen med videreutvikling av NICS gi bankene adgang til å kanalisere bruttotransaksjoner til Norges Bank via NICS. Grensesnittet skulle også formidle tilbakemeldinger fra NBO til NICS og bankene om oppgjør som var gjennomført. Når disse elementene var på plass, ville en ha et realtidsbasert system for bruttooppgjør i Norges Bank. Selv om systemet i 1998 håndterte store interbanktransaksjoner enkeltvis og fortløpende, og det var ett masseoppgjør pr. dag, hadde systemene fortsatt manuelle innslag.

Som vist i rammen nedenfor var omsetningen i NBO fordelt på følgende typer oppgjør:

Oppgjørene i NBO

- Bruttooppgjør, store beløp; for eksempel bilaterale oppgjør mellom banker. Disse transaksjonene avregnes ikke.
- NICS SWIFT-oppgjøret; multilaterale nettooppgjør basert på SWIFT avregningen og omfatter mellomstore betalinger.
- NICS-masseoppgjøret; et multilateralt nettooppgjør basert på avregningen fra NICS. Bankenes nettoposisjoner fra masseoppgjøret gjøres opp.
- Norges Bank/Staten. Overføringer til og fra statens konsernkonto og transaksjoner i forbindelse med Norges Banks pengepolitiske operasjoner.
- Verdipapiroppgjøret (VPS/NOS); pengedelen ved oppgjør av handel med verdipapirer og derivater gjennom VPS og NOS.
- Kontanter. Norges Banks forsynte private banker med kontanter og mottar brukte kontanter for omfordeling, kvalitetskontroll og sortering. Dette skjedde over bankenes konti i NBO.

Erfaringene med NBO etter noe drift var i all hovedsak positive. Bankene tilpasset seg systemet uten større problemer. Det var sjelden omfattende kødannelser eller store avvik fra det gjeldende driftsmønsteret. Fra mars 1999 kunne bruttooppgjør meldes elektronisk via NICS og bli automatisk registrert inn i NBO gjennom dagen. Videre ble det innført en grense på 100 millioner kroner for hvor store betalinger som kunne tas med ved NICS SWIFT-avregningen.

¹¹⁰ RTGS = Real Time Gross Settlement, det vil si et brutto oppgjørssystem som opererer i sanntid.

Omsetningen i bruttooppgjørene ble mangedoblet samtidig som omsetningen i NICS SWIFT-oppgjørene ble vesentlig redusert. Før omleggingen omfattet SWIFT både store og mellomstore transaksjoner. Større betalinger ble nå automatisk meldt inn til NBO enkeltvis som bruttooppgjør. Mens det i 1998 hadde vært 14-17 daglige NICS SWIFT-oppgjør, ble dette redusert til 7 oppgjør i 1999.

24. november 1999 var det oppstart for nytt oppgjørssystem (NBO). All nødvendig funksjonalitet var på plass slik at NBO var et fullverdig RTGS-system. Systemet ga bankene mulighet til å få gjort opp sine bruttotransaksjoner på konti i Norges Bank samtidig med eller før melding om betalingen var sendt til kreditors bank. Hovedformålet med det nye systemet var å redusere risikoen og øke effektiviteten i betalingsoppgjørene i Norge. Videre oppfylte NBO internasjonale standarder og anbefalinger på området, noe som var en forutsetning for at Norge på et senere tidspunkt kunne knytte seg opp mot tilsvarende systemer i andre land.

Ved etableringen av NICS og NBO hadde Norge fått et moderne avregnings- og oppgjørssystem som hadde mange fellestrekk med tilsvarende systemer i andre industriland. I forhold til andre lands systemer var muligheten for å løse opp vranglåsituasjoner (i NBO) og sentralisert likviditetsinformasjon (i NICS) spesielt positive egenskaper. På to områder skilte NBO/NICS seg likevel noe ufordelaktig ut i forhold til enkelte andre land ved utgangen av 1990-årene. For det første gikk en større del av de store betalingene til multilateral avregning før de ble tatt til oppgjør i sentralbanken. For det andre brukte man fortsatt såkalt "T-kopiering"¹¹¹, noe som innebar at mottaker fikk informasjon om betalinger før banken mottok pengene. Mottakerbanken kunne dermed få en ikke-kontrollert eksponering i forhold til avsenderbank. Som omtalt i kapittel V.3.ii. ("Interbanksystemer") ble begge disse utfordringene løst i begynnelsen av 2000-årene.

Omsetning i NBO i perioden 1997-99

Tabell 12 viser omsetningen i NBO i perioden 1997-99. Den kraftige økningen i bruttooppgjøret i 1999 skyldtes dels at det i mars 1999 ble innført funksjonalitet der bankene kunne melde bruttooppgjør elektronisk via NICS for automatisk registrering i NBO, mens bruttotransaksjoner tidligere ble registrert manuelt. I mars 1999 ble det dessuten innført en beløpsgrense på 100 millioner kroner for hvor store betalinger som kunne tas ved SWIFT-nettoavregningene. Sett i forhold til gjennomsnittet for 1997 og 1998 økte derfor bruttooppgjørenes andel av omsetningen fra 39 prosent til 78 prosent i 1999. Samtidig ble NICS-SWIFT oppgjøret som følge av endringen i mars 1999 betydelig redusert for mellomstore interbankbetalinger (under 100 millioner kroner) fra 1998 til 1999. Denne utviklingen reduserte kredittrisikoen i forbindelse med oppgjøret.

¹¹¹ T-kopiering: Betalerens bank sender melding om at betalingen er underveis til avregningsentralen og betalingsmottakers bank samtidig.

Omsetningen i NICS Masse, VPS/NOS og Kontanter viste relativt beskjedne endringer i perioden 1997-99. NB Stat, som omfatter overføringer til og fra statens konsernkonto og diverse overføringer som er forbundet med Norges Banks pengepolitiske operasjoner, økte markert fra 1997 til 1998-99.

Tabell 12: Daglig gjennomsnittlig omsetning i de ulike NBO-oppgjørene, 1997-1999 (mrd. kroner)¹¹²

År	Brutto	NICS SWIFT	NB Stat	VPS/NOS	NICS Masse	Kontanter	Totalt
1997	30,4	18,6	6,9	5,3	5,1	1,4	67,6
1998	19,0	18,3	11,7	5,3	4,8	0,9	59,9
1999	113,1	9,4	11,1	5,0	5,7	0,9	145,2

Kilde: Norges Bank

Nye bankers tilknytning til bankenes fellessystemer i betalingsformidlingen

Bankene hadde siden 1988 hatt en avtale om beregning av pris for tilgang til bankenes fellessystemer i betalingsformidlingen. Både på 1980- og 1990-tallet ble det etablert en del nye banker i Norge, også utenlandske banker. Disse hadde ofte et begrenset ekspedisjonsnett og tjenestetilbud. Da disse bankene søkte om å få tilgang til bankenes felles infrastruktur, ble det reist spørsmål om hvor mye bankene skulle betale for slik tilknytning. En test på dette kom da Enebakk Sparebank fikk konsesjon til å etablere seg med en begrenset¹¹³ egenkapital. Under sin etablering klaget Enebakk Sparebank til Konkurransetilsynet på den pris banken i henhold til den daværende avtalen måtte betale for tilknytning til bankenes fellessystemer. Konkurransetilsynet vurderte avtalen som konkurransehindrende, og Enebakk Sparebank fikk derfor redusert tilslutningsprisen. Samtidig ble en ny prisliste for tilslutning til bankenes fellessystemer i betalingsformidlingen utarbeidet, og i mars 1995 ba Finansdepartementet om Konkurransetilsynets, Kredittilsynets og Norges Banks vurdering av saken.

Norges Bank sluttet seg i brev av 5. april 1995 til hovedprinsippene i den nye prisavtalen¹¹⁴ for tilslutning til bankenes fellessystemer, men ga uttrykk for at den foreslåtte prisen fortsatt var for høy for små banker. Norges Bank tilrådte derfor at avtalen ikke skulle godkjennes før prisen for mindre banker var redusert. Videre fremholdt Norges Bank at en eventuell godkjenning skulle gis midlertidig på det vilkår at samordningen med Postbanken fikk en tilfredsstillende løsning. En avtale om integrering av Postbanken i de øvrige bankers fellessystemer ble inngått 12.

¹¹² For 1997 er tallene gjennomsnittstall beregnet ut fra omsetningen i desember måned.

¹¹³ Kapitalen til banken var betydelig mindre enn EUs minstekrav, selv for banker med begrenset virksomhet. Både Norges Bank og Kredittilsynet frarådet at banken fikk konsesjon. Næringen fremholdt at prisberegningsreglene ikke var rettet mot så små banker med så lite egenkapital.

¹¹⁴ Reglene finnes i "Regler om beregning av pris for tilgang til bankenes fellessystemer innen betalingsformidling. Reglene ble opprinnelig godkjent av styret i Sparebankforeningens Servicekontor 22. november 1994 og i Bankforeningens Servicekontor 7. desember 1994.

september 1995. I en uttalelse til Finansdepartementet om avtalen i februar 1996 fremholdt Norges Bank at den prisen Postbanken hadde betalt for å få tilgang til bankenes fellessystemer var betydelig høyere enn det en bank av tilsvarende størrelse måtte betale. I brevet sto det blant annet:

”Den prisen Postbanken i henhold til rammeavtalen har betalt for å få tilgang til bankenes fellessystemer, er betydelig høyere enn det en bank av tilsvarende størrelse må betale i henhold til den prisavtalen som for tiden er under konsesjonsbehandling”.

Avtalen, herunder punktet om tilknytningspris, hadde imidlertid vært gjenstand for forhandlinger mellom partene. Siden Finansdepartementet i Revidert nasjonalbudsjett for 1992 hadde lagt til grunn at den konkrete samordningen skulle skje gjennom forhandlinger, foretok Norges Bank ikke noen vurdering av størrelsen på tilknytningsprisen. Finansdepartementet godkjente avtalen i mai 1996.

iii. Verdipapiroppgjør

Etablering av Verdipapirsentralen (VPS)

Inntil midten av 1980-årene hadde en i Norge et system for omsetning av verdipapirer som på flere måter lå etter utviklingen i de andre skandinaviske landene. Eiendomsretten til de papirer som var solgt gikk over til kjøperen den dagen salget ble foretatt. Dette skjedde selv om betalingen ikke var gjennomført. Hvis det ble benyttet megler ved salget, ville megleren (eventuelt megler i en banks fondsavdeling) lage et ”disposisjonsbrev”. Aksjene, sammen med dette brevet, ville så bli sendt til selskapet eller aksjonærservice slik at disse ble stilt til disposisjon for kjøpers megler. Megleren til kjøperen ville så lage et nytt ”disposisjonsbrev” til selskapet og vise til brevet fra selgers megler og fortelle hvem kjøperen var. Kjøperen ble i selskapet tildelt et aksjonærnummer.

Ved salg/kjøp av obligasjoner gjennom meglere skjedde oppgjøret på oppgjørsdagen. Den som kjøpte obligasjoner måtte betale påløpte renter fra den foregående renteterminen og inntil oppgjør fant sted. Kjøper ville derfor ikke betale for obligasjonene før oppgjørsdagen. For aksjer kjøpt/solgt gjennom meglerapparatet ble det betalt samme dag som aksjene ble stilt til kjøperens disposisjon eller overlevert fysisk. Betalingen av kjøpte aksjer og obligasjoner foregikk direkte gjennom bankene. Før midten av 1980-tallet fantes det ikke noe clearingsystem mellom meglerne.

Startpunktet for moderniseringen av den norske verdipapirromsetningen skjedde ved at finansminister Rolf Presthus i 1982 ved behandlingen av Ot. prp. nr. 64 1981-1982, lov om skattelegging av sjømenn og lov om aksjefond, ga uttrykk for at det burde etableres en verdipapirsentral i Norge. Bankforeningen foreslo året etter at Finansdepartementet etablerte et utvalg som skulle vurdere spørsmålet om en norsk verdipapirsentral. I brev av 3. juni 1983 sa Finansdepartementet seg enig i at det ble nedsatt en gruppe som skulle vurdere en mulig

opprettelse av en verdipapirsentral i Norge. Arbeidsgruppen hadde representanter fra ulike deler av bank-, finans- og forsikringsnæringen. Norges Bank og Skattedirektoratet var representert fra myndighetssiden.

I sin rapport fra 1984 konkluderte arbeidsgruppen med at det burde etableres en verdipapirsentral i Norge. Sentralen skulle gis enerett til å registrere kjøp og salg av aksjer og obligasjoner. Verdipapirsentralen burde være en selveiende og selvfinansierende institusjon. Registrering av kjøp og salg skulle foretas i de kontoførende institusjoner, for eksempel banker og meglere. Rettsvernet ved overdragelser skulle knyttes til registreringen i sentralen. En tok for øvrig sikte på så få endringer som mulig i forhold til det systemet man hadde. Sentralen skulle være underlagt tilsyn av Bankinspeksjonen.

I Ot. prp. nr. 83 1984-85 fremmet Finansdepartementet forslag til lov om verdipapirsentral. I proposisjonen sluttet Finansdepartementet seg til mange av de viktigste forslagene til arbeidsgruppen. Finansdepartementet mente dessuten at sentralen burde underlegges selskapsbeskatning, og hadde også merknader til styreoppnevningen i sentralen og styrets oppgaver. Blant annet foreslo Finansdepartementet at Norges Bank skulle være representert i styret. Ved etableringen av en verdipapirsentral ville det ikke lenger være noe dokument (aksje eller obligasjon) som viste hvilke rettigheter aksjeeieren hadde. Rettighetene var nå knyttet til en registrering i sentralen.

Loven om verdipapirsentral ble vedtatt 14. juni 1985, og trådte i kraft 15. oktober 1985¹¹⁵. Samtidig ble lov om fonds- og aksjemeglere fra 1918 erstattet av en ny lov om verdipapirhandel. Loven krevde endringer i flere andre lover, blant annet aksjeloven. Loven om verdipapirsentral var i praksis en forutsetning for å kunne håndheve de nye regler som ble innført på verdipapirmarkedet. Den raske registreringen muliggjorde ajourførte aksjonærregistre til enhver tid. Loven om verdipapirhandel oppdaterte en del gamle lover og innførte dessuten en del nye regler, som børs kontroll med offentlige tegningsinnbydelser, begrensninger i fondsmegleres egenhandel, forbud mot innsidehandel og meldeplikt for aksjehandel foretatt av personer som står selskapet nær. Det konstituerende møtet i Representantskapet i den selveiende institusjonen "Verdipapirsentralen i Norge" (VPS) ble avholdt 20. desember 1985. Norges Banks hovedstyre behandlet interessentavtalen om verdipapirsentralen i møte 8. januar 1986.

Etter den nye loven ville VPS først bli involvert etter at det var inngått en avtale om kjøp/salg mellom kjøper og selger. Her ville kjøps- og salgstransaksjonen bli holdt opp mot hverandre, det vil si selger/segler megler måtte dokumentere at selger eide dokumentene og kjøper/kjøpers megler måtte dokumentere kjøpshensikt. VPS måtte videre kontrollere at kjøper hadde de nødvendige midler for kjøpet. Ble det avdekket feil, ville transaksjonen stoppes inntil videre. I et visst tidsrom var det anledning til å korrigere eventuelle feil. Dersom det ikke ble gjort, ville

¹¹⁵ Sand, Andreas, "Lovregulering av verdipapirmarkedet – enkelte sentrale spørsmål", PEK 4/1985.

transaksjonen gå som forutsatt. Selve oppjøret skulle følge bestemmelsene i den forrige loven om verdipapirhandel.

Norges Banks rolle i verdipapiroppjøret

Sommeren 1985 ble det klart at Norges Bank kunne bli avregningsbank for de interbanktransaksjoner som ville komme i forbindelse med avregning av avdrag, renter og utbytte for papirer registrert i VPS. Kundernes konti i de respektive banker ville bli kreditert gjennom interbanksystemet med Norges Bank som oppgjørsbank. Det ble også forutsatt at Norges Bank skulle være oppgjørsbank for fondsmeglerne. Den enkelte megler måtte selv sørge for betaling fra sine kunder for kjøp som skulle foretas. Transaksjoner mellom meglerne skulle registreres i VPS og det skulle være et clearingoppgjør som skulle foretas i Norges Bank. Alle meglere måtte derfor ha konti i sentralbanken, og Norges Bank måtte stille vilkår for disponeringen av slike konti. For å få til dette måtte meglerne og Norges Bank dagen før konteringen få oversikt over hva megleren ville bli belastet i Norges Bank. Sikkerhet for oppjøret kunne i utgangspunktet enten skje ved at megleren fikk en overtrekkskreditt som dekket overtrekket eller ved en garanti som dekket det samme.

Dersom den avsluttende kontroll i VPS natten til oppgjørsdag viste at en megler (eller flere) ville få høyere debetsaldo enn det som var dekket av garantien, skulle VPS om morgenen på oppgjørsdagen gi beskjed ("gult lys"). Vedkommende megler(e) ville få frist til kl. 10.00 med å skaffe tilfredsstillende garanti for restbeløpet. Hvis det ikke skjedde, ville handelen måtte fjernes inntil megleren var innenfor trekkadgangen igjen ("rødt lys"). Fjerning av handler ville få konsekvenser for mottakende megler. For meglere som ikke var innenfor garantien innen kl. 14.00 på oppgjørsdag ble det iverksatt spesielle tiltak.

En vurdering av hvorvidt det burde være begrensninger i omfanget av kontoføringen i Norges Bank ble lagt frem for Hovedstyret 19. februar 1986. Hovedstyret sluttet seg til at Norges Banks kontoføring ("kontofører investor") for VPS ble begrenset til:

- Statlige institusjoner og fond (§ 17 i lov om Norges Bank) og institusjoner som etter lov er pålagt deponeringsplikt i Norges Bank – og for alle typer verdipapirer disse har.
- Lån der Norges Bank er utsteder, og eiere av obligasjoner i slike lån.
- Norges Banks lønnskotokunder og deres ektefeller.

I første omgang omfattet megleroppjørene bare megler til megler oppgjør. Dette ble senere utvidet til å gjelde all betalingsformidling ved verdipapirtransaksjoner. En egen avtale mellom Norges Bank og meglerne ble utarbeidet. Våren 1986 ble det reist spørsmål om prising av de tjenester som ble utført i Norges Bank. Hovedstyret godkjente i møte 10. april 1986 gebyrsatser

fra kontofører mot kunde for en rekke tjenester.¹¹⁶ Gebyrene lå på nivå med det som ble benyttet i de store norske forretningsbankene.

Forskrift om oppgjørfrister hos fondsmeglerforetak

Våren 1989 sendte Finansdepartementet på høring en forskrift om oppgjørfrister for partenes ytelser. På dette tidspunktet var den alminnelige oppgjørfrist for aksjer og obligasjoner tre børsdager. Fristen var så godt som praktisk mulig synkronisert med den endelige eiendomsovergangen for verdipapirene i VPS. For sertifikater var oppgjørfristen vanligvis to børsdager. I sitt høringsbrev fra 10. mai 1989 fremholdt Norges Bank at disse fristene hadde virket meget tilfredsstillende og gjerne måtte nedfelles i en deklarasjonsregel i forskriftene. I utkastet foreslo Finansdepartementet også å regulere den maksimale oppgjørfristen og sette denne til syv dager. Norges Bank anså det ikke som nødvendig å sette en frist på syv børsdager. Finansdepartementet fastsatte likevel en forskrift med dette som frist. (I ny lov om verdipapirhandel fra 19. juni 1997 fantes ingen oppgjørfrist).

Verdipapiroppjøret på 1990-tallet

Norges Bank var oppgjørsbank for pengeoppjøret knyttet til verdipapirtransaksjonene som ble avregnet i VPS. Finansinstitusjoner som hadde status som kontoførere i VPS (fondsmeglere, forvaltere/banker, kredittforetak etc.) kunne delta i oppjøret. For hver oppgjørsdag ble den enkelte deltakers nettosaldo overført til oppgjørskontoen i Norges Bank på grunnlag av de registrerte transaksjonene i VPS. Utligningen av oppgjørskontoen skjedde samme dag. Debetsaldo skulle være sikret ved garantist eller garantiordning godkjent av Norges Bank. Ordningen medførte at verdipapirene ikke skiftet eier før pengeoppjøret var i orden.

På vegne av Norsk Opsjonsentral AS (NOS) foretok Norges Bank også det daglige oppjøret mellom kjøper og selger ved opsjons- og futureshandler¹¹⁷. Dette skjedde ved ett daglig nettooppgjør mellom depotbankene på konti i Norges Bank. Opsjonsforetakene måtte på samme måte som for VPS-verdipapiroppjøret til enhver tid sikre en eventuell debetsaldo. Dersom foretaket ikke hadde stilt tilstrekkelig garanti, ble NOS belastet overtrekket. NOS stilte tilsvarende garanti som meglerne. Bankene utførte deretter oppgjør mot sine kunder slik at oppjøret ble balansert. Investor stilte sikring i depotbanker overfor NOS. Meglerne var ikke involvert i oppjøret med mindre det forelå mislighold hos en investor. Sikringen, som var stilt av meglerne og NOS i forhold til Norges Bank i opsjonsoppjøret, omfattet også futuresavregningen.

Effektivisering av verdipapiroppjøret¹¹⁸

VPS og Norges Bank samarbeidet i 1995 om tiltak for å redusere risikoen og forbedre effektiviteten i verdipapiroppjøret. I 1996 utarbeidet Norges Bank i samarbeid med VPS en

¹¹⁶ Disse inkluderte: oppretting av konto, privat kjøp/salg, årsavgift, kontoopplysning muntlig, kontoutskrift 31.12, kontoutskrift ved kjøp/salg, kontoutskrift ellers, adresseforandring, pantsetting av papirer, generell meglerfullmakt og meglerfullmakt enkeltpost.

¹¹⁷ Et verdipapir som forfaller i fremtiden og forplikter de to avtalepartene til visse ytelser.

¹¹⁸ Brufot, Geir, Dag Inge Flatraaker, "Det norske verdipapiroppjøret for verdipapirhandel", PEK 2/1997.

utredning der det ble foreslått tiltak som kunne effektivisere systemet og redusere risikoen. Høringsinstansene¹¹⁹ var generelt positive til forslagene i rapporten. Arbeidet tok utgangspunkt i internasjonalt utredningsarbeid, i første rekke fra BIS-rapportene ”Delivery versus Payment” (1992) og ”Cross-Border Securities Settlement” (1995). Lamfalussy-rapporten fra BIS (november 1990) ga også enkelte viktige anbefalinger for avregningssystemer (nettingsystemer). En av disse var at den finansielle risiko som er forbundet med ulike avregningssystemer skal være kjent og forstått av hver enkelt deltaker.

Arbeidet med å sikre og effektivisere oppgjørsfunksjonen ble videreført i samarbeid med VPS, Kredittilsynet og markedsaktørene gjennom prosjektet ”Nytt VerdiPapirOppgjør (VPO) System”. Norges Bank var representert i prosjektbrukergruppen. Formålet med prosjektet var å kartlegge og vurdere alternative muligheter for å gå over fra dagens system med én multilateral nettoavregning pr. døgn til et kombinert netto/bruttosystem med flere avregninger pr. døgn. Det var fastsatt enkelte overordnede funksjonelle krav til et nytt system:

- Det skulle være et kombinert netto/bruttosystem (daværende løsning: kun netto-oppgjør).
- Det skulle være flere nettooppgjør pr. døgn (daværende løsning: kun ett oppgjør pr. døgn).
- Den potensielle systemrisikoen skulle håndteres bedre (mindre fare for forsinkelser og stans, henholdsvis ”gule og røde lys”, med tilhørende reversering/oppnøsting i VPS).
- Det skulle etableres bedre rutiner for dekningskontroll og båndlegging både på penge- og verdipapirsiden (nye rutiner burde kontrollere oppgjørskontakternes debet betalingsposisjoner direkte og entydig mot kredittgrenser i oppgjørsbank i forkant av oppgjøret og dessuten oppnå bedre utnyttelse av beholdningene på verdipapirkonti ved å låse på beholdnings- og ikke kontonivå).
- Antall falte handler skulle reduseres (i 1997 falt en stor andel av handlene).
- Megleres og investorers leverings- og betalingsposisjoner overfor hverandre skulle sikres bedre (dagens løsning var levering mot betaling mellom de direkte deltakerne i VPO, det vil si banker og meglere, men ikke mellom meglere og investorer).
- VPS skulle være konkurransedyktig (overfor tilsvarende institusjoner i utlandet).

De funksjonelle kravene ville kreve endringer i verdipapirsentralloven. I brev til Finansdepartementet av 21. mai 1997 pekte Norges Bank på at denne loven burde gjennomgå med sikte på revisjon. Arbeidet med VPO fortsatte i første halvår 1998. Formålet var å oppnå bedre risikohåndtering gjennom et kombinert brutto-/nettosystem. Mens mye av arbeidet omkring risikoforhold og effektivitet i VPO frem til 1998 hadde blitt utført i regi av Norges Bank og VPS, ble markedsaktørene i de etterfølgende årene mer involvert. Det var viktig at verdipapirforetak og banker kunne kontrollere sin risiko, og se denne i sammenheng med de tjenester som ble tilbudt. Norges Bank var opptatt av at risikoen forbundet med avregnings- og

¹¹⁹ De to bankforeningene, Norges Fondsmeglerforbund, Norges Forsikringsforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon, Norsk Opsjonsentral, Oslo Børs, Kredittilsynet og garantistbanker i verdipapiroppgjøret.

oppgjørssystemer skulle være kjent og forstått av den enkelte deltaker, og at systemrisikoen ble så lav som mulig.

Scandinavian Securities Settlement System

Arbeidet med et forbedret norsk verdipapirsystem stoppet opp i oktober 1998. Dette skyldtes at de danske og svenske verdipapirsentralene (VP og VPC) i januar 1998 inngikk en intensjonsavtale om å utrede grunnlaget for å etablere et felles skandinavisk avregnings- og oppgjørssystem. VPS sluttet seg til dette samarbeidet i oktober 1998. Etter intensjonsavtalen skulle det utarbeides en markedsanalyse og iverksettes et forprosjekt for utredning av en eventuell felles oppgjør- og avviklingsentral for verdipapirer mellom de tre landene (SSSS = Scandinavian Securities Settlement System).

I desember 1998 gikk Norges Bank, i egenskap av oppgjørspartner for det norske verdipapirsystemet, med i en arbeidsgruppe for det nordiske verdipapirsystemet sammen med Sveriges Riksbank og Danmarks Nationalbank. Formålet med prosjektet var å gi markedsaktører én inngang til det skandinaviske verdipapirmarkedet, med høy sikkerhet og god brukervennlighet. Innen SSSS skulle det handles aksje- og renteinstrumenter fra de tilknyttede nasjonale rettighetsregistrene. En tok sikte på å gjøre opp NOK, SEK, DKK og Euro i sentralbankpenger. SSSS skulle tilby både brutto- og nettoavvikling, med flere nettooppgjør pr. dag. Systemet skulle være åpent for forbindelser til andre avregnings- og oppgjørssystemer, som for eksempel Euroclear. SSSS ønsket også å kunne tilby oppgjør i andre valutaer.

Spørsmålet om å opprette SSSS var oppe i styrene til de tre verdipapirsentralene i mars 1999, og samtlige vurderte prosjektrisikoen som for stor. Det ble uttrykt tvil om både kostnadsvurderinger og markedsvurderinger. Spesielt syntes VPC (Sverige) at kostnadsfordelingsmodellen (omsetningsbasert) fordelte for mye kostnader til Sverige. Ettersom både VPC og VP (Danmark) var i ferd med å omdanne seg til aksjeselskaper, besluttet styrene i VPC og VP at saken skulle legges på is inntil selskapene hadde fått valgt nye styrever. Styret i VPS besluttet at administrasjonen skulle utrede saken nærmere i samarbeid med de andre verdipapirsentralene. Saken ble imidlertid utsatt og VPS startet opp arbeidet med et norsk verdipapirsystem etter de linjer som var skissert i VPO-prosjektet.

Det videre arbeidet med en norsk verdipapirløsning

Etter at det ble bestemt at det ikke ble noe av en skandinavisk løsning gjenopptok Norges Bank og VPS i november 1999 det arbeidet som var igangsatt før SSSS-vurderingene. Det ble besluttet å opprette en arbeidsgruppe som skulle utrede hvilke tekniske løsninger det skulle arbeides videre med og utrede hvilke tekniske tilpasninger som måtte gjøres. Gruppen tok utgangspunkt i VPS' prosjektrapport fra 1997 og SSSS-rapporten fra 1999. Arbeidsgruppen avleverte sin rapport ved årsskiftet 1999/2000.

I tråd med anbefalingene fra denne arbeidsgruppen ble det bestemt at en skulle se videre på løsninger for innføring av intradag pant, flere nettooppgjør pr. døgn og på litt sikt et brutto

oppgjør. Intradag pant gjorde det mulig med oppgjør samme dag. På den måten ble sikkerhetsstillelsen for pengedelen effektivisert. Intradag pant forutsatte imidlertid endringer i verdipapirloven slik at rettsvern kunne gis umiddelbart. Hittil hadde papirer som ble pantsatt til fordel for Norges Bank, måttet innmeldes dagen i forveien for å få rettsvern. Ved å ha flere nettooppgjør pr. døgn kunne ett av oppgjørene legges til natten slik at man kunne dra fordel av penger og pant som da lå uvirksomme. Handler som falt i nattoppgjøret, ville eventuelt kunne tas i et dagsoppgjør. Bruttooppgjør førte også til større forutsigbarhet for deltakerne ved at oppgjør ble gjort til avtalt tid.

Den viktigste kilde til risiko i verdipapiroppgjøret hadde hittil vært såkalt "rødt lys". I 1999 var det ikke klart hvordan VPS ville prioritere hvilke handler som skulle tas med ved en oppnøsting, samt de mer generelle og tekniske prosedyrer for å gjennomføre dette. "Gult lys" i verdipapiroppgjøret oppsto dersom en megler hadde stilt tilleggsgaranti senere enn kl. 15.00 dagen før oppgjør. Ved en integrert dekningskontroll både på verdipapirsiden og pengesiden, ville problemet med "gule" og "røde lys" falle bort når VPS alltid sjekket pengedekningen hos deltakerne før oversendelsen av avregningen til Norges Bank.

Låneordning for verdipapirer m.v.

Verdipapiroppgjøret i Norge hadde på 1990-tallet en ikke ubetydelig andel falte eller ikke-slutførte handler på grunn av at selger ikke hadde verdipapiret på den innmeldte VPS-kontoen. For å avhjelpe dette lanserte VPS og NOS i fellesskap en låneordning som gjorde det mulig å låne verdipapirer det ikke var dekning for, slik at levering likevel kunne gjennomføres.

Utviklingen av løsningen ble forsinket ettersom det ble antatt at det kunne bli et problem å få långivere. Det var sannsynlig at utlån ville bli regnet som realisasjon etter skatteloven, og dermed utløste beskatning. Ettersom verdipapirfond og pensjonskasser ikke er underlagt beskatning, ble det antatt at disse investorene kunne være långivere. NOS og VPS annonserte i januar 1999 at en låneordning ville bli satt i gang før sommeren 1999. Det måtte imidlertid gjøres avklaringer i forhold til verdipapirfondloven. Inntil da hadde lovverket blitt tolket slik at verdipapirfond ikke kunne låne ut verdipapirer. Først etter verdipapirloven fra 2007 er dette blitt tillatt, jf. lovens § 10-5.

VPS utviklet også en optimaliseringsmodell som ville bidra til at antall falte handler ble redusert. I utgangspunktet dekket ikke modellen pengedekningen for VPO, men det kunne tas inn hvis det på grunn av manglende pengedekning var nødvendig å foreta en ny beregning av posisjonene i VPO. Den nye modellen kunne i løpet av en time gi et nytt avregningsresultat som lå innenfor alle oppgjørsdeltakernes pengedekning. Modellen erstattet de tidligere tidkrevende løsningene.

En betydelig risiko i avregnings- og oppgjørssystemene på siste del av 1990-tallet var juridisk uklarhet med hensyn til når et oppgjør var endelig og ugjenkallelig. EU-direktivet "Settlement Finality" skulle bidra til å redusere denne risikoen i EØS-området. Den nye Lov om betalingsystemer m.v. av 17. desember 1999 hadde innarbeidet disse reglene, og derved fikk

avregnings- og oppgjørsavtaler et utvidet rettsvern. Det bidrog til å redusere risikoen i verdipapiroppjøret.

Norges Bank gikk i en høringsuttalelse til Kredittilsynet inn for at adgangen til motregning ved handel med finansielle instrumenter burde utvides slik at både bilaterale og multilaterale motregningsavtaler for alle typer finansielle instrumenter fikk rettsvern i konkurs, og at sikkerheten for slike avtaler overfor en oppgjørssentral, ikke kunne omstøtes etter dekningslovens § 5-7.

NOS

Norsk Oppgjørssentral (NOS) ble etablert i 1987 som en avregningssentral for derivater på egenkapitalmarkedet. Slike derivater ble omsatt på børs, og NOS var avregningssentralen for dette markedet siden dette ble opprettet i 1990. NOS avregnet både noterte og Over The Counter (OTC) egenkapitalderivater, indekserte egenkapitalderivater og obligasjoner for fremtidig levering og andre typer finansielle kontrakter. Etter lov om verdipapirhandel fikk NOS 4. februar 1999 konsesjon som første og eneste oppgjørssentral for derivater.

iv. Systemer for grensekryssende betalinger

Betalingstjenester over landegrensene

Gjennom 1980-årene hadde reisesjekker fortsatt en viss betydning som betalingsmiddel. Kontanter ble også benyttet i stor utstrekning. Allerede fra begynnelsen av 1980-tallet hadde bensinkort vært benyttet over landegrensene. Som regel var det slik at selskapene bare aksepterte kort utstedt av deres utenlandske søsterselskaper, men det var også enkelte selskap som aksepterte andre selskapers kort. Nordmenns betalinger i utlandet i forbindelse med reiser skjedde imidlertid i økende grad med kort, og de internasjonale kortelskapene dominerte dette markedet. Europeiske sparebanker opprettet i 1991 et internasjonalt nettverk for minibanker, European Savings Banks Financial Services (Eufiserv). Dette ble benyttet av samtlige sparebanker i Norge. Fellesdata hadde operatøransvaret.

I 1999 utgjorde internasjonale betalingskort og kredittkort mer enn 95 prosent av antall korttransaksjoner av nordmenn utenlands, mens bensinkort ble benyttet i underkant av 5 prosent av tilfellene. Omkring hver tredje transaksjon i utlandet var uttak av kontanter. Ved utlendingers bruk av betalingskort i Norge ble de internasjonale betalingskortene benyttet i 96 prosent av tilfellene. I 1999 ble det foretatt nesten tre ganger så mange betalinger med norske kort i utlandet enn med utenlandske kort i Norge. Omsetningen med norske kort i utlandet var nærmere fire ganger så høy som omsetningen ved bruk av utenlandske kort i Norge.

Ved overføring av penger fra Norge til utlandet ble valutasjekker, valutagirop og tjenestene Eurogiro (Postbankens tilbud) og Money Gram benyttet. I begynnelsen av 1990-tallet var det særlig tjenesten valutagirop som økte. De beløp som ble overført på denne måten var lavt i forhold til de totale overføringene til utlandet, og valutagirop ble tatt ut av markedet i 1998. Antall meldinger formidlet gjennom SWIFT var derimot stadig økende. Hoveddelen av SWIFTs

aktivitet var utveksling av informasjon mellom banker. Selskapets tjenester omfattet blant annet et verdensomspennende kommunikasjonsnett og en samling av standardiserte meldingsformater for utveksling av betalingsinformasjon.

Allerede i 1984 ble SWIFT II introdusert. Det var en videreutvikling av den første SWIFT-løsningen, og bød i tillegg på nye og enklere meldingstyper og økt kapasitet. Overgangen til denne versjonen skjedde fra desember 1985 til desember 1988. I 1997 introduserte SWIFT planene om å utvikle SWIFTNet, en nettbasert løsning. Denne ble tatt i bruk i 2001. Stadig flere systemer i den finansielle infrastrukturen, medregnet flere systemer som opererte på tvers av landegrensene, brukte etter hvert kommunikasjonstjenester fra SWIFT.

Oppgjør av grensekryssende transaksjoner - ECHO og CLS

Risikoen i bankenes oppgjør av valutahandel var et sentralt tema midt på 1990-tallet. Oppgjør av valutakontrakter førte med seg to ulike pengeoppgjør i forskjellige land og på ulike tidspunkt. Oppgjør skjedde vanligvis to dager etter at handelen var avtalt. Det gikk derfor som oftest to-tre virkedager fra en bank sendte fra seg solgt valuta til den med sikkerhet visste at kjøpt valuta var mottatt. I denne perioden risikerte banken å tape hele beløpet dersom motparten hadde gått konkurs. Valutarisikoen og den samlede eksponeringen i slik handel viste seg å være svært høy og oversteg ofte bankenes ansvarlige kapital. I siste halvdel av 1990-årene kom BIS med forslag til ulike former for tiltak, ikke minst på lovgivningsområdet, som kunne bidra til risikoreduksjon i grensekryssende betalinger.

Kartleggingsarbeidet til BIS mot slutten av 1990-tallet avdekket mangel på samtidighet i leveranser av solgt og mottatt valuta. Dette utgjorde en betydelig risiko gjennom eksponeringen for deltakerbankene¹²⁰. En viktig institusjon for oppgjør av grensekryssende transaksjoner var Exchange Clearing House (ECHO) i London, som var en sentral motpart og drev med avregning og oppgjør av valutakontrakter på multilateral basis i 16 valutaer¹²¹ for like mange deltakende, internasjonale banker. Norges Bank stilte seg i 1996 positiv til at den multilaterale motregningsentralen ECHO tok transaksjoner i norske kroner til oppgjør. Før norske banker kunne delta i ECHO måtte norsk lovgivning sikre at avtaler om avregning av valutakontrakter kunne gjøres gjeldende selv om en kontraktspart gikk konkurs eller ble satt under insolvensbehandling. Siden norske institusjoner ville være mindre attraktive som motparter i internasjonale transaksjoner uten slik lovgivning, kom det nødvendige lovgrunnlaget på plass gjennom Verdipapirhandelsloven fra 1997. Som ledd i arbeidet med å redusere valutarisikoen ga Norges Bank i 1998 sin tilslutning til at de to største norske valutabankene ble deltakere i ECHO.

Virksomheten til ECHO ble avvirket i 1998 etter at ECHO var blitt kjøpt opp av Continuous Linked Settlement Bank International (CLS), som samtidig kjøpte opp det amerikanske systemet Multinet International Bank. Driften av ECHO ble dermed inkorporert i et større system som tilbydde multilateral avregning og flere typer oppgjørskontrakter. CLS Bank hadde blitt opprettet

¹²⁰ Jon Bergundhaugen, "Oppgjørslisiko ved valutahandel", PEK 2/2000.

¹²¹ Euro ble først introdusert 1. januar 1999.

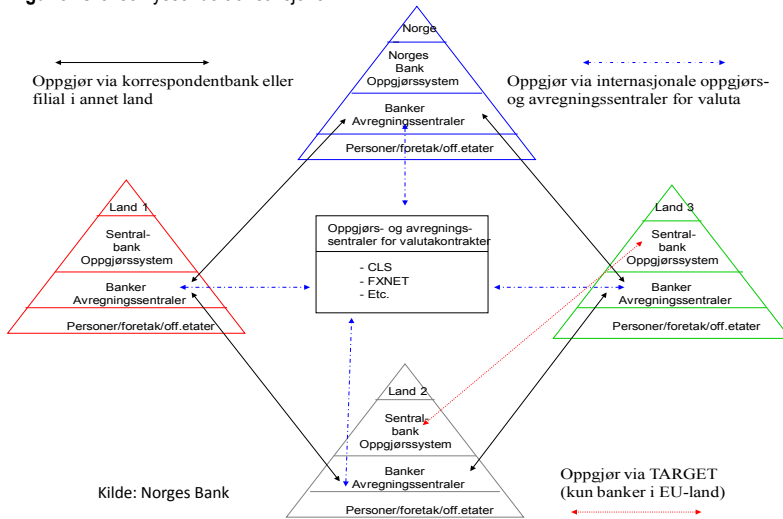
i 1996 av verdens 20 største valutabanker. Systemet skulle sikre betaling mot betaling, eller "Payment versus Payment" (PvP) globalt, uavhengig av hvilken valuta det ble handlet i. Oppgjøret skulle skje i løpet av et tidsrom på 3 timer hver dag. Dette krevde at alle involverte nasjonale RTGS-systemer hadde overlappende åpningstider, noe som nødvendiggjorde utvidede åpningstider i de nasjonale oppgjørssystemene. Oppgjøret skulle skje ved overførslor mellom deltakernes konti i en felles oppgjørsbank, med direkte linjer til de nasjonale systemene. I dette systemet ville deltakerne alltid motta kjøpt valuta samtidig som de betalte ut solgt valuta. Den primære risikoen ved valutaoppgjør som skyldtes at oppgjørene ofte foregikk i ulike land til ulik tid ble dermed redusert.

Opgjøret i CLS Bank skulle opprinnelig bare omfatte syv valutaer (CAD, AUD, USD, Euro, CHF, Yen, GBP). Etter at en gruppe på 48 mellomstore valutabanker øvet press på de 20 bankene som hadde opprettet CLS, ble det i løpet av 1997 åpnet for at både flere valutaer, og flere banker kunne delta i systemet. CPSS¹²² stilte seg positive til dette og inviterte sentralbankene for aktuelle valutaer, deriblant NOK, inn i undergruppen som arbeidet med valutaoppgjørssisiko. Norges Bank deltok fra 1997/1998 i myndighetsgruppen som hadde kontakt med CLS om systemutviklingen. Gjennom 1998 sto Norges Bank i kontakt med andre sentralbanker og CLS Bank med tanke på å få med norske kroner som en av valutaene i CLS. Høsten 1999 besluttet Norges Banks hovedstyre at det skulle arbeides videre med å legge forholdene til rette for deltakelse av norske banker og bruk av norske kroner som oppgjørsvaluta i CLS Bank. Oppgjør av NOK i CLS startet i september 2003.

Figur 8 illustrerer i grove trekk gangen for større grensekryssende betalingstransaksjoner. Den heltrukne grå streken viser betalinger ved hjelp av korrespondentbank. Det er basert på at bankene har konti hos hverandre. Banker som sender penger, gir sin korrespondentbank beskjed om å kreditere mottakers konto. Melding om overføring blir som regel sendt via SWIFT-systemet. Dersom mottaker har konto i korrespondentbanken, blir transaksjonen gjort opp i denne banken. Har mottaker konto i en annen bank, må transaksjonen gjennom det innenlandske betalingssystemet før den blir gjort opp. Oppgjør ved bruk av egen filial i annet land følger tilsvarende mønster som ved bruk av korrespondentbank. Den blå-stiplede streken illustrerer betalingsoppgjør via internasjonale avregnings- og oppgjørssystemer. Slike systemer er etablert for å bidra til å gjøre betalingsoppgjørene sikrere og mer effektive ved å redusere antall mellomledd og beløpene som går til oppgjør. For oppgjør av valutakontrakter eksisterer det allerede slike systemer, for eksempel FXNET. Den rød-prikkede streken illustrerer TARGET-systemet.

¹²² CPSS står for Committee on Payment and Settlement Systems, en fagkomite i BIS.

Figur 8: Grensekryssende transaksjoner



TARGET

I begynnelsen av juni 1998 startet Den europeiske sentralbanken (ECB) opp sin virksomhet som en forlengelse av virksomheten til European Monetary Institute (EMI)¹²³. Etableringen av Den økonomiske og monetære union¹²⁴ (ØMU) innebar at samme pengeenhet ville bli brukt i et større område, og fra 1. januar 1999 ble euro felles valuta for 11 av EUs 15 medlemsland. Dette ville generere store mengder betalinger i euro, og EMI hadde derfor i 1994 startet arbeidet med et felles interbank oppgjørssystem for medlemslandene, kalt TARGET (Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer). Systemet skulle legge til rette for en effektiv implementering av felles pengepolitikk i euro-området og muliggjøre raskt og sikkert oppgjør av betalinger mellom landene. Gjennom TARGET-systemet skulle transaksjonene i euro kunne gjennomføres like effektivt og sikkert mellom EU-landene som innenfor det enkelte land, med endelig oppgjør i de enkelte lands sentralbank.

I mai 1995 la EMIs arbeidsgruppe for betalingssystemene i EU frem en rapport om TARGET. Systemet ville bestå av realtids brutto oppgjørssystemer i de land som skulle delta i ØMU. Systemet skulle etter de opprinnelige planene være operativt i løpet av 1996 for ØMU-landene, mens de øvrige landene skulle ta systemet i bruk året etter. I august 1996 publiserte EMI sin første fremdriftsrapport for TARGET-prosjektet. Rapporten omhandlet tilgangen til intradag likviditet, prispolitikk, åpningstider, tilbudet av oppgjørstjenester til andre overføringssystemer,

¹²³ Jon Bergundhaugen og Per Erik Stokstad, "Det europeiske sentralbanksystemet TARGET og eurooppgjør for norske aktører", PEK 2/1998.

¹²⁴ ØMU = EUs økonomiske og monetære union. Planene om en felles valuta og felles sentralbank ble fastslått i Maastricht-avtalen i 1993.

prosjektets organisatoriske ramme etc. Det viste seg at oppstarten av systemarbeidet ble forsinket, og TARGET ble først operativt fra 4. januar 1999.

Norges Bank gjennomførte en omfattende vurdering av om den skulle søke å påta seg oppgaven som oppgjørspartner for bankenes eurotransaksjoner. I den sammenheng ble det avholdt flere møter med ECB og Bundesbank. En mulig løsning var tilknytning på samme måte som sentralbankene i EU. En annen løsning var å knytte seg indirekte til TARGET gjennom en EU-sentralbank. Begge disse modellene ble sondert med ECB. Bundesbank ble vurdert som en aktuell tilknytningssentralbank for Norges Bank. Finansdepartementet ble orientert om Norges Banks vurderinger i brev av 20. mars 1997, og Norges Bank kom med et innspill til Revidert Nasjonalbudsjett 1997. Etter interne politikkdiskusjoner konkluderte imidlertid ECB at man ikke ønsket å etablere eurooppgjørssystemer og kredittordninger i euro i regi av sentralbanker utenfor euroområdet. Det ble bare gjort unntak fra dette prinsippet gjennom egne avtaler mellom ECB og sentralbankene i EU-land utenfor euroområdet i forbindelse med tilknytningen til TARGET.

Norsk tilknytning til TARGET ville gjøre betalinger til motparter i EU-land sikrere og mer effektive enn det som ellers var mulig. Dette krevde imidlertid etablering i et EU-land, noe som bare var tilfelle for DnB og Kreditkassen samt noen utenlandske banker som hadde etablert seg i Norge. Bankforeningene var av den grunn bekymret for TARGET-systemets betydning for de andre norske bankenes konkurransevilkår med hensyn til utenlandsk betalingsformidling. TARGET systemets effektivitet og sikkerhet kunne bidra til at større norske bedrifter i fremtiden i større grad valgte utenlandske banker som sin bankforbindelse. For å bidra til å redusere mulige konkurransemessige ulemper for norsk næringsliv og norske banker som ikke hadde direkte tilknytning til oppgjørssystemer i euro vurderte Norges Bank i samarbeid med bankforeningene alternative løsninger for å gjennomføre oppgjørstransaksjoner i euro i Norge. På grunnlag av disse vurderingene ble det utviklet en mulig oppgjørssystem der deltakernes nettoposisjoner i euro ble omregnet til kroner og gjort opp i Norges Bank på vanlig måte. De involverte banker kunne deretter veksle norske kroner til euro via konti i Norges Bank. Etterspørselen etter eurobetalinger i Norge har imidlertid ikke vært stor nok til at bankene har funnet det formålstjenlig å iverksette denne løsningen.

Andre europeiske avregningssystemer for euro

I tillegg til TARGET var det ved utgangen av 1990-årene i drift fire ECB-godkjente betalingssystemer for euro. Det største av disse, Euro1, ble drevet av Euro Banking Association (EBA). Ved slutten av dagen ble nettoposisjonen mellom deltakerne tatt til oppgjør i TARGET. Euro 1 hadde om lag 70 deltakerbanker fra 20 land, herunder Norge. Deltakerbankene var enten hjemmehørende eller hadde filial i et EU-land. De tre øvrige betalingssystemene var basert på de tidligere nasjonale betalingssystemene i Frankrike (PNS), Tyskland (EAF) og Spania (SEPI). I alle disse betalingssystemene skjedde endelig oppgjør av eurotransaksjoner gjennom TARGET. Målt i antall transaksjoner var det avregningssystemet til EBA som hadde de fleste grensekryssende betalinger. I forhold til Euro 1 var antall TARGET-transaksjoner over

grensene relativt begrenset. Til gjengjeld hadde denne typen transaksjoner i TARGET betydelig høyere verdi. TARGET var først og fremst en sikker kanal for store og ofte tidskritiske betalinger.

v. Tekniske standarder og fellesutvalg på betalingsystemområdet

Nye tekniske standarder på betalingsystemområdet

Bruk av felles standarder er avgjørende for at alle deler av et betalingssystem skal kommunisere med hverandre. Den raske tekniske utviklingen på 1990-tallet påskyndet utviklingen av standarder. Nye tjenester krevde ofte nye tekniske standarder, og det var også behov for å skifte ut eldre standarder med nye standarder.

EDI-EDIFACT

Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport (EDIFACT) er et internasjonalt regelverk for standarder for informasjonsutveksling mellom datamaskiner. Standardiseringsarbeidet skjedde i stor grad i internasjonal regi (FN og EF/EU). Innenfor banksektoren skjedde standardiseringsarbeidet i regi av EDIFACT-Board som hadde hovedsete i Tyskland. I Norge hadde bankene gjennom Bankenes Utredningsselskap (BUS) i 1989 opprettet en referansegruppe med deltakere fra banker og bankdatasentraler. Formålet var å ivareta norske bankers interesser i forhold til dette arbeidet. Arbeidet var forventet å gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster ved at informasjonsbærende dokumenter kunne utveksles elektronisk i stedet for via papirbaserte informasjonsbærere.

På området EDIFACT ble det i 1990 opprettet en samarbeidsgruppe på nasjonalt plan i Norge, Nasjonal EDIFACT-gruppe for bank og finans. I gruppen deltok blant annet representanter fra de største bankene, NHO, HSH, Dagligvarebransjens Dataråd, Dataforeningen, Norsk Hydro, Postgiro, Norsk TEDIS og Norges Bank. Gruppens hovedmålsetting var å kartlegge og lage behovsanalyser for meldinger i området bank og finans og følge opp nasjonale og internasjonale EDI-EDIFACT-prosjekter. I løpet av 1990 var det utviklet internasjonale standarder for betalingsordre (debet avis og kredit avis, betalingsordre med remitteringsinformasjon, remitteringsmelding, betalingsordre for massetransaksjoner og åpning av remburser). Gruppen skulle også forestå informasjon, markedsføring og opplæring på dette feltet. Første halvår 1991 hadde gruppen utviklet internasjonale standarder for betalingsordre, debet avis, kredit avis, betalingsordre med remitteringsinformasjon, remitteringsmelding, betalingsordre for massetransaksjoner (for eksempel lønnsutbetalinger) og åpning av remburser. Dette materialet ble samlet i en håndbok.

På midten av 1990-tallet hadde EDI (Electronic Data Interchange) vært benyttet lenge innen betalingsformidlingen, både i datautvekslingen mellom banker og delvis også i datautvekslingen med enkelte større kunder. Internasjonalt ble det arbeidet med å utvikle et felles rammeverk i form av kataloger over meldingstyper og spesifikasjoner for hva de enkelte meldingstyper skulle omfatte. Arbeidet med finansielle meldinger foregikk i en FN-basert arbeidsgruppe. Norsk

banknæring var representert i de fleste arbeidsgruppene som så på dette. Deltakelsen ble koordinert av Bankenes Standardiseringskontor (BSK fra høsten 1994, tidligere BUS) og Norsk EDIPRO (Norwegian Centre for EDI and Trade Procedures).

Arbeidet med ny norsk interbankstandard startet i 1993. Etter et utredningsarbeid gjennomført i regi av BUS/BSK besluttet næringen i 1994 å erstatte den eksisterende interbankstandard BOLS (Bankenes on-line standard) med en ny standard basert på EDIFACT-meldingen FINPAY (Financial Payment). For å forberede dette ble det høsten 1994 etablert et eget prosjekt kalt NIBE-prosjektet (Norsk interbank standard basert på EDIFACT). Planen var at den nye standarden skulle være klar innen utgangen av 1995. Det skulle utarbeides planer for implementering av standarden i bankene. NIBE-prosjektet var et viktig prosjekt for banknæringen. Spesifikasjonen til NIBE ble vedtatt i begynnelsen av 1997. Standarden ble innført gradvis med start i juni 1998. Flere av de store bankene tok relativt raskt i bruk NIBE for sine transaksjoner. Standardene for norsk anvendelse av EDIFACT-betalingsmeldinger ble dokumentert av Bankenes Standardiseringskontor.

Tidlig i 1998 opprettet bankene en egen faggruppe for EDIFACT-standardisering. Gruppen skulle være rådgivende for BSK i utviklingen av nasjonale spesifikasjoner basert på internasjonale EDIFACT-standarder. Arbeidet med standarder for elektronisk datautveksling ble koordinert av Norsk EDIPRO (Norwegian Centre for EDI and Trade Procedures).

Som ledd i sikringen av overgangen til år 2000 bestemte Kredittilsynet at nye dataløsninger ikke skulle implementeres fra 1. juli 1999 og ut året. Alle bankene fikk derfor ikke gått over til NIBE før etter årtusenskiftet. I bank- og kundesammenheng ble EDIFACT-baserte meldingsstandarder i økende grad brukt mellom bankene og større bedrifter i Norge.

Norsk TEDIS

Trade Electronic Data Interchange Systems (TEDIS) var et program som var opprettet av EF. Målet var å utarbeide en strategi for elektronisk utveksling av informasjon i standardisert form mellom ulike aktører med ulike datasystemer i forskjellige bransjer. Et annet mål var å gi informasjon om muligheter som en slik elektronisk datautveksling åpnet som kommunikasjonsverktøy, og dermed stimulere næringslivet til å ta dette i bruk. Etter forhandlinger med EF fikk også EFTA-landene delta i programmet. En avtale om dette ble lagt frem for Stortinget i november 1989. Avtalen trådte i kraft 1. februar 1990. Fra norsk side ble oppfølgingen av avtalen konsentrert om forberedelse og deltakelse i det internasjonale standardiseringsarbeidet av elektronisk datautveksling, slik at løsningene skulle bli lettere tilgjengelig for brukerne. Videre ble det lagt vekt på å informere næringslivet og offentlige myndigheter om arbeidet slik at konkrete løsninger innenfor forskjellige bransjer og bedrifter kunne tas i bruk.

Norsk TEDIS hadde et nasjonalt ansvar for å organisere og følge opp det norske arbeidet med EDIFACT-standardiseringen. I midten av november 1991 sendte Norsk TEDIS ut en "Nasjonal

EDI Plan” til høring. Planen hadde som mål å klargjøre hvordan myndigheter og næringsorganisasjoner kunne bidra til en rask utnyttelse av muligheten for effektivisering ved bruk av EDI. Det ble blant annet anbefalt å etablere et nasjonalt senter for EDI.

Samarbeidsprosjektet som startet i 1992 mellom BUS og NODI (Norwegian Data Interchange) engasjerte seg også i 1993 i betalingsformidlingsspørsmål. Gjennom prosjektet ble det blant annet utarbeidet en oversikt over hvordan EDIFACT ble fortolket og anvendt av de forskjellige betalingsinstitusjonene. Prosjektrapporten konkluderte med at det var behov for å videreføre arbeidet i et nytt prosjekt for å få etablert standardiserte EDI-løsninger i betalingsformidlingen på nasjonalt nivå. En naturlig oppfølging ville være å få alle betalingsinstitusjoner i Norge til å ta i bruk en felles EDIFACT-katalog.

Norsk TEDIS ble sammen med NORPRO (Norwegian Committee on Trade Procedures) og NODI fra 1. januar 1994 omdannet til Norsk EDIPRO. Formålet var å være et nasjonalt kompetanse- og servicesenter, som skulle støtte og fremme rask, effektiv og lønnsom innføring og bruk av EDI i Norge. Norsk EDIPRO skulle som et ledd i dette videreføre arbeidet med EDIFACT-standardisering i betalingsformidlingen innenfor rammen av SEBET-prosjektet (SEBET = Standardisert anvendelse av EDIFACT betalingsmeldinger). I dette prosjektet deltok banknæringen, dataleverandører og bedrifter fra ulike deler av næringslivet. I 1994 ble det særlig arbeidet med å utvikle en felles norsk versjon av EDIFACT-meldingen PAYMUL, til bruk for masseutbetalinger (særlig lønnsutbetalinger). Testing av denne for overføringer mellom bank og kunde skjedde i 1995. PAYMUL ble nå standard for bestilling av mange betalingsoppdrag. Meldingen kunne også inneholde remitteringsinformasjon. SEBET-prosjektet ble avsluttet i juni 1996. På banksiden var det BSK som arbeidet med dette.

Fellesutvalget for Betalingsformidling

På midten av 1990-tallet ble det vurdert å etablere en egen betalingsformidlingsenhet med ansvar for infrastruktur- og betalingsformidlingsspørsmål, og som var løsrevet fra de to bankforeningene. Forslaget møtte imidlertid intern motstand, og resultatet ble at de to bankforeningene i 1997 etablerte Fellesutvalget for Betalingsformidling. Gjennom Fellesutvalget skulle bankforeningene samarbeide om utvikling av bankenes felles infrastruktur, blant annet:

Felles holdning til spørsmål av felles interesse.

1. Avtaler og regelverk.
2. Standarder og spesifikke regler knyttet til bruk av standardene.
3. Systemer og rutiner for avregning og oppgjør.

Fellesutvalgets skulle være et rådgivende politikktvalg for styrene i Bankforeningen og Sparebankforeningen innen betalingsformidlingsområdet. Fellesutvalget ble også styre for Bankenes Standardiseringskontor (BSK). Ambisjonen var at banknæringen selv skulle utforme rammene for utviklingen av bankenes betalingsformidlingstjenester. BSK skulle som hovedregel sikre at internasjonale standarder ble gjennomført i norske systemer. Den felles holdningen

innebar at bankene skulle ha adgang til den felles infrastrukturen, både for å konkurrere mot hverandre, men også for å samarbeide om utvikling av systemer og for å avgrense konkurranse fra aktører som opererte under andre rammebetingelser. Slike generelle interbankavtaler kunne være regelverk om interbanktransaksjoner ved innenlandsk betalingsformidling, regler for avregning og oppgjør av transaksjoner som inngår i masseavregningen i NICS og BankAxept-avtalen ”Regler for utstedelse og behandling av ”BankAxept”-kort i kontantautomater og betalingsterminaler på brukersteder” (inngått i august 1997).

vi. Internasjonalt samarbeid

Generelt

Mot slutten av 1980-årene vokste det frem en økende forståelse for behovet for å gjøre de finansielle markedene mer stabile. Internasjonalt var det en voksende erkjennelse av betalingssystemenes betydning for den økonomiske aktivitet. Et sentralt mål for interbanksystemene ble å muliggjøre umiddelbart oppgjør ved hjelp av RTGS systemer og å gjøre nettosystemene mer robuste. Toneangivende internasjonalt var BIS og European Monetary Institute/Den europeiske sentralbanken (EMI/ECB)¹²⁵, men også internasjonale organer som EF-kommisjonen¹²⁶, OECD, EFTA og UNICITRAL arbeidet med regulering av internasjonale betalinger samt retningslinjer for nasjonale reguleringer. Den internasjonale utvikling og det grunnleggende arbeid i BIS og innen EMI/ECB og EF/EU tydeliggjorde at betalingsformidling og betalingssystemer ikke kunne betraktes som en næringsvirksomhet som kunne drives på rent forretningsmessig grunnlag og uten noen form for myndighetsinnblanding, styring og tilsyn.

På midten av 1990-tallet hadde fortsatt bare få land operative RTGS systemer. Flere arbeidet imidlertid med etablering av slike system samtidig som man søkte å få til risikoreduksjon i nettosystemene. Videre hadde få land særskilt lovhjemmel for å overvåke eller føre tilsyn med operatørene av betalingssystemer. Et unntak var Italia, som hadde lovhjemmel til å overvåke aktivitetene til ikke-banker (betalingskortsystemer), og adgang til å vedta reguleringsbestemmelser for å sikre effektiviteten og stabiliteten i avregnings- og oppgjørssystemer. Den canadiske ”Payment Clearing and Settlement Act” ga Bank of Canada vide fullmakter. I Canada ble ”Payment Clearing Settlement Act” vedtatt 29. mai 1996, og omfattet alle avregnings- og oppgjørssystemer. I Irland ble det i april 1997 vedtatt et sentralbanklovforslag som ville gi sentralbanken godkjennings- og reguleringskompetanse i forhold til betalingssystemene. I Sverige la et regjeringssoppnevnt utredningsutvalg i 1995 frem et forslag om en ny lov om betalingstjenester (SOU 1995:69 ”Om betaltjänster”). Det svenske lovforslaget omfattet imidlertid ikke interbanksystemer. I utredningen ble det vist til at Riksbanken har et lovpålagt ansvar for å fremme et sikkert og effektivt betalingsvesen og at det var Riksbanken som skulle klarlegge, håndtere og begrense systemrisikoen.

¹²⁵ Som videreføring av EMI startet ECB opp sin virksomhet 1. juni 1998.

¹²⁶ Fra 1994 EU-kommisjonen.

Viktige aktiviteter i BIS på betalingsystemområdet

Bank for International Settlements (BIS) er en organisasjon som skal fremme internasjonalt samarbeid på penge- og finansområdet og tjene som bank/serviceinstitusjon for sentralbankene. BIS er verdens eldste eksisterende internasjonale organisasjon og ble etablert i 1930, men først i oktober 1981 opprettet BIS "Group of Payment Systems Experts". I februar 1989 publiserte ekspertgruppen for betalingsystemer en detaljert studie av forskjellige nettingsystemer som ble benyttet internasjonalt ("Report on Netting Schemes – Angell Report"). En rekke slike systemer var i bruk, og disse håndterte forpliktelse og betalinger i fremmed valuta og andre kontrakter. Flere slike systemer var også på trappene i enkelte land. Gruppen var særlig interessert i å se på hvor langt de eksisterende eller fremtidige nettingsystemene kunne bidra til effektiviteten til de finansielle markedene og betalingsystemene og hvilken effekt systemene hadde på motparts- og likviditetsrisiko.

Ekspertgruppen ble i november 1990 erstattet av en permanent BIS-komité, "Committee on Payment and Settlement Systems" (CPSS) med medlemmer fra G10-landene¹²⁷. Sveriges Riksbank er medlem av CPSS, og har spilt en aktiv rolle i komitéens arbeid med å komme frem til generelle standarder og prinsipper for betalings- og oppgjørssystemer. Samtidig med etableringen av CPSS ble den såkalte Lamfalussy-rapporten¹²⁸, "Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries", utgitt av BIS. Gjennom Lamfalussy-rapporten bidro BIS til tiltak for å redusere risikoen i de grensekryssende nettooppgjørssystemene for flere valutaslag. Rapporten presenterte anbefalinger til sentralbankene om hvordan de burde håndtere risikoaspektene ved flervaluta, grensekryssende, private, multilaterale avregningssystemer. Rapporten dannet mønster for sentralbankenes arbeid med risikoreduserende tiltak i innenlandske avregnings- og oppgjørssystemer. Det ble senere anbefalt at standardene også skulle gjøres gjeldende for avregningsentraler i nasjonale betalingsystemer. Det ble forutsatt at nettooppgjørssystemene måtte oppfylle minimumskravene fra Lamfalussy rapporten.

CPSS fulgte opp dette arbeidet gjennom analyser av systemrisikoaspekter ved grensekryssende transaksjoner samt sentralbankenes rolle i verdipapiroppjøret. I 1992 kom rapporten "Delivery versus Payment in Securities Settlement Systems" og i september 1993 publiserte BIS rapporten "Central Bank Payment and Settlement Services with Respect to Cross-Border and Multi-Currency Transactions" og i mars 1995 rapporten "Cross Border Securities Settlements". Også problemstillinger rundt den såkalte "Herstatt Risiko"¹²⁹ ble vurdert for å komme frem til rutiner

¹²⁷ G10-landene inkluderer Belgia, Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Nederland, Sverige, Sveits, Storbritannia og USA.

¹²⁸ Alexandre Lamfalussy var generaldirektør i BIS inntil 1993 og ledet i perioden 1994-97 EMI, forløperen til ECB.

¹²⁹ Begrepet kommer fra en hendelse i 1974 da banken "Bankhaus Herstatt" ble satt under offentlig administrasjon etter endt bankdag i Tyskland, men før bankdagen i Nord-Amerika var avsluttet. Banken hadde inngått valutakontrakter med oppgjør denne dagen. Resultatet ble at oppjøret i tyske mark var blitt gjennomført, men betalingen i dollar var ikke blitt foretatt da banken ble stengt. Dette førte til at den tyske bankens avtaleparter ble påført betydelige tap ved disse transaksjonene.

for å unngå denne type risiko i fremtiden. Videre ble blant annet betydningen av å anvende sikkerheter ved opplåning i sentralbanker i et grenseoverskridende perspektiv vurdert.

I BIS-rapporten ”Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions” fra mars 1996 ble det anbefalt ulike risikoreducerende tiltak. Denne og de to etterfølgende rapportene på dette området (mars 1997), ”Real-Time Gross Settlement (RTGS) Systems” og ”Clearing Arrangements for Exchange Traded Derivatives” fikk stor betydning for det internasjonale arbeidet med å redusere risikoen i bankenes valutahandel. Ifølge rapportene kunne risikoen knyttet til slike avtaler reduseres ved bruk av motregningsavtaler. Avtalene måtte imidlertid være juridisk holdbare ved konkurs hos en av partene dersom den reelle risikoen skulle reduseres.

CPSS publiserte i 1998 oppfølgingsrapporten ”Reducing Foreign Exchange Settlement Risk: A Progress Report”. I rapporten ble det konkludert at den risikoreduksjon som var oppnådd ikke var tilstrekkelig, og at risikoreducerende tiltak i privat sektor måtte fortsette. En undergruppe av CPSS ble satt til å følge opp dette. Norges Bank var fra høsten 1998 representert i denne gruppen. Dette arbeidet bestod blant annet i å publisere to markedsundersøkelser av valutaoppgjørsrisiko i G10-landene. Dette bidrog til økt fokus på denne type risiko. Undergruppen fulgte også opp private tiltak som kunne redusere valutaoppgjørsrisikoen. Baselkomiteen for banktilsyn BCBS¹³⁰ kom i 1999 med rapporten ”Supervisory Guidance for Managing Foreign Exchange Settlement Risk”. Rapporten skisserte hvordan nasjonale tilsynsorganer kunne ta hensyn til valutaoppgjørsrisiko inn i rutinene for banktilsyn.

Selv om CPSS særlig var opptatt av å komme med tiltak og anbefalinger som kunne redusere risikoen i avregnings- og oppgjørssystemene, utarbeidet komitéen også viktige rapporter om systemer for betalingstjenester. Med hensyn til E-penger publiserte CPSS i oktober 1995 rapporten ”Implications for central banks of the development of electronic money” og i august 1996 rapporten ”Security of electronic money”. I september 1999 kom CPSS med en rapport som sammenlignet massebetalingssystemene i utvalgte land, ”Retail payments in selected countries: A comparative study”.

Mot slutten av 1999 forelå et første utkast av den såkalte Trundle-rapporten, oppkalt etter formannen for arbeidsgruppen, John Trundle fra Bank of England. Rapporten hadde som hovedformål å utvikle standarder som skulle redusere systemrisiko i betalingssystemene samtidig som effektiviteten i systemene skulle ivaretas. Fokus for rapporten er de betalingssystemer som utgjør kjernen i den finansielle infrastruktur – Systemically Important Payment Systems (SIPS). Rapporten foretar en oppdatering av de prinsipper som bør ligge til grunn for slike systemer. I tillegg foreslo rapporten fire nye prinsipper for hvordan sentralbanker bør utøve sitt tilsynsansvar med betalingssystemene. Utgangspunktet for tiltakene som Trundle-rapporten anbefalte var:

- Å få arbeidet med å styrke infrastrukturen i betalingsformidlingen inn i en bredere sammenheng.

¹³⁰ BCBS står for ”Basel Committee on Banking Supervision”

- Å åpne for kombinasjoner av ulike risikoreducerende tiltak (hybridløsninger).
- Å ikke ensidig fokusere på bruttosystemer.
- Å videreføre eksisterende standarder og krav som fulgte av Lamfallussy-rapporten.

Viktige aktiviteter i EMI/ECB på betalingsystemområdet

EFs sentralbanksjefkomite tok i 1991 initiativet til en gjennomgang og vurdering av sentralbankenes plass i overvåkingen av betalingsystemene. Håndteringen av risikospørsmål og en vurdering av brutto og netto oppgjørssystemer ble også grundig vurdert av gruppen. Disse diskusjonene munnet ut i en rapport kalt "Report to the Committee of Governors of the Central Banks of the European Economic Community on Issues of Common Concern to EC Central Banks in the field of Payment Systems". Denne rapporten er kjent som Padoa Schioppa rapporten og ble i 1993 fulgt opp av tre ulike rapporter. Den ene tok for seg prinsippene om kooperativ overvåking av betalingsystemene i EF-landene. Den andre kom med anbefalinger med hensyn til et minimum av fellestrekk for innenlandske betalingsystemer og den tredje rapporten så på betalingsarrangementer for fase III av ØMU. I den andre rapporten, "Minimum common features for domestic Payment Systems", ble det for å minimalisere systemrisikoen anbefalt at landene burde ha RTGS behandling av store transaksjoner.

EMI ble opprettet i januar 1994 i henhold til Maastricht-traktaten, og hadde blant annet et overordnet ansvar for å følge opp felles standarder og koordinere medlemslandenes politikk vedrørende betalingsystemer. I tillegg til ansvaret for TARGET (se underkapittel 3.iv ("Systemer for grensekryssende betalinger")) har EMI/ECB hatt en overordnet godkjenningsmyndighet i forbindelse med etableringen av alle avregnings- og oppgjørssystemer for betalinger og verdipapirer i euro. I den sammenheng foretok EMI en analyse av verdipapir oppgjørssystemene og deres tilknytning til betalingsystemene. Dette er nærmere beskrevet i rapporten "EU securities settlement systems – Issues related to Stage Three of EMU" fra februar 1997. EMI publiserte i 1997 rapporten "Developments in EU payment systems in 1996". Rapporten tilrettelegger samarbeidsforholdene mellom sentralbankene i EU på ulike områder, som distansetilknytning til andre lands betalingsystemer, standardiseringer i forbindelse med grensekryssende betalinger og betalinger i TARGET-systemet og elektroniske penger. Et direktiv som regulerte betalinger over landsgrensene trådte i kraft i februar 1997. Dette ble senere tatt inn som en del av EØS-avtalen. I 1996 fremmet EU-kommisjonen også et direktiv som skulle regulere rettslige spørsmål knyttet til risiko ved deltakelse i betalingsystemene.

Viktige aktiviteter i EF/EU-kommisjonen på betalingsystemområdet

Samordning av kortløsninger i EF/EU

EF-Kommisjonen¹³¹ var i første rekke engasjert i forbrukerrelaterte problemstillinger og mindre i risikoforhold knyttet til oppgjørssystemer ettersom det ble sett på som et sentralbanknærliggende.

¹³¹ Benevnt "EU-kommisjonen" fra 1.11.1993.

Som et ledd i arbeidet mot et indre marked for finansielle tjenester la EF-kommisjonen mot slutten av 1980-tallet vekt på å få tilslutning til et felles regelverk for betalingsformidling. For betalingskort ble arbeidet med harmonisering konsentrert om to felter:

- Samordning av kortteknologi og betalingsterminaler for EFTPOS.
- Samordning av kortutsteders og kortbrukers rettigheter og plikter ved kontraktsutforming for betalingskort. Som en del av dette ble det sett på ansvarsregler for bruk/misbruk av betalingskort.

I begynnelsen av 1987 sendte Kommisjonen et notat til Ministerrådet hvor det ble trukket opp en referanseramme for det samarbeid som ville bli nødvendig mellom de ulike betalingskortutstedere i EF.

Kommisjonen ba også den europeiske standardiseringskommisjonen CEN (Comité Européen de Normalisation) om å lage europeiske standarder for betalingskort. Den europeiske Bankforening og Den europeiske Sparebankforening, hvor de norske bankforeningene er medlemmer, tok i denne forbindelse initiativ til at man sammen med kortselskapene søkte å lage et felles opplegg til standardisering. I desember 1987 sendte EF-kommisjonen ut en adferdskodeks for elektronisk betalingsformidling. Kodeksen var bare retningsgivende for den fremtidige utvikling og medførte ingen forpliktelser. Hovedelementene i kodeksen var:

- Det bør være en innbyrdes anvendelighet på kort sikt slik at det blir mulig for kjøpmannen og forbrukeren å slutte seg til forskjellige nett eller utstedere etter fritt valg. Alle terminaler må kunne behandle alle kort.
- Handelsbedriften skal, hvis den ønsker det, ha mulighet for å installere en enkelt terminal som den fritt skal kunne velge, og som skal kunne behandle alle kort.
- En elektronisk betaling skal være irreversibel. En betaling utført med kort skulle være endelig og ikke kunne diskuteres.

I 1988 kom EF-kommisjonen med en anbefaling om betalingssystemer og særlig forholdet mellom kortinnehaver og kortutsteder. Kommisjonen ville følge utviklingen og komme med bindende regler hvis den ikke fant utviklingen tilfredsstillende.

Grensekryssende betalinger

EF-kommisjonen sendte i 1990 ut et høringsnotat om betalingsformidling innen EF ("Making Payments in the Internal Market"). Kommisjonen pekte på at etableringen av frie kapitalbevegelser og utsiktene for en økonomisk og monetær union gjorde det nødvendig å revurdere et transeuropeisk nettverk som kunne sikre en effektiv, sikker og velfungerende betalingsformidling. Kommisjonen pekte også på at det eksisterende korrespondentbanksystemet syntes ineffektivt både med hensyn til kostnader, hurtighet og oversiktighet med hensyn til rettigheter og ansvar. Kommisjonen påpekte tre mulige alternativer for å ivareta hensynet til sikkerhet og effektivitet:

- Modifisering og effektivisering av det eksisterende korrespondentbanksystem.
- At banksystemet selv utvikler helt nye systemer for slike betalinger.
- At det arbeides mot en løsning der alle betalingsoverføringer formidles via en nasjonal avregningssentral, og der slike overføringer til betalingsmottakere i andre land viderefremmes ved direkte kommunikasjon mellom de ulike lands nasjonale avregningssentraler.

Etter å ha mottatt synspunkter på de problemstillinger som var reist i høringsnotatet arbeidet Kommisjonen videre med saken i en "Payment Systems Coordinating Group", som ble etablert i førte halvår 1991. Dokumentet "Making Payments in the Internal Market" ble sendt på en uformell høringsrunde. Norges Bank etablerte en Liaison Committee som sentralbanksjefen ledet og som hadde representanter fra næringen og enkelte offentlige institusjoner. I Norges Banks brev av 16. januar 1992 fremkom særskilte uttalelser fra flere av medlemmene. Mens Norges Bank fremholdt at Kommisjonen hadde tatt et meget prisverdig initiativ ved å starte opp en diskusjon om dette temaet, hadde de to bankforeningene kritiske merknader både til rammen for diskusjonsnotatet fra EF og til de forslag som dokumentet munnet ut i. Som assosierte medlemmer av de europeiske bankforeningene hadde FNH¹³² og Sparebankforeningen kanalisert sine merknader gjennom disse organisasjonene.

På grunnlag av de innspill som kom inn, etablerte EF-kommisjonen i 1991 to rådgivende utvalg som skulle se nærmere på grensekryssende betalinger. Det ene var en teknisk gruppe med medlemmer fra banker og sentralbanker. Den andre var en brukersammensatt gruppe med deltakere fra banker, forbrukere og mindre bedrifter. Arbeidet fra disse gruppene publiserte Kommisjonen i "Easier Cross Border Payments – Breaking down the barriers" i mars 1992. I rapporten ble det fastslått at det var behov for forbedringer i betalinger over landegrensene. Rapporten hadde en handlingsplan med hensyn til betalingssystemenes åpenhet, hurtighet, sikkerhet og nivå for informasjon.

Kommisjonens videre arbeid på dette området omfattet informasjonsplikt, arbeidet med lovregler og arbeidet med konkurranseregulering. På andre områder, som infrastrukturspørsmål, var Kommisjonens rolle i første rekke å oppmuntre til samarbeid og utvikling av nye og bedre løsninger. I sin uttalelse til handlingsprogrammet sluttet Norges Bank seg i hovedsak til anbefalingene.

I november 1994 la EU-kommisjonen frem forslag til et direktiv som skulle regulere betalinger over landegrensene i EU. Finansdepartementet ba Norges Bank om en vurdering av direktivforslaget. Norges Bank ga uttrykk for at de krav direktivet satte til bankene ikke var urimelige og konkluderte med direktivet ville bidra til en effektivisering av bankenes tjenester. Direktivet ble godkjent av Europaparlamentet i januar 1997 og medlemslandene fikk 2 ½ år på seg til implementeringen. Direktivet krevde blant annet at kredittinstitusjoner som overførte

¹³² FNH står for Finansnæringens Hovedorganisasjon.

inntil 50.000 ECU mellom medlemslandene måtte sørge for at overføringen ble kreditert mottakers konto innen seks virkedager, med mindre betaler og betalers bank var enige om en lengre betalingsfrist. Videre skulle alle kostnader forbundet med overføringen betales av betalers bank, med mindre betaler hadde spesifisert at gebyrene skulle deles med mottaker. Direktivet bestemte også at alle forhold knyttet til overføringen skulle spesifiseres slik at kunden var i stand til å velge de gunstigste betingelsene.

Elektronisk handel/penger

EU-kommisjonen fremmet også to direktivforslag om regulering av institusjoner som utstedte e-penger. Etter det ene direktivforslaget skulle e-pengeinstitusjoner (dvs. ikke-banker som utstedte e-penger) defineres som kredittinstitusjoner. De ble dermed underkastet bestemmelsene i "First and Second Banking Coordination Directives", noe som ga dem "European Passport". Siden e-pengeinstitusjoner driver en begrenset virksomhet, ble noen av bestemmelsene i bankdirektivene ikke anvendt eller anvendt i begrenset grad. Norges Bank var positiv til etablering av et åpent pengekortsystem i Norge dersom de samfunnsøkonomiske hensyn tilsa dette.

EU-kommisjonen publiserte i 1997 et sett med anbefalinger om innføring av minimumsstandarder for elektroniske betalingsinstrumenter. Anbefalingene var rettet mot medlemslandene og utstedere av elektroniske betalingsinstrumenter. Hensikten var å sikre at brukerne av elektroniske betalingsinstrumenter fikk tilgang til tilfredsstillende informasjon både før og etter en transaksjon og at det skulle være en rettferdig fordeling av ansvar mellom utsteder og bruker. Innen utgangen av 1998 måtte utstedere av elektroniske betalingsinstrumenter opptre i samsvar med anbefalingene og medlemslandene måtte sørge for at tvister mellom utstederne og brukerne ble avgjort i samsvar med anbefalingene.

Sommeren 1998 foreslo EU-kommisjonen et direktiv om regulering av E-penger (elektroniske penger). Siktemålet med direktivet var å utforme et oversiktlig lovverk med klart definerte minimumsstandarder for å sikre like vilkår for ulike typer utstedere av E-penger. Direktivet ble vedtatt i 2000.

Settlement finality

En betydelig risiko i avregnings- og oppgjørssystemene i første del av 1990-tallet var juridisk uklarhet med hensyn til når et oppgjør var endelig og ugjenkallelig. Det opprinnelige forslaget om regler for settlement finality kom i et direktiv fra EU-kommisjonen i 1996¹³³. Direktivet hadde som mål å redusere risikoen i nasjonale og grensekryssende betalings- og verdipapirsystemer, og dermed bidra til å fremme det indre marked og legge forholdene til rette for å kunne utøve felles pengepolitikk innenfor den monetære unionen. Direktivet sikret blant annet at et oppdrag om overføring av betalingsmidler eller finansielle instrumenter var bindende etter et fastsatt tidspunkt. Bindingen hadde særlig betydning ved insolvens hos en deltaker, ved at

¹³³ "Proposal for a European Parliament and Council Directive on settlement finality and collateral security".

boets mulighet for ”cherry picking”¹³⁴ ble redusert. Direktivet innebar også at overføringsoppdrag ville være bindende utenfor konkurs. Det klargjorde deltakernes forpliktelser i forhold til sine oppdrag om overføringer. Direktivets bestemmelser om rett til å realisere sikkerheter stilt overfor betalings- og verdipapirsystemer var et annet sentralt risikoreduserende tiltak.

Nordisk Ministerråd etablerte en nordisk arbeidsgruppe som skulle komme frem til en felles nordisk tolking og implementering av direktivet. Fra norsk side deltok Norges Bank og Kredittilsynet i denne arbeidsgruppen. Gruppen ferdigstilte sitt arbeid i juni 1999. Arbeidsgruppen anbefalte dessuten at landene valgte et tilsvarende nordisk samarbeid ved tolking og implementering av senere direktiver. I en uttalelse til Finansdepartementet fremholdt Norges Bank at direktivet burde inngå i EØS-avtalen uten særskilt utsettelse for gjennomføringen. Norges Bank mente at en utsettelse ville være en konkurranseulempe for norske banker og til fordel for aktører som ble omfattet av direktivets bestemmelser.

Andre internasjonale institusjoners aktiviteter på betalingsystemområdet

OECD arbeidet blant annet med forbrukerspørsmål ved bruk av kort. I EFTA¹³⁵ var man særlig opptatt av retningslinjer for elektroniske betalingsformidlingssystemer med hovedfokus på tilgjengeligheten til systemene. Disse tok særlig sikte på å sikre at slike systemer var allment tilgjengelige og fremsto som et alternativ til andre og mer tradisjonelle betalingsinstrumenter. FN-organisasjonen UNICITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) arbeidet med en modellov for internasjonale kreditoverføringer. Målet var å komme med et sivilrettslig regelsystem for internasjonale betalinger, noe som også ville få betydning for nasjonale regler på området.

¹³⁴ Med ”cherry picking” menes i denne sammenheng handlinger som tar sikte på å skaffe en kreditor best mulig posisjon (i forhold til andre kreditorer) ved konkurs hos en debitor.

¹³⁵ European Free Trade Association.

Kapittel V. Perioden 2000-2010 – Teknologisk videreutvikling og konsolidering

1. Hovedtrekk

Mye av det som har skjedd på betalingssystemområdet fra 2000 og utover har dreid seg om å ta i bruk, effektivisere og bygge ut de omlegningene som kom gjennom 1990-årene. Flere tiltak ble gjennomført for å styrke betalings- og oppgjørssystemene. En viktig lovendring kom med loven om betalingssystemer, som ga Norges Bank konsesjonsansvar for interbanksystemene. En høyt prioritert oppgave for Norges Bank ble derfor å kartlegge risikobildet i betalingssystemet og sammen med næringen bidra til sikrere og mer effektive avregnings- og oppgjørssystemer.

Det var først etter 2000 at nettbank virkelig ble tatt i bruk og etter hvert tok over for blankettbasert giro. Det samme kan sies om betaling med kort, som erstattet en stor del av bruken av sjekk og kontanter. Dette, sammen med overgangen til chipkort (smarkort) mot slutten av tiåret, bidro til økt effektivitet og sikkerhet. Det internasjonale fokuset i betalingsformidlingen ble også sterkere enn tidligere. Det gjaldt både infrastruktur for betalingsoverføringer til andre land og regelverksendringer som ble en del av det norske regelverket gjennom EØS-avtalen.

2. Norges Banks stilling og rolle på betalingssystemområdet, 2000-10

i. Lovgivning

Norges Bank blir konsesjonsmyndighet for interbanksystemer

Som omtalt i kapittel IV.2.i ("Lovgivning") ble Lov om betalingssystemer m.v. vedtatt 17. desember 1999 og trådte i kraft 14. april 2000. Loven innebar at Norges Bank ble konsesjonsmyndighet for interbanksystemer. Etter kapittel 2 i loven kan interbanksystemer ikke etableres eller drives uten etter tillatelse av Norges Bank¹³⁶. I Finansdepartementets forskrift av 13. april 2000 ble det understreket at interbanksystemer som var i drift ved ikrafttreddelsen av betalingssystemloven måtte søke om konsesjon innen utgangen av 2000.

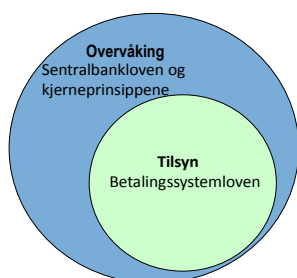
Interbanksystemer er i loven definert som systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør eller overføring av penger mellom kredittinstitusjoner. Formålet med reguleringen var å bidra til at interbanksystemene ble organisert slik at hensynet til finansiell stabilitet ble ivaretatt. Det skulle særlig legges vekt på å motvirke risiko som følge av likviditets- eller soliditetsvikt hos deltakerne i systemene. I lovens forarbeider ble det understreket at konsesjonsordningen skulle være et supplement til, og ikke en erstatning for den selvreguleringen banknæringen inntil da hadde utøvd i betalingssystemene. I tråd med dette representerte loven en rammeregulering, hvor det er få konkrete krav til detaljert utforming av systemene. Norges Banks oppgave som konsesjonsmyndighet ble dermed å vurdere systemene opp mot lovens formål.

¹³⁶ May Helle Lund og Kjetil Watne, "Ny lov om betalingssystemer mv.", PEK 2/2000.

En annen del av Norges Banks rolle som overvåker har vært å påse at også systemer uten konsesjon følger de internasjonale anbefalingene for interbanksystemer. Denne rollen følger av sentralbankloven som gir Norges Bank ansvaret for et effektivt betalingssystem. De mest aktuelle anbefalingene er de 10 kjerneprinsippene som BIS har nedfelt i Core Principles for Systemically Important Payment Systems (se underkapittel 3.v, ”Internasjonalt samarbeid”). Disse kjerneprinsippene gir retningslinjer for hvordan juridisk, finansiell og operasjonell risiko bør avgrenses og for hvordan systemene skal bli så effektive som mulig.

Forskjellen mellom tilsyn og overvåkning er illustrert i figur 9. Overvåkning omfatter alle systemer, uavhengig av om de har konsesjon. I mange land overvåker sentralbankene også systemer for betalingstjenester. Gjennom sine kostnadsundersøkelser følger Norges Bank opp kostnadseffektiviteten i denne delen av betalingssystemet.

Figur 9: Norges Banks overvåking og tilsyn med interbanksystemene



Kilde: Norges Bank

Kapittel 3 i loven omhandler systemer for betalingstjenester. Dette er brukerrettede systemer, for eksempel kortløsninger, nettbankordninger og andre betalingsløsninger som tilbys publikum og bedrifter. Systemer for betalingstjenester skal meldes til Kredittilsynet, som kan sette krav til bruk av standarder, tekniske løsninger og regelverk for disse systemene.

Lov om betalingssystemer fikk i 2010 et nytt kapittel 5¹³⁷ som omhandler tilgang til betalingssystemer. Gjennom denne tilføyelsen ble betalingstjenestedirektivets regler om tilgang til betalingssystemer gjort gjeldende i norsk rett ved at såkalte betalingsforetak skal ha rett til å delta i eksisterende interbanksystemer, men likevel slik at konsesjonsbelagte interbanksystemer kan nekte betalingsforetak slik adgang.

¹³⁷ Se prp. 84 L (2009-10), Endringer i lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) m.v. og enkelte andre lover (samleproposisjon).

Endringer i sentralbankloven av betydning for betalingsystemområdet

Sentralbankloven fra 1985 hadde opprinnelig ikke bestemmelser om hvor Norges Banks sedler og mynt skulle produseres. Sedler og mynt ble derfor produsert ved Den Kongelige Mynt (DKM) på Kongsberg og sedler trykket ved Norges Bank Seddeltrykkeri (NBS) i Oslo. Ved endringen av 17. desember 1999 i Lov om Norges Bank heter det blant annet: ”Banken kan bestemme at andre kan produsere pengesedler og mynter etter avtale med banken” og ”Banken treffer bestemmelse om sedlenes og myntenes pålydende og utforming”. Endringene, som innebar at Norges Bank fikk noe større selvstendighet på kontantområdet, trådte i kraft 14. april 2000.

En endring i Lov om Norges Bank av 20. juni 2003, som trådte i kraft fra 1. januar 2004, innebar at sentralbankloven fikk en ny paragraf 27 om opplysningsplikt. Bestemmelsen omfattet også opplysninger om betalingsformidling, og ga Norges Bank et formelt grunnlag for å innhente opplysninger om betalingssystemet. Norges Banks statistikk om betalingsformidling består av prisstatistikk og statistikk om utviklingstrekk i betalingsformidlingen. Innsamling av informasjon til denne statistikken hadde vært basert på frivillighet fra rapportørene.

Lovendringen av 20. juni 2003 innebar også opphevelse av valutareguleringsloven fra 1950. Med virkning fra januar 2004 ble Norges Banks forskrift om valutaregulering av juni 1990 opphevet. Forskriften hadde vært det operative hjemmelsgrunnlaget for krav om rapportering av betalinger mellom Norge og utlandet, som inngikk i utenriksregnskapet. Denne hjemmelen ble videreført i en ny forskrift av desember 2003 fra Finansdepartementet, ”Forskrift om melde- og rapporteringsplikt til Norges Bank om betalinger mellom innlendinger og utlendinger m.v.”. Det ble ikke foretatt noen endringer i de respektive rapportkravene.

Lovendringer av betydning for betalingsystemområdet

Lov om finansavtaler

En ny lov om finansavtaler trådte i kraft 1. juli 2000. Loven regulerer blant annet avtaleforholdet mellom kunde og bank og innførte regler for ansvarsforhold ved bruk av betalingsinstrumenter, som for eksempel giro og betalingskort. Loven fjernet i prinsippet float i betalingsformidlingen, det vil si at betalingsmottaker skulle få beregnet renter i tiden det tar å overføre et beløp. I lov om finansavtaler er det etter 2000 foretatt en del endringer. De største endringene kom i juni 2009 da Norge implementerte de privatrettslige reglene fra EUs ”Payment Services Directive” (”Betalingsstjenestedirektivet”) i loven. Disse lovendringene trådte i kraft fra november 2009. Lovendringen innebar blant annet at det ble fastsatt en lovbestemt overføringstid for betalingene og det kom også nye regler for hvordan rente skulle beregnes. Også i reglene for ansvar for misbruk av konto eller betalingsinstrumenter kom det endringer. Siden Norge allerede hadde en

moderne finansavtalelovgivning¹³⁸, medførte ”Betalingstjenestedirektivet” vesentlig færre endringer enn hva som var tilfellet i de fleste europeiske land,

Lov om registrering av finansielle instrumenter

En ny verdipapirregisterlov (Lov om registrering av finansielle instrumenter) ble vedtatt i juli 2002 og trådte i kraft i januar 2003. I loven fikk avregnings- og oppgjørsavtaler for verdipapirer et utvidet rettsvern. Dette bidro til å redusere risikoen i verdipapiroppgjøret. Den nye loven, kombinert med nye tekniske løsninger utarbeidet av VPS og Norges Bank, gjorde det mulig med flere verdipapiroppgjør pr. dag. Det ble etablert to verdipapiroppgjør pr. døgn samt krav til bankene om båndlegging av likviditet hvert døgn før oppgjør. Samtidig førte lovendringen til at det norske verdipapiroppgjørssystemet bedre kunne tilpasses internasjonale anbefalinger.

Loven muliggjorde også andre viktige endringer idet den ga rettigheter i VPS rettsvirkninger umiddelbart etter registrering. En del av loven trådte først i kraft på det tidspunkt da VPS ble omdannet til allmennaksjeselskap fra februar 2003. Loven opphevet også VPS’ monopol på registrering av verdipapirer, noe som på sikt kunne bidra til økt konkurranse på området. Ved å innføre flere sikrede oppgjør pr. dag, det vil si oppgjør der alle debetposisjonene blir dekningskontrollert, økte både effektiviteten og sikkerheten i verdipapiroppgjøret.

Lov om hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger m.v.

I 2009 kom lov om hvitvasking og terrorfinansiering. Den erstattet en lov fra 2003 om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Norge er medlem av Financial Action Task Force (FATF), som er en internasjonal organisasjon opprettet for å bekjempe hvitvasking av penger. FATFs anbefalinger er implementert i norsk lov. Etter hendelsene i USA 11. september 2001 vedtok FATF et sett med tilleggsanbefalinger for å hindre at terrorister og deres støttespillere fikk adgang til å benytte det finansielle system for overføring av betalinger som kan finansiere terrorvirksomhet. En av tilleggsanbefalingene fastsatte blant annet krav til hvilken informasjon om avsender og mottaker som skulle følge betalingsoverføringen.

Lov om finansiell sikkerhetsstillelse

Ny lov om finansiell sikkerhetsstillelse ble vedtatt i april 2004 og trådte i kraft 1. juli 2004. Loven bygget på EU-direktiv 2002/47/EF. Loven la forholdene til rette for sikkerhet benyttet ved grensekryssende transaksjoner med sikte på å samordne konkurs- og panteregler for å redusere usikkerhet dersom en av partene i en avtale ikke kunne innfri sine forpliktelser.

Banker som deltar i Norges Banks oppgjørssystem, kan ta opp lån i Norges Bank under forutsetning av at det ble stilt sikkerhet for lånet (”Forskrift om bankenes adgang til lån og innskudd i Norges Bank” fra 25. februar 2009, nr. 240). Sikkerheten består av norske obligasjoner pantsatt i VPS og utenlandske obligasjoner pantsatt i verdipapirsentralene i

¹³⁸ Utredningen som var utgangspunkt for finansavtaleloven ble oversatt til engelsk. Den oversatte versjonen var viktig bakgrunnsmateriale for EU-kommisjonen da den startet arbeidet med Payment Services Directive.

Danmark (VP Securities) og Sverige (Euroclear Sweden), samt Euroclear (i Belgia) og Clearstream (i Luxembourg). Etter lov om finansiell sikkerhetsstillelse, som trådte i kraft i 2004, kunne Norges Bank realisere pant umiddelbart etter at en bank var satt under offentlig administrasjon. Det ville da være hensiktsmessig at de pantsatte verdipapirene hadde en markedsbasert verdi i stedet for et system som var basert på papirenes pålydende verdi. Bruk av markedsverdi reduserte Norges Banks risiko ettersom låneadgangen ble justert når markedsverdien endret seg. Ordningen førte også til lavere satser for avkortning.

Økt globalisering, europeisk integrasjon, finansielle og teknologiske nyvinninger har ført til vesentlige endringer i den finansielle sektoren gjennom 2000-årene og på den måten ført til behov for endringer i "Oppgjørordningen" ("Settlement Finality Directive"). Økt internasjonal integrasjon har også ført til koblinger/linker mellom nasjonale systemer på tvers av landegrensene. I direktiv 2009/44/EF kom EU med mer hensiktsmessige regler på dette området. Direktivet gjør endringer i direktiv 1998/26/EF om endelig oppgjør i betalingssystemer og i oppgjørssystemer for verdipapirer og i direktiv 2002/47/EF om finansiell sikkerhetsstillelse, med hensyn til sammenkoblede system (linked systems) og gjeldsfordringer (credit claims). Et forslag til innarbeiding av disse reglene i den norske betalingsystemloven har vært på høring og saken var høsten 2011 til behandling i Finansdepartementet.

Banklovkommisjonen - Ansvarsfordelingen mellom kunde og bank ved bruk av nettbank

I desember 2008 kom Banklovkommisjonen med sin utredning om ansvarsfordelingen mellom kunde og bank ved bruk av nettbank, NOU nr. 21 2008 "Nettbankbasert betalingsoverføring". Kommisjonen var bedt om å utrede en eventuell regulering av tapsfordelingen mellom kunde og institusjon der kunden selv gjorde feil ved betalingsoverføringen, for eksempel inntasting av feil kontonummer, inntasting av kontonummer i beløpsrubrikk etc. Denne utredningen berørte temaer som også var behandlet i rådsdirektiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked, "Betalingstjenestedirektivet". Banklovkommisjonens forslag ble vurdert sammen med et forslag om gjennomføring av betalingstjenestedirektivet i norsk rett. En arbeidsgruppe kom her med forslag til implementering.

Lov om e-penger

Et viktig grunnlag for bruk av e-penger var lov om e-pengeforetak som ble vedtatt av Stortinget i 2002. Dette vedtaket iverksatte bestemmelsene i EUs to direktiver om e-penger fra 2000, 2000/46/EF og 2000/28/EF. Loven trådte i kraft i april 2003. Loven gjelder for foretak som utsteder betalingsmidler i form av elektroniske penger (e-pengeforetak), med unntak av banker og andre kredittinstitusjoner. Loven fastsatte at Kredittilsynet skulle føre tilsyn med e-pengeforetakene. Innenfor sentralbanksystemet i euroområdet ble det etablert et sett med generelle krav til e-pengesystemer som var basis for overvåkingen av slike systemer. I mars 2002 la sentralbankene i EU frem en rapport som blant annet ga retningslinjer om sikkerhet i disse systemene. ECB ga i november 2002 ut en rapport som diskuterte sentralbankenes rolle med hensyn til elektroniske betalingsinstrumenter for netthandel.

I 2009 kom EU-kommisjonen med et nytt e-pengedirektiv (direktiv 2009/110/EF). Det tas sikte på å innarbeide direktivet i den nye finansloven, og et lovforslag har vært ute på høring. I og med at Banklovkommisjonen våren 2011 kom med forslag til slik lov, vil det ta noe tid før denne loven kan vedtas. Som en midlertidig løsning er det foreslått at direktivet gjennomføres med et nytt kapittel 4c i finansieringsvirksomhetsloven som angir de mer overordnede bestemmelsene, blant annet krav om konsesjon m.v. De mer spesielle materielle reglene om e-pengeforetak er foreslått inntatt i en ny forskrift om e-pengeforetak.

Verdipapirhandelsloven

Verdipapirhandelsloven fra 1997 ble erstattet av en ny lov om verdipapirhandel fra 29. juni 2007. Den nye loven hadde innarbeidet EU-lovgivning som var EØS-relevant for direktivene:

- Direktiv 2004/39/EF om markeder for finansielle instrumenter (forkortet MiFID).
- Direktiv 2004/109/EF om utsteders informasjonsplikter (rapporteringsdirektivet).
- Direktiv 2004/25/EF om overtakelsestilbud.

Formålet med lovendringene var å øke kapitalmarkedets effektivitet gjennom økt tillit og økt harmonisering innen EU/EØS-området. Harmonisering skulle gjøre det enklere og billigere for bedrifter å hente inn kapital i det europeiske kapitalmarkedet. Lovendringene bygget på Verdipapirmarkedsløvutvalgets to delutredninger, NOU 2005: 17 "Om overtakelsestilbud (tilbudspålegg og frivillige tilbud ved oppkjøp av selskaper)" og NOU 2006: 3 "Om markeder for finansielle instrumenter - gjennomføring av MiFID og transparency direktivet". Utredningene ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 34 (2006-2007), jf. Innst.O. nr. 70 (2006-2007). Dessuten ble flere kapitler i den gamle loven ført videre i den nye loven uten ytterligere forarbeider.

Til utfylling av lovene ble det fastsatt ny forskrift til verdipapirhandel (verdipapirforskriften) og ny børsforskrift. Videre ble det fastsatt forskrifter om ikrafttredelse av verdipapirhandel, overgangsregler og delegering. Endringer som relaterte seg til gjennomføring av MiFID trådte i kraft 1. november 2007 og endringer knyttet til gjennomføring av rapporteringsdirektivet og direktivet om overtakelsestilbud trådte i kraft 1. januar 2008.

De fleste reglene relaterer seg til verdipapirer notert på "regulert marked". Regulert marked er definert i børsloven i tråd med det som er den EØS-rettslige definisjonen. Av de regulerte markeder som finnes på Oslo Børs er børslisten for aksjer, grunnfondsbevis og obligasjoner regulerte markeder. Det samme gjelder Oslo Axess. Det selvregulerte obligasjonsmarkedet, ABM (Alternative Bond Market), er ikke et regulert marked etter lovdefinisjonen.

ii. Norges Banks oppgaver og organisasjon på betalingsområdet

Organisasjonsendringer

Sentralbanksjef Svein Gjedrem (1999-2010) videreførte og styrket den konsentrasjon om kjerneoppgaver som Norges Bank hadde startet opp omkring midten av 1990-årene. Samtidig ble det etablert klarere linjestyring. Utgangspunktet for linjestyringen var at organisasjonsområdene i

Norges Bank selv skulle ha styring med alle forhold av betydning for måloppnåelse innenfor sine respektive ansvarsområder. Siktemålet var å trekke ut potensielle synergieffekter og klargjøre ansvarslinjene, og derved gjøre Norges Bank bedre rustet til å møte utfordringene fremover. Konsentrasjon om kjerneoppgavene pengepolitikk, finansiell stabilitet og kapitalforvaltning og overgangen til full linjestyring nødvendiggjorde at det ble foretatt visse endringer i Norges Banks organisasjon fra 1997 (se kapittel IV.2.ii, ”Ytterligere omorganiseringer”); dels ved å skille ut virksomhet i egne selskap, dels ved utkontraktering av virksomhet, dels ved nedbygging og dels ved en revurdering av organisasjonsstrukturen.

Mange grunner talte for en sterkere samordning av Norges Banks arbeid med betalingsformidling og kontanthåndtering. For at ett område skulle få fullt ansvar for alle oppgaver innenfor betalingssystemområdet, ble KOBE (avdeling for kontante betalingsmidler) fra februar 2000 overført fra Område III til Område II. Videre ble den delen av Norges Banks IT-avdeling, som hadde ansvaret for den IT-tekniske delen av bankoppjøret, overført fra Område IV til Område II i april 2000. Dette medførte at sentralbankens ansvar for både politikk, forretning og IT på betalingssystemområdet ble samlet i Område II. Dette ble fulgt opp i omorganiseringen i 2001, der Norges Banks hovedansvarsområder ble fordelt på følgende fire områder:

- Pengepolitikk (PPO).
- Finansiell stabilitet (FST).
- Kapitalforvaltning (NBIM).
- Administrasjon med stabs- og støttefunksjoner (NBA).

Norges Banks arbeid på betalingssystemområdet hadde i betydelig grad gått ut på å synliggjøre kostnadene ved de forskjellige typer betalingsmidler og prissette sentralbankens tjenester knyttet til betalingsformidlingen. Gjennom organisasjonsendringen i kunne også rammene for tilbudet av tjenester i tilknytning til seddel og mynt fastlegges som en del av Norges Banks generelle arbeid med betalingsformidling.

Siden det er et klart skille mellom sentralbankvirksomheten og kapitalforvaltningen, ble organisasjonskartet høsten 2010 endret i samsvar med dette. Sentralbankvirksomheten består av kjerneområdene Pengepolitikk og Finansiell stabilitet. I tillegg finnes området Administrasjon. Kapitalforvaltning ble skilt ut som en egen del av Norges Bank, og forvalter Statens pensjonsfond utland og mye av valutareservene.

Norges Banks tilsyns- og overvåkningsoppgaver på betalingssystemområdet

I sin tale ”Finansiell stabilitet – erfaringer og utfordringer” på Sparebankforeningens årsmøte i oktober 1999 beskrev sentralbanksjef Svein Gjedrem de ulike elementene i Norges Banks arbeid med å opprettholde den finansielle stabiliteten. Arbeidet kunne deles i tre:

- Løpende overvåkning av faktorer som har betydning for den finansielle stabiliteten.
- Arbeid for å redusere risikoen i betalingssystemene og gjøre systemene mer robuste.
- Vurderinger av virkninger av pengepolitikken og den øvrige økonomiske politikken.

Om betalingssystemene uttalte Gjedrem:

”Det er som nevnt gjennomført flere tiltak for å styrke betalings- og oppgjørssystemene. Samtidig har det skjedd en kraftig økning i omfanget av betalinger. Mulighetene for smitte av bankproblemer gjennom betalingssystemet er fortsatt til stede. Det er en høyt prioritert oppgave i Norges Bank å kartlegge dette risikobildet og sammen med næringen bidra til sikrere og mer effektive systemer. Det blir samtidig stadig viktigere at våre oppgjørssystemer får god internasjonal tilknytning.”

Behandling av konsesjonssøknader

Etter betalingssystemloven skulle Norges Bank vurdere om de igangværende interbanksystemene skulle underlegges konsesjon. Hovedstyret ble 29. mars 2000 forelagt kriterier for å skille mellom konsesjonspliktige systemer og systemer som skulle unntas. Følgende momenter ville være særlig viktige i en slik vurdering:

- Systemets reelle og potensielle risiko.
- Omsetning og deltakelse i systemet.
- Systemets betydning for risiko i andre systemer.
- Systemets betydning for tillit til og effektivitet i betalingssystemet som helhet.

Før bestemmelsene i betalingssystemloven trådte i kraft, ble det distribuert et rundskriv som beskrev lovens innhold i korte trekk. Det ble også utarbeidet en veiledning for aktuelle søkere (fra 12. mai 2000). Videre ble det gitt informasjon om loven i Norges Banks kvartalsskrift, Penger og Kreditt. I forkant ble det dessuten avholdt møter med representanter for de to bankforeningene for å informere om arbeidet på området, drøfte tolkninger av ulike sider ved loven samt innhente synspunkter på særskilte forhold ved konsesjons- og tilsynsrollen.

Systemer som fikk konsesjon eller fritak for konsesjon

På søknadstidspunktet hadde det kommet 5 søknader om konsesjon/fritak for konsesjon:

- NICS.
- Gjensidige NOR Sparebank.
- FöreningsSparbanken Oslo (Swedbank fra 2006).
- SpareBank 1 SMN (Midt-Norge).
- Sparebanken Vest.

Etter loven kunne Norges Bank gjøre unntak fra konsesjonskravet for systemer som ble antatt ikke å ha betydning for den finansielle stabilitet. Søknadene fra FöreningsSparbanken, SpareBank 1 SMN og Sparebanken Vest ble derfor fritatt for konsesjon av Norges Banks hovedstyre i mars 2001. Samtidig ble det gitt konsesjon til interbanksystemene til NICS og Gjensidige NOR Sparebank,

NICS Operatørkontor var etablert av norske spare- og forretningsbanker gjennom en avtale fra 11. desember 2000. Kontoret skulle ivareta operatørrollen for NICS-systemet. På søknadstidspunktet foretok NICS avregning av:

- Masetransaksjoner gjennom et system for multilaterale nettoavregninger i to nivåer for giro- sjekk-, minibank, EFTPOS, interbanktransaksjoner og lignende med to daglige oppgjør i Norges Bank.
- NICS-SWIFT netto som var et system for multilaterale nettoavregninger av transaksjoner med 6 daglige avregninger i Norges Bank.
- NICS-SWIFT brutto var et system for oversendelse av store beløpsmessige enkelttransaksjoner med oppgjør i Norges Bank.

Systemet leverte også NICS/NBO likviditetsoversikt. Derved fikk den enkelte deltakerbank oversikt over status i avregningene i NICS og status på konto i Norges Bank, herunder transaksjoner som var lagt i et køsystem i NBO på grunn av manglende dekning på oppgjørskonto. Alle norske banker deltok direkte eller indirekte i NICS masseavregningen. Pr. 30. november 2000 deltok 22 banker i NICS-SWIFT avregningen og NICS-SWIFT brutto. NICS Operatørkontor fikk godkjenning som ansvarlig enhet for banknæringens felles avregningssystem. Avregningssystemet til NICS Operatørkontor ble driftet av BBS.

Gjensidige NOR Sparebank fikk også godkjent sitt oppgjørssystem i mars 2001, inkludert den delen av avregningen i EDB Fellesdata som ble gjort opp i Gjensidige NOR Sparebank. Allerede før det ble gitt konsesjoner etter betalingsystemloven hadde Gjensidige NOR Sparebank drevet et oppgjørssystem som pr. 1. januar 2001 hadde 92 deltakerbanker i tillegg til Gjensidige NOR Sparebank¹³⁹. På søknadstidspunktet hadde disse bankene samlet 31,5 prosent av forvaltningskapitalen til norske banker. Dette systemet hadde vesentlig lavere omsetning enn NICS. Siden mange sparebanker deltok, var systemet viktig for vanlige kundebetalinger.

DnBs interbanksystem fikk som tredje system innvilget konsesjon i juni 2001. På søknadstidspunktet var DnB oppgjørspartner for Voss Veksel- og Landmandsbank og Privatbanken ASA. En så begrenset oppgjørsvirksomhet krevde ikke konsesjon. DnB opplyste imidlertid at

¹³⁹ For systemer som var etablert før lovens ikrafttredelse hadde Finansdepartementet i forskrift av 13. april 2000 fastsatt overgangsregler.

den i løpet av 2001 tok sikte på å etablere seg som oppgjørsbank for ytterligere 85 mindre sparebanker i Terragruppen. Med et slikt omfang ville oppgjørsvirksomheten kreve konsesjon.

Analysen som ble utført i forbindelse med konsesjonsvurderingen viste at kreditt- og likviditetsrisikoen i de ulike oppgjørssystemene var begrenset. Statistikk fra systemene viste at det normalt var begrensede eksponeringer som oppsto mellom deltakerne i disse systemene. Systemene hadde også etablert mekanismer for å håndtere problemsituasjoner¹⁴⁰. Ved konsesjonsbehandlingen av systemene ble det avdekket enkelte mangler, for eksempel i avtalene mellom deltakerne. Konsesjonene ble derfor gitt på vilkår av at disse manglene ble utbedret. Notifiseringen til EFTAs overvåkningsorgan ESA (European Surveillance Authority), som var en forutsetning for at transaksjonene skulle ha rettsvern dersom en bank i interbanksystemet ble satt under administrasjon, skjedde først når manglene var utbedret. Alle de konsesjonsbelagte interbanksystemene er blitt notifisert til ESA.

DnB og Gjensidige NOR Sparebank fusjonerte i 2003 og den nye banken fikk navnet DnB NOR¹⁴¹. Konsesjonene til de to interbanksystemene, som de to bankene opererte, ble slått sammen til en konsesjon i november 2005. Innholdet i de to tidligere konsesjonene ble i stor grad videreført, men det ble stilt krav om månedlig rapportering av systemet for å følge opp driftsstabiliteten det første året etter fusjonen. I tillegg ble det stilt krav om at DnB NOR skulle utarbeide en selvevaluering av sitt system og at det i avtalene med deltakerbankene ble innarbeidet en bestemmelse om at godskrivning på kundens konto først finner sted når oppgjør har funnet sted.

SpareBank 1 SMN har fra 2006 driftet et oppgjørssystem for en gruppe SpareBank 1-banker. Disse bankene hadde tidligere foretatt oppgjør i Swedbank. I 2011 var det bare systemet til SpareBank 1 SMN som ikke var underlagt tilsyn. Norges Bank kan, når det anses ønskelig, vurdere om systemet skal omfattes av konsesjonsplikten¹⁴².

De to private oppgjørsbankene, DnB NOR og Sparebank 1 SMN, gjør opp på vegne av andre banker i masseoppjøret i Norges Bank. DnB NOR er den største private oppgjørsbanken i Norge. Ved utgangen av 2010 deltok 103 små og mellomstore banker i interbanksystemet til DnB NOR. Som oppgjørsbank gjør DnB NOR opp tre ganger daglig deltakerbankenes transaksjoner som blir avregnet i masseoppjøret i NICS. Dessuten er det oppgjør av enkeltstående betalingstransaksjoner som blir sendt inn fra deltakerbankene direkte til DnB NOR, blant annet betalinger til utlandet.

Posisjonene til deltakerbankene i nettoavregningene til NICS inngår i posisjonen DnB NOR får i oppjøret i NBO. I oppjøret garanterer DnB NOR for posisjonene til de underliggende bankene.

¹⁴⁰ Kjetil Watne, "Tilfredsstill norske betalingssystemer de nye BIS-anbefalingene?", PEK 2/2001.

¹⁴¹ Fra 11. november 2011 ble DnB NOR, Postbanken og Vital slått sammen og fikk navnet DNB.

¹⁴² Fokus Bank og SEB utfører i svært begrenset omfang oppgjørstjenester for andre banker.

Oppgjørsresultatet for den enkelte deltakerbanken blir deretter bokført på oppgjørskontoen banken har i DnB NOR. Det blir ikke stilt krav om at deltakerbankene har dekning for posisjonene sine i form av innskudd i DnB NOR eller at det er stilt pant. Deltakerbankene er gitt kredittlinjer av DnB NOR. Ved utgangen av 2010 var den totale kredittrammen for alle deltakerne på vel 9 milliarder kroner.

Nærmere om Norges Banks tilsyns- og overvåkningsoppgaver

Formålet med betalingssystemloven var å bidra til at systemene organiseres slik at hensynet til finansiell stabilitet ble ivaretatt. Norges Bank skulle etter betalingssystemloven føre tilsyn med godkjente interbanksystemer. Sentralbanken skulle imidlertid ikke detaljstyre systemene eller overta operatørens ansvar for driften av systemene. Så lenge kravene i betalingssystemloven var oppfylt, kunne operatørene selv bestemme hvordan systemene skulle utvikles og drives. Forarbeidene til betalingssystemloven gjorde det klart at loven var et supplement til næringens egen regulering av systemene, og ikke en erstatning. I utøvelsen av tilsynsmyndigheten ble det derfor lagt vekt på at det er bankenes eget ansvar å drive interbanksystemene slik at hensynet til både risiko og effektivitet blir tilstrekkelig ivaretatt.

Da Norges Bank fikk ansvar for å følge opp det norske interbanksystemet, var det en rekke forhold som ikke var klarlagt i loven. Det var derfor nødvendig å trekke på ressurser i Norges Bank som kunne bidra på dette området. Det ble etablert et internt Konesjonsforum, der det deltok juridisk kompetanse og andre med praktisk/teknisk erfaring fra avregnings- og oppgjørsarbeid. De senere år har Konesjonsforum hatt en mindre viktig rolle.

I juni 2004 ble de konesjonsbelagte interbanksystemene pålagt ytterligere rapportering til Norges Bank:

- Det skulle utarbeides et testopplegg for avbrudds- og katastrofeløsninger.
- Det skulle utarbeides en årlig risiko- og sårbarhetsanalyse.
- Det skulle foreligge endringsprosedyrer som sikret at alle endringer skulle være godkjent av ansvarlig instans.

Norges Bank kan kreve at operatøren gir de opplysninger som ansees nødvendige for å påse at systemet innrettes og drives i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Finner Norges Bank at systemet ikke er innrettet slik, kan sentralbanken gi de pålegg som er nødvendige for å rette på forholdet. Tilsynet med systemene består i å følge opp systemenes meldeplikt for endringer av betydning for eier-, organisasjons-, eller driftsforhold m.v., en årlig rapportering av omsetning, deltakelse og eksponeringer, samt om gjennomføring av systemenes tester av avviks- og katastrofeløsninger. Systemene kan imidlertid endre seg både når det gjelder deltakelse og risikoforhold, og kan dermed få en annen betydning for den finansielle stabiliteten. Tilsynsrapportene har vist at verken systemene eller bruken av dem har utviklet seg i en retning som har krevd tiltak fra Norges Bank. På grunnlag av opplysninger gitt i konesjonssøknadene

og senere oppfølging, har Norges Bank fremholdt at interbanksystemene har vært forsvarlig utformet med tanke på å håndtere uforutsette driftsavbrudd.

På samme måte som en rekke andre sentralbanker (for eksempel ECB, Bank of England og Sveriges Riksbank) har publisert egne dokumenter der de redegjør for sin politikk for å bidra til stabilitet og effektivitet i betalingssystemene, trakk Norges Bank i en artikkel i PEK 1/2002 opp rammene for overvåkning av og tilsyn med betalingssystemet. Dette ble i 2007 supplert i en artikkel i PEK¹⁴³ om behovet for overvåkning og tilsyn og hvordan Norges Bank utøver sin virksomhet på dette feltet.

I tilsynsarbeidet har Norges Bank kontakt med den ansvarlige operatøren. I praksis vil det si NICS Operatørkontor og ansvarlig avdeling for betalingsvirksomheten i DnB NOR. Det avholdes to årlige tilsynsmøter med hvert system, men det er også kontakt med systemene utenom disse møtene. Etter avtale med ansvarlig driftsoperatør har Norges Bank også hatt møter med systemleverandørene BBS (del av Nets fra 2010) og AS EDB (del av EDB ErgoGroup fra 2010). Ved noen anledninger har funksjonærer fra Norges Bank også deltatt i såkalte stedlige tilsyn som Kredittilsynet (Finanstilsynet fra 2010) har foretatt dersom det har vært hensiktsmessig for tilsynsarbeidet. Så langt har Norges Bank i tilsynsarbeidet ikke hatt kontakt med systemenes deltakerbanker, men i prinsippet er det ikke noe som hindrer dette. Systemene skal hvert år utarbeide en årsrapport om virksomheten i det året som har gått. En nærmere beskrivelse av hva årsrapporten skal inneholde er gjengitt på Norges Banks hjemmeside under oppfølging av interbanksystemer.

Overvåkning av Norges Banks oppgjørssystem

Opgjørssystemet til Norges Bank (NBO) er unntatt fra betalingssystemloven. Før 2005 ble NBO ikke fulgt opp gjennom tilsyn. Da IMF i 2005 gjennomførte en vurdering av det norske finansielle systemet, ble dette påpekt og anbefalt endret. Norges Bank har fulgt opp IMF's anbefaling, og kom derved på linje med det som er praksis i de fleste sentralbanker.

I prinsippet blir NBO fulgt opp som systemene med konsesjon, men rapporteringskravene er noe annerledes. Mens interbanksystemene rapporterer deltakelse, omsetning, eksponering, likviditet og testing av avbrudds- og katastrofeløsninger en gang i året, skjer dette hvert halvår for NBO. NBO skal også gi overvåkningsmyndigheten i Norges Bank øyeblikkelig beskjed dersom det skjer avbrudd som karakteriseres som "alvorlig". For de andre systemene skjer dette først når avbruddet vurderes som "kritisk". Ansvar for henholdsvis overvåkning av NBO og drift av NBO ligger i to forskjellige avdelinger, men innen samme organisasjonsområdet i Norges Bank.

¹⁴³ Harald Haare og Inger-Johanne Sletner, "Betalingssystemet en kilde til risiko. Behovet for overvåkning og tilsyn", PEK 2/2007.

Notifisering av interbanksystemer

Interbanksystemer med konsesjon og som har oppfylt alle konsesjonskravene kan bli notifisert til ESA¹⁴⁴. Notifikasjon medfører at betalingsystemlovens kapittel 4 om rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler gjelder for disse systemene (finalitetsreglene). Det innebærer at avtaler om avregning og oppgjør kan gjøres gjeldende selv om det er innledet insolvensbehandling i en deltakerbank. Dette er en del av gjennomføringen i norsk rett av EU-direktivet om endelig oppgjør i betalingsystem og verdipapiroppgjørssystem. Norges Bank skal ifølge loven om betalingsystemer gi melding til ESA om systemer som omfattes av loven. Norges Bank har notifisert NBO samt oppgjørssystemet til DnB NOR¹⁴⁵ og avregningssystemet til NICS til ESA. Norges Bank har også notifisert til ESA systemet for verdipapiroppgjør (kronedelen av oppgjøret) og det norske systemet for derivatoppgjør etter at disse systemene ble godkjent av Kredittilsynet i desember 2001.

Avbrudd i interbanksystemet

Faktiske hendelser har avdekket svakheter av operasjonell karakter i interbanksystemene. Spesielt urovekkende var driftsstansen som inntraff i systemene til EDB Business Partner ASA (som eide selskapene EDB Fellesdata og EDB Teamco) 2. august 2001. EDB Business Partner var en sentral leverandør av IT-tjenester til norske banker. Hendelsen rammet blant annet funksjoner i avregning og oppgjør som var omfattet av konsesjonen til Gjensidige NOR Sparebank, og som EDB Fellesdata utførte på vegne av banken.

Årsaken til avbruddet var en utilsiktet sletting av en database, noe som førte til at konti ikke var tilgjengelige verken for kreditering eller debitering. Systemene var ikke i full drift igjen før etter en uke. Gjensidige NOR Sparebank sørget for å låne ut igjen den betydelige likviditetsopphopning som banken fikk som følge av feilen. Etter dette ble det satt i verk oppfølgingstiltak både fra Kredittilsynet, Norges Bank og banknæringen for å redusere risikoen for at alvorlige driftsavbrudd skulle inntreffe i fremtiden. Norges Bank har blant annet pålagt de aktuelle interbanksystemene kvartalsvis rapportering av driftsavbrudd og av tiltak for å følge opp disse. I august 2001 innledet Kredittilsynet og Norges Bank i fellesskap en tilsynsprosess for å få klarlagt de underliggende årsakene til driftsstansen hos EDB Fellesdata. Kredittilsynets inspeksjoner hos EDB Fellesdata og EDB Teamco AS avdekket enkelte mangler i selskapenes overordnede målsetting, styring, kontroll og koordinering seg i mellom. Kredittilsynets konklusjoner ble offentliggjort i februar 2002. EDB Business Partner ASA var enig i bemerkningene, og iverksatte tiltak for å rette opp de forholdene som ble påpekt.

Kredittilsynet rettet også kritikk mot de banker som var berørt av hendelsen. Disse burde hatt bedre kontroll med avtalene som var inngått ved utkontraktering av viktige deler av bankenes IT-virksomhet. Bankene burde spesielt passe på at de hadde de nødvendige avtaler, ressurser og den

¹⁴⁴ EFTAs overvåkningsorgan, European Surveillance Authority (ESA).

¹⁴⁵ Oppgjørssystemet til Gjensidige NOR Sparebank ble etter fusjonen inkorporert i oppgjørssystemet til den nye banken.

kompetanse som trengtes for å passe på risikoen knyttet til den utkontrakterte virksomheten. Etter avbruddshendelsen startet banknæringen opp et arbeid for å bedre stabiliteten i interbankssystemene, blant annet ved å sette strengere krav til testing og informasjon ved driftsforstyrrelser og beredskap.

Norges Banks Årsrapport om betalingssystem

Fra 2001 har Årsrapporten hatt sentralbanksjefen som ansvarlig redaktør og inkludert en signert leder av sentralbanksjefen. Før rapporten utarbeides får Hovedstyret presentert en skisse av disposisjon/innhold. Den endelige rapporten legges frem for Hovedstyret før publisering. ”Årsrapport om betalingssystem” har et omfattende statistikkvedlegg som tallmessig beskriver utviklingen i det norske betalingssystemet, blant annet prisutviklingen. Dette tallmaterialet har trolig bidratt til å styrke prisbevisstheten i det norske betalingsmarkedet.

Innholdet i årsrapporten ble høsten 2010 vurdert av et ekspertpanel, med både norsk og internasjonal deltakelse. I sin evalueringsrapport konkluderte panelet at rapporten i hovedsak har et meget godt og relevant innhold og at det var god balanse mellom beskrivelse og analyse. Norges Banks rolle på dette fagfeltet kunne imidlertid beskrives klarere og sentralbankens arbeid med interbankssystemene kunne behandles mer eksplisitt. Panelet ga dessuten uttrykk for at det burde arbeides mer med å tilpasse rapporten bedre for et internasjonalt publikum og gjøre den mer internasjonalt kjent.

Norges Banks rapport om Finansiell stabilitet

Rapportene om finansiell stabilitet har vært vurdert av et eksternt ekspertpanel to ganger, først i 2003 av et panel med tre deltakere; fra henholdsvis IMF, Bank of England og Handelshøyskolen BI. En oppfølging av denne vurderingen ble gjort i 2006. I oppfølgingsrapporten gjentas panelets vurdering om at Norges Banks halvårsrapporter om finansiell stabilitet er av meget høy kvalitet, også internasjonalt sett. De endringer som var foretatt i rapporten om finansiell stabilitet etter den første vurderingen hadde ytterligere forbedret kvaliteten.

I oppfølgingsrapporten er det også en del vurderinger av temaet betalingsinfrastruktur. Det fremholdes at en fleksibel og robust betalingsinfrastruktur er et kritisk element i den finansielle stabiliteten. Selv om betalingsinfrastrukturen er av fundamental betydning for finansiell stabilitet, behandles betalingssystemspørsmål i de fleste sentralbankrapporter om finansiell stabilitet i første rekke når det skjer større endringer i strukturen. Ekspertpanelet kastet derfor frem tanken om å behandle dette temaet på en mer systematisk måte, noe som ikke nødvendigvis ville kreve en større omlegning av rapporten. Det var imidlertid viktig å rette oppmerksomheten mot den avgjørende betydning en robust infrastruktur har for finansiell stabilitet og den faren det er for at svakheter i infrastrukturen gir opphav til smitteeffekter. Man kunne i tillegg også behandle enkeltstående infrastrukturspørsmål. Dette kunne for eksempel skje i et eget kapittel i rapporten. Et mulig fremtidig tema kunne være problemene med oppdelingen av infrastrukturen i ulike nivåer (banker med direkte oppgjør i sentralbanken og banker som foretar oppgjør gjennom en oppgjørsbank). Et annet tema

kunne være å belyse farene for finansiell stabilitet ved at infrastrukturen er avhengig av noen få leverandører.

Statens konsernkontoordning

Etter år 2000 har konsernkontoordningen for staten vært videreført etter de prinsipper som ble trukket opp på 1990-tallet (se kapittel IV.2.ii, ”Norges Bank som statens bankforbindelse”). Betalingstjenester for staten innenfor statens konsernkontoordning utføres av bankene etter avtale med Senter for statlig økonomistyring. Hver statlig virksomhet inngår selv avtale om betalingstjenester med en eller flere av de bankene som kan tilby betalingstjenester til staten. Etter offentlig anbudsinnbydelse i juni 2010 ble det inngått avtaler med SpareBank 1 Alliansen som omfatter fire banker; SpareBank 1 SMN, SpareBank 1 SR-bank, SpareBank 1 Nord-Norge og Sparebanken Hedmark. Sammen med DnB NOR og Nordea er det totalt seks banker som yter betalingstjenester for staten. I løpet av høsten 2010 vurderte statlige virksomheter sin bankforbindelse i lys av de nye rammeavtalene. Frem til utgangen av desember 2010 hadde 42 virksomheter valgt ny bankforbindelse. Avtalene gjelder frem til 31. desember 2013 med mulighet for ett års forlengelse. Gjennom hele perioden 2000-10 lå antall etater som deltok i konsernkontoordningen på omkring 1000.

iii. Norges Banks eksterne relasjoner på betalingsystemområdet

Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur

For å effektivisere og tilpasse Norges Banks arbeid med beredskap i finansiell sektor til strukturen og sårbarhetsforholdene i et moderne betalingssystem, besluttet Norges Banks hovedstyre i oktober 2000 å etablere Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI). Beredskapsutvalget, som erstattet Det sentrale beredskapsråd for kontinuitet i betalingssystemene og enkelte andre beredskapsorganer i finansiell sektor, hadde to hovedoppgaver:

- Komme frem til og koordinere tiltak for å forebygge og løse krisesituasjoner og andre situasjoner som kan resultere i store forstyrrelser i den finansielle infrastrukturen.
- Forestå nødvendig koordinering av beredskapssaker innenfor finansiell sektor, herunder på grunnlag av sivilt beredskapssystem, samordne utarbeidelse og iverksettelse av varslingsplaner og beredskapstiltak ved sikkerhetspolitiske kriser og krig. Beredskapsutvalget hadde fra starten ledelse og sekretariat i Norges Bank og deltakere fra myndighetsorganer og sentrale aktører i finansiell sektor.

Systematisk beredskapsarbeid og øvelser var nødvendig for å avdekke svakheter og komme frem til tiltak for å forstå hvordan den operasjonelle risikoen kunne reduseres i betalingssystemet. I Norge er dette arbeidet blitt samordnet innenfor BFI. Fylkesberedskapsrådene for finansiell sektor ble avviklet med virkning fra juli 2001. I samarbeid med bankforeningene ble det etablert en ny ordning med lokal kontaktperson i hvert fylke.

BFI har etablert arbeidsrutiner for å varsle og informere om oppståtte og potensielle problemsituasjoner i finansiell infrastruktur, og har fastlagt hvilken rolle utvalget bør ha i håndteringen av slike problemer. Utvalget har arrangert flere beredskapsøvelser i finansiell sektor. Erfaringer fra avvikssituasjoner og beredskapsøvelser i finansiell sektor har blitt gjennomgått, og konsekvensene av en mulig arbeidskonflikt i finansnæringen har blitt drøftet særskilt. Videre har nytt regelverk om beredskapsordninger innen strømforsyning og telekommunikasjon blitt presentert i BFI, og enkelte beredskapssaker innen sivilt beredskapssystem er samordnet i utvalget. Utvalget har også vurdert beredskapsmessige sider ved at bankers IT-drift skjer i andre land. Fra 1. juni 2010 ble ansvaret for ledelse og sekretariat for BFI overført til Finanstilsynet.

Stengedoktrinen ved arbeidskonflikter

Det er banknæringens ansvar å vurdere eget handlingsmønster under en arbeidskonflikt, og det er konsesjonshaverenes ansvar å sørge for at interbanksystemene klarer å håndtere en slik situasjon både før, under og etter konflikten. På dette grunnlag ba Norges Bank konsesjonshaverne om å utarbeide en sårbarhetsanalyse over de operasjonelle konsekvensene ved at betalingssystemene ble stengt. Dette ble drøftet særskilt på tilsynsmøter, og både NICS Operatørkontor og DnB NOR Bank leverte sårbarhetsanalyser i 2004. Begge systemene mente at de på grunnlag av analysene og risikoreduserende tiltak hadde funnet frem til prosedyrer for å håndtere en slik situasjon. Under regimet til stengedoktrinen ville sentrale deler av betalingssystemet bli stengt ved en omfattende arbeidskonflikt i banknæringen. Begrunnelsen for dette var at næringen mente bankene ble påført for stor risiko dersom betalingssystemet ble holdt oppe, uten at det var personale på plass i bankene som kunne kontrollere at risikoen var på et håndterbart nivå og rette opp eventuelle feil. For publikum ville en stenging av betalingssystemet medføre at det ble vanskelig å få betalt regninger, benytte kort osv. Varekjøp ville følgelig måtte betales med kontanter. Norges Bank tok systemenes vurderinger til etterretning.

Stengedoktrinen er siden 2008 blitt avløst av en såkalt konfliktavgrensningsavtale. Denne avtalen går blant annet ut på at ikke alle aktiviteter i bankene stenges under en arbeidskonflikt, men at enkelte transaksjoner til og fra utlandet vil kunne gjennomføres under arbeidskonflikten.

Samarbeid med andre norske institusjoner

Samarbeid med Kredittilsynet/Finanstilsynet¹⁴⁶ og Finansdepartementet

Norges Bank har som tidligere nevnt ansvar for interbanksystemer og Finanstilsynet har ansvar for systemer for betalingstjenester. Det er en nær sammenheng mellom disse to delene av den norske betalingsinfrastrukturen og det vil være grenseflater for ansvaret til de to institusjonene. En nær kontakt mellom de to institusjonene på et vidt spekter av betalingsformidlingsoppgaver er derfor nødvendig, og det avholdes derfor kvartalsvise kontaktmøter mellom de berørte

¹⁴⁶ Kredittilsynet skiftet 21. desember 2009 navn til Finanstilsynet.

avdelingene i institusjonene. Rammene for samarbeidet på området for betalingssystemer finnes i to samarbeidsavtaler. En omfatter samarbeidet på betalingssystemlovens område, og en annen beskriver samarbeidet på området verdipapirsystemer. Begge avtalene har i 2011 vært gjenstand for revisjon.

Det er halvårlige treparts møter mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank om problemstillinger knyttet til finansiell stabilitet. På disse møtene vil også spørsmål av betydning for det norske betalingssystemet og den norske betalingsinfrastrukturen kunne være et viktig tema. Dette var for eksempel tilfelle under den internasjonale finanskrisen i 2007-2009. Disse møtene startet opp etter at IMF i sin FSAP-vurdering av det norske finansielle systemet i 2005 anbefalte at det ble innført regelmessige møter hvor toppledelsen i de tre institusjonene er representert. Hovedtemaene har vært finansiell stabilitet og beredskap

Samarbeid med banknæringen

På betalingssystemområdet har Norges Bank lang tradisjon for å samarbeide og ha kontakt med banknæringen. Særlig omfattende var denne kontakten i siste halvdel av 1980-årene og på 1990-tallet da det norske betalingssystemet gjennomgikk store endringer. Over årene har samarbeidet skjedd på ulike måter og i forskjellige sammenhenger.

Etter år 2000 har de halvårlige møtene med eierne av de konsesjonsbelagte interbanksystemene vært et viktig kontaktforum. Kontakten med eierne av interbanksystemene har også funnet sted i forbindelse med endringsmeldinger fra disse. Utenom disse møtene har det vært jevnlig kontakt om andre aktuelle problemstillinger. På banknæringens faste møter med sentralbanksjefen deltar også medarbeidere fra betalingssystemområdet. Medarbeidere fra Norges Banks har også deltatt både som foredragsholdere og deltakere på møter og seminarer som er blitt arrangert nasjonalt og internasjonalt på betalingssystemområdet. Norges Bank har siden 2006 hatt observatørstatus i Fagutvalg Avregning og Oppgjør (FAO). FAO er opprettet av finansnæringen og har som formål å forberede endringer i eksisterende regelverk på avregnings- og oppgjørsområdet. Beslutningen om endringer tas på styrenivå i Finansnæringens Fellesorganisasjon.

Finansnæringen omorganiseres

Med virkning fra 1. januar 2010 etablerte Sparebankforeningen og Finansnæringens Hovedorganisasjon den felles Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO). FNO representerer mer enn 180 finansforetak og finanskonsern som er aktive i det norske markedet og som enten er medlemmer i Sparebankforeningen eller Finansnæringens Hovedorganisasjon. Foretakene driver finansiell virksomhet av ulik karakter:

- Sparebanker.
- Forretningsbanker.
- Livsforsikringsselskaper.
- Skadeforsikringsselskaper.
- Finansieringsforetak.

- Fondsforvaltningsselskaper.
- Verdipapirforetak.
- Finanskonsern.

Samarbeidsorganisasjonen er etablert for å styrke finansnæringen i Norge. Regelverket for finansnæringen blir stadig mer komplisert og omfattende. Det krever spisskompetanse og et sterkt faglig miljø i næringsorganisasjonene. FNO har om lag 100 medarbeidere med kompetanse på ulike fagområder. Sparebankforeningen består fortsatt som selvstendig organisasjon med et begrenset antall ansatte og med enkelte oppgaver som er spesifikke for sparebankene (gaveinstituttet og Sparebankbladet). Også FNH består fortsatt, men har ingen selvstendig administrasjon.

Norges Banks internasjonale relasjoner på betalingssystemområdet

Kontakt med andre sentralbanker og internasjonale institusjoner

Norges Banks nære samarbeid med nordiske og enkelte andre sentralbanker, samt institusjoner som BIS, ECB og EU-kommisjonen, ble videreført i perioden 2000-2010. Norges Bank har hatt flere medarbeidere på hospitantopphold i avdelingen for betalingssystemer i ECB. Disse oppholdene har hatt varighet fra 6 måneder til nærmere 2 år. Medarbeidere har også hatt opphold ved EU-kommisjonen i Brussel og i Bank of England. De sistnevnte oppholdene har gjerne hatt noe kortere varighet. Oppholdene har styrket den faglige kunnskapen og bidratt til å knytte verdifulle kontakter. Samtidig har en gjennom oppholdene lært andre om det norske betalingssystemet. I tillegg til Norges Banks egne arrangementer på betalingssystemområdet har medarbeidere deltatt på internasjonale seminarer og konferanser. De viktigste stedene har vært ECB, Bank of England og Federal Reserve Bank of New York og Chicago.

Beredskapsarbeid mellom nordiske sentralbanker

Sentralbanker og tilsynsmyndigheter i de nordiske landene samarbeider for å ivareta beredskapsmessige hensyn i forhold til banker som er aktive i flere nordiske land. Som et ledd i dette samarbeidet ble det i 2002 i fellesskap mellom de nordiske sentralbankene og tilsynsmyndighetene foretatt en nærmere gjennomgang av gjeldende prosedyrer og regelverk på dette området. I Norden har flere finansinstitusjoner de senere årene bygd ut sin grensekryssende tjenesteyting, etablert filialer i andre nordiske land og gjennomført oppkjøp og dannet finanskonsern som består av institusjoner i flere land. Eksempler på dette er Danske Banks overtakelse av Fokus Bank¹⁴⁷ og etableringen av finanskonsernet Nordea, der tidligere Kreditkassen inngår. For at sentralbankene i denne situasjonen skal kunne ivareta sin oppgave med å bidra til finansiell stabilitet, er det etablert et samarbeid mellom sentralbankene og tilsynsmyndighetene i de nordiske landene.

¹⁴⁷ Fokus Bank er nå navnet på Danske Banks virksomhet i Norge. Nordea Norge er et datterselskap eid av Nordea konsernet.

3. Aktiviteter, hendelser og utviklingstrekk på betalingssystemområdet, 2000-10

i. Systemer for betalingstjenester

Sedler og mynter

Bruk av kontanter

Verdien av sedler og mynter i sirkulasjon utgjorde i perioden 2000-10 en gradvis mindre del av verdien av publikums betalingsmidler. Målt i forhold til BNP Fastlands-Norge falt kontantandelen fra 3,9 prosent i 2000 til 2,6 prosent i 2010, mens andelen av kontanter i forhold til betalingsmidler i alt (M1) i samme periode ble redusert fra 11,8 prosent til 6,4 prosent, jf. tabell 1 i kapittel II. Begge andeler er lavere enn i de fleste andre industriland. Isolert sett skulle lav inflasjon og lavt rentenivå ha stimulert til bruk av kontanter, men mer effektiv og billigere tilgang på elektroniske betalingsinstrumenter bidrog til fortsatt nedgang i bruken av kontanter til betalinger. En utvalgsundersøkelse¹⁴⁸ over privatpersoners betalingsvaner viste at om lag 25 prosent av betalingstransaksjonene på handelssted ble gjort med kontanter i 2007; resten ble utført med kort. Kontanter benyttes ikke bare til transaksjonsformål på handelssted. Kontanternes rolle som betalingsmiddel ved person-til-person-betalinger og som middel for formuesoppbevaring og deres bruk i den svarte økonomien er blant annet drøftet i et par artikler i PEK.^{149,150}

Norges Bank trekker seg ut av kontanthåndteringen

Mens Norges Bank forsyner bankene med kontanter, har bankene stått for den videre distribusjon til publikum. Som omtalt i kapittel IV.3.i ("Systemer for betalingstjenester") bestemte Norges Bank mot slutten av 1990-årene at sentralbankens oppgaver og dimensjonering i større grad skulle rettes mot lovpålagte oppgaver (kjerneoppgaver). Dette bidrog til at det i perioden 2000-10 fant sted betydelige endringer i defineringen av Norges Banks ansvar og i utførelsen av Norges Banks oppgaver på kontantområdet^{151,152} Hovedhensikten med disse endringene var å finne en ansvars- og arbeidsdeling som fremmet samlet effektivitet innen kontantforsyningen, og vilkår som fremmet samlet effektivitet i det norske betalingssystemet. Videre var det et siktemål å effektivisere utførelsen av Norges Banks oppgaver på området.

Sommeren 2000 økte Norges Bank sine priser på kontanttjenester og utvidet omfanget av prisingen på tjenester for kontanthåndtering og distribusjon til bankene. 6. september 2000 besluttet Norges Banks representantskap å avvikle ett kassekontor og 5 av de 13 avdelingene i Norge, og å organisere de gjenværende avdelingene som en resultatenhet som ble drevet på

¹⁴⁸ Olaf Gresvik og H. Haare, "Payment habits at point of sale. Different methods of calculating use of cash and cards in Norway", Norges Bank Staff Memo 6/2008.

¹⁴⁹ Aris Kaloudis og Ola Storberg, "Kontanternes plass i det norske betalingssystemet", PEK 4/2000.

¹⁵⁰ Olaf Gresvik og Aris Kaloudis, "Økt kontantbeholdning – redusert kontantforbruk: Et paradoks?", PEK 3/2001.

¹⁵¹ Trond Eklund og Leif Veggum, "Endringer i organiseringen av seddel- og myntforsyningen", PEK 1/2002.

¹⁵² Trond Eklund, Ragnhild L. Solberg og Leif Veggum, "Norges Banks rolle i kontantforsyningen", PEK 3/2005.

forretningsmessige vilkår. Etter omfattende diskusjon ble det bestemt å avvikle Norges Banks kontanthåndtering ved de 8 gjenværende distriktsavdelingene og etablere denne virksomheten som et eget selskap, hvor også noe virksomhet fra private banker inngikk. Sammen med en del banker opprettet Norges Bank 1. juli 2001 Norsk Kontanthåndtering AS (NOKAS). Selskapet var opprinnelig eid av Norges Bank (33,5 %) og private banker (66,5 %), og fikk ansvar for håndtering av kontanter i Norge. NOKAS fikk lokaler i Norges Banks hovedkontor og tidligere avdelingskontorer, og sto for distribusjonen av kontanter mellom Norges Bank og banker og postkontorer rundt om i Norge. Norges Banks mål med opprettelsen av NOKAS var å oppnå en mer effektiv kontanthåndtering sett under ett. Siden mye av seddelbehandlingen kunne skje på høyhastighetsmaskiner som utførte flere oppgaver samtidig, var det både stordrifts- og breddefordeler i kontanthåndteringen, Etableringen av NOKAS ga muligheter til å utnytte dette også etter at Norges Bank avvirket sin virksomhet.

Ved etableringen av NOKAS ble det inngått avtale om at NOKAS skulle drive sentralbankens depoter, samt destruere slitte sedler, på oppdrag fra Norges Bank. Norges Bank ville fortsatt ha ansvaret for å sikre at samfunnet har tilgang til kontanter, samt overordnede funksjoner som å fastsette sedlenes og myntenes pålydende og utforming, bestemme vilkår for bankenes innskudd og uttak av kontanter, og bestemme kriterier for destruksjon av sedler.

Norges Bank solgte seg ut av NOKAS i januar 2006. Også bankene har etter 2007 vært ute av eiersiden til NOKAS. Selskapet er nå et datterselskap av Vakt Service, som er Nordens tredje største sikkerhetskonsern. Selskapet driver virksomhet i Norge og Sverige. Vakt Service skiftet i 2007 navn til NOKAS.

Norges Bank avvikler produksjon av mynter og sedler

Med utgangspunkt i lovendringen av 14. april 2000 vedtok Representantskapet i september 2000 at DKM på Kongsberg ble omdannet til aksjeselskap med virkning fra 1. januar 2001. Aksjeselskapet skulle videreføre den virksomheten som hadde vært drevet av Norges Bank på Kongsberg. DKM ble i juni 2003 solgt til Samlerhuset AS Norge og Mint of Finland. Virksomheten fikk etter hvert navnet Det norske Myntverket (DNM). I forbindelse med salget ble det inngått en avtale om kjøp av norske sirkulasjons- og minnemynter fra selskapet. Avtalen gjaldt for perioden frem til utgangen av 2009. Deretter har oppdraget om å produsere norske mynter vært på internasjonalt anbud. DNM vant konkurransen for leveranser i perioden 2010-2013. NBS opprettholdt produksjonen av norske sedler frem til 1. juli 2007, da den ble avvirket. Etter dette tidspunktet har Norges Bank dekket sitt behov for sedler ved kjøp fra utenlandske leverandører, basert på anbudskonkurranser.

Endrede vilkår for bankenes innskudd og uttak av kontanter i Norges Bank

Etter 2000 ble det gjennomført flere endringer som alle tok sikte på å klargjøre sentralbankens rolle og ansvar innen kontantforsyningen. Etter at de forretningsmessige tjenestene var avvirket startet arbeidet med å foreta endringer i vilkårene for bankenes innskudd og uttak av kontanter i

Norges Bank, Våren 2005 kom nye vilkår for innskudd og uttak av kontanter i Norges Bank. Disse endringene medførte at:

- Bankene må foreta en kvalitets-sortering i resirkulerbare / ikke-resirkulerbare kontanter før innlevering til Norges Bank.
- Det skjedde en økning i minstekvantum ved inn- og utlevering.
- Det kom mer spesifiserte krav til forpakkingsform.
- Det kom eksplisitt prising av ekspedisjonsavgifter.

Utgangspunktet for endringene var Norges Banks målsetning om å ivareta forsyningsplikten på en måte som fremmet effektiviteten i betalingssystemet. Effektive løsninger forutsatte blant annet at ulike funksjoner ble ivaretatt av de aktører som hadde best forutsetninger for å ivareta dem på en god måte, og at disse hadde insentiver til kontinuerlig å søke de løsningene som ga best effektivitet samlet sett. Dette tilsa at Norges Bank bare skulle ha ansvar for funksjoner der Norges Bank ble antatt å ha bedre forutsetninger enn banker og andre aktører til å finne gode løsninger. Norges Bank måtte som utsteder sørge for at bankene hadde muligheter til å hente sedler og mynt når det var behov for økt tilførsel samlet sett. Videre måtte bankene kunne levere inn sedler og mynter når de hadde overskuddsbeholdinger samlet sett, og bytte slitte og utgåtte kontanter med kontanter av god kvalitet. Når det gjaldt videre distribusjon til brukerne, og omfordeling mellom banker og filialer, hadde bankene bedre forutsetninger enn Norges Bank til å finne effektive løsninger. I den forbindelse vurderte Norges Bank det som viktig at bankene hadde kontroll over hele logistikken, inkludert valg av lokalisering og vilkår rundt mellomagrings- og omfordelingspunkter. Et viktig insitament til kontinuerlig å søke de beste løsningene var at bankene også bar kostnadene med dette.

Bankene hadde i flere år betalt ekspedisjonsavgifter ved ordinære inn- og utleveringer av resirkulerbare kontanter i Norges Bank. Da NOKAS ble etablert, ble disse ekspedisjonskostnadene fakturert fra NOKAS, til dels sammen med øvrige tjenester som bankene etterspurte. Dette medførte at prisen på selve ekspedisjonstjenesten ikke ble synliggjort for bankene i tilstrekkelig grad. Det ble dermed vanskelig for bankene å etterspørre «rett» omfang av tjenesten innskudd/uttak. Det ble derfor besluttet at Norges Bank selv skulle fakturere bankene for ekspedisjonskostnader som påløp i NOKAS som følge av at NOKAS var sentralbankens depotforvalter.

Det at bankene fra 1. januar 2005 ble direkte belastet for ekspedisjonsavgifter fra Norges Bank innebar et klarere skille mellom tjenester til sentralbanken og andre tjenester utført av depotforvalter (NOKAS). Dette bidrog til større bevissthet med hensyn til hva de ulike tjenester på kontantområdet faktisk kostet. Ekspedisjonsavgiftene skulle dekke depotforvalters (det vil si NOKAS) kostnader med inn- og utlevering av kontanter.

Endringer i depotstrukturen

Etter at NOKAS overtok håndteringen av sedler og mynt ivaretok Norges Bank fortsatt sin plikt ved å forsyne bankene med kontanter gjennom sentralbankdepoter lokalisert ulike steder i landet. Antall sentralbankdepoter og lokaliseringen av disse ble vurdert i 2005, og det ble besluttet å beholde bare 5 sentralbankdepoter.

I 2005 fastsatte Norges Bank et nytt regelverk hvor Norges Bank kunne gi bankene kompensasjon for tapte renteinntekter for kontanter som bankene oppbevarte ved private depoter. Private kontantdepoter med rentekompensasjon skulle bidra til effektiv omfordeling og sirkulasjon av kontanter, uten at pengene ble transportert til Norges Banks depoter. Kontantene skulle i størst mulig grad sirkulere mellom bankene og bankenes kunder, og kun reell overskudds- eller underskuddslikviditet skulle leveres til eller hentes fra Norges Bank.

En forutsetning for å opptjene rentekompensasjon var at sedler i disse depotene skulle være kvalitetssortert slik at sedler som var skadd eller slitt ble sortert fra. Ikke-resirkulerbare sedler skulle ikke settes i omløp fra depotet. Depotet måtte dessuten stå for en vesentlig del av den samlede omfordeling av kontantene innen den aktuelle region. Alle banker i regionen som uttrykte ønske om det skulle på like vilkår kunne benytte depotet og tjenester som ble tilbudt i tilknytning til driften av depotet, inkludert bonusavtaler. Bankene og/eller den som drev depotet (depotforvalteren) skulle ikke ekskludere konkurrenter fra et marked eller opptre på en måte som hemmet konkurransen bankene i mellom. Dette innebar blant annet at kontantene måtte være eiet av bankene og ført i den enkelte banks balanse for at rentekompensasjon kunne gis.

Den nye ordningen førte til færre transporter og mer effektiv behandling av kontantene. Utgangspunktet for endringen var Norges Banks målsetning om å ivareta forsyningsplikten på en måte som fremmet effektiviteten i betalingssystemet. Norges Bank måtte imidlertid som utsteder sørge for at bankene hadde muligheter til å hente sedler og mynter når det var behov for økt tilførsel. Videre måtte bankene kunne levere inn sedler og mynt når de hadde overskuddsbeholdninger, og bytte slitte og utgåtte kontanter med kontanter av god kvalitet.

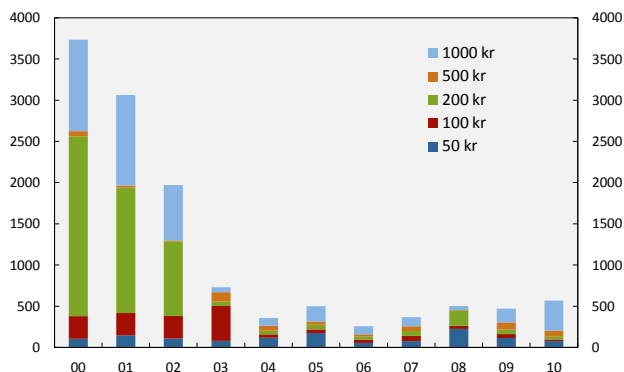
Forfalskninger av sedler og oppgraderinger i seddelrekken

Selv om omfanget av forfalskninger i Norge har vært lavt i forhold til mange andre land, var tallet økende inntil år 2000. Utfordringene man sto overfor på 1990-tallet er beskrevet i en artikkel i PEK¹⁵³. Utover på 2000-tallet har forfalskningene gått ned og ligget på et lavt nivå. For 2009 ble det beregnet at det var ca. 4 falske norske sedler for hver million sedler i omløp. For Danmark, Sverige, Australia, eurolandene og Storbritannia ble det tilsvarende tallet beregnet til henholdsvis 2, 3, 7, 67 og 293. Den markante reduksjonen i antall forfalskninger etter 2000 har sammenheng med at Norges Bank i perioden 2002-2004 gjennomførte oppgraderinger av 50-, 100- og 200-kronesedlene, blant annet ved at de ble utstyrt med metalliske elementer som var

¹⁵³ Jan Waaler, "Falskmynteri: ny teknologi gir nye utfordringer", PEK 2/1994.

lette å se for publikum og vanskelige å etterligne. Reduksjonen i antall falske norske sedler i perioden 2000-10 fremgår av figur 10.

Figur 10: Antall på inndratte falske sedler 2000–2010



Kilde: Kripas

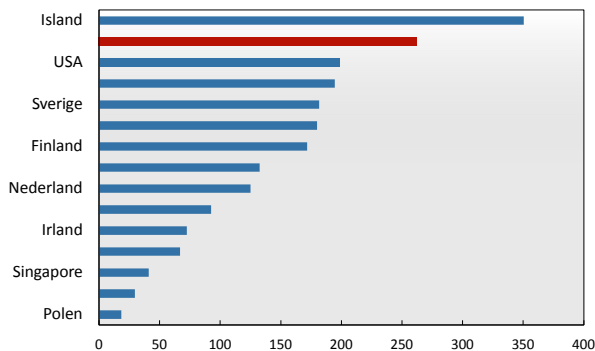
Utvikling av betalingstjenester basert på kontopenger

Kortbetalinger

Utviklingen i kortbruken

Etter år 2000 har det vært en betydelig økning i kortbruken. Allerede i 2001 var betalingskort blitt det mest populære betalingsinstrumentet i norske forretninger og andre brukersteder, med mer enn halvparten av alle ikke-kontante transaksjoner. I 2007 utgjorde antall korttransaksjoner om lag 75 prosent av publikums totale antall betalinger. Som det fremgår av den internasjonale sammenligningen i figur 11 var kortbruken i Norge nær verdenstoppen i 2009. Ser man på omsatt verdi utgjorde korttransaksjonene om lag 86 prosent av totalverdien av publikums betalinger. Det resterende bestod av kontanttransaksjoner. Kortbruken har økt i alle deler av befolkningen, men er størst i de yngste aldersgruppene. For disse er kort nesten enerådende som betalingsinstrument. Dette har bidratt til at gjennomsnittsbeløpet for et varekjøp og minibankuttak med kort falt fra nær 636 kroner i 2000 til 478 kroner i 2010.

Figur 11: Korttransaksjoner pr. innbygger. Betalinger og kontantuttak 2009



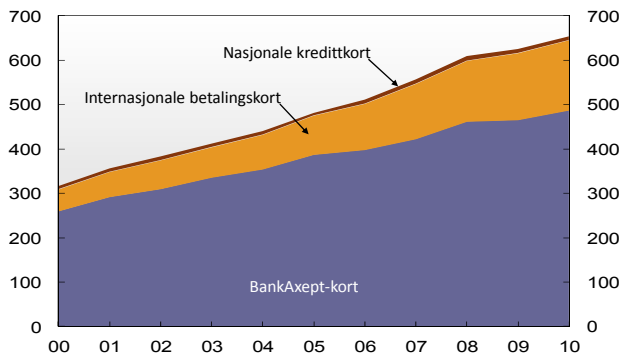
Kilder: Norges Bank, ECB, BIS/CPSS og Seðlabanki Íslands

Det er tre hovedtyper av betalingskort:

- Debetkort - beløpet belastes konto når kortet blir brukt. BankAxept er det vanligste debetkortet i Norge. Visa har også utstedt mange debetkort i Norge.
- Faktureringskort - brukeren får hver måned en faktura på kjøp som er betalt med kortet, og nedbetaler hele summen ved forfall, men disse er samtidig også kredittkort.
- Kredittkort - brukeren har på forhånd fått en kredittgrense og kan velge å betale hele eller deler av summen ved forfall. Kortselskapene MasterCard og Visa har utstedt flest kredittkort i Norge.

Hovedtyngden av korttransaksjoner er BankAxept transaksjoner (debetkorttransaksjoner). Også kort som gir tilgang til mer enn et kortsystem har imidlertid vist klar økning i perioden 2000-10. For eksempel er ofte BankAxept og Visa kombinert i samme kort. Selv om BankAxept som regel blir benyttet i Norge og Visa særlig brukes i utlandet, har de internasjonale kortsystemene økt sin andel av den innenlandske kortbruken. Utviklingen i bruken av BankAxept og nasjonale og internasjonale kredittkort i perioden 2000-2010 fremgår av figur 12.

Figur 12: Bruk av betalingskort. Milliarder kroner. 2000–2010



Kilde: Norges Bank

I utlandet kan BankAxept kort bare brukes på steder med mye handel av nordmenn, som for eksempel grensehandel i Strømstad. BankAxept transaksjoner utgjorde i 2010 83 prosent av betalingene med norske kort. I de fleste europeiske land foregår storparten av betalingene med debetkort. For eksempel ble debetkort i 2009 benyttet i mellom 73 og 96 prosent av kortbetalingene i Belgia, Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia.

Nærmere om BankAxept/Nets

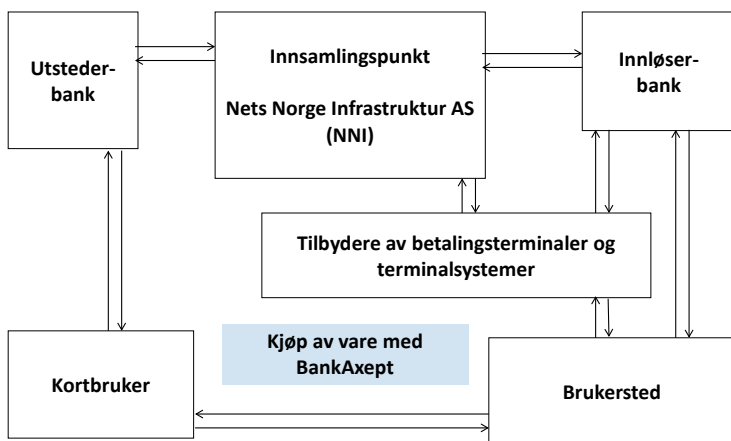
Som omtalt i kapittel IV.3.i ("BankAxept etableres") har BankAxept siden begynnelsen av 1990-årene vært det nasjonale systemet for debetkorttransaksjoner i Norge. Bankene har avtalt at alle BankAxept transaksjoner skal samles inn gjennom en felles sentral som blir operert av BBS. Mot slutten av 2009 fusjonerte BBS med kortbehandlingsselskapet Teller og dannet selskapet Nordito. I 2010 fusjonerte Nordito med det danske selskapet PBS Holding og etablerte Nets, som har hovedkontor og konsernledelse i Danmark. Etter dette har Nets Norge Infrastruktur AS (NNI), som er et datterselskap av Nets behandlet BankAxept transaksjonene. Avtaleverket til BankAxept blir administrert av FNO og sikkerhetskravene blir fastsatt av BSK (Bankenes Standardiseringskontor).

For at en butikk skal kunne tilby betalinger med BankAxept kort må den ha en avtale med en bank om at butikkens bankkonto blir kreditert alle kortinnbetalinger som over en periode er gjort på butikkterminalene. Terminalene til butikken kan enten leies eller kjøpes av banker eller andre leverandører. Videre må kundene (betalerne) ha en avtale med en bank om å knytte et BankAxept kort til kontoen sin. Ved bruk av BankAxept kortet må kunden taste inn en PIN-kode

på terminalen, som blir kontrollert sentralt av Nets Norge Infrastruktur (NNI). Eventuell godkjenning blir deretter formidlet fra NNI til kundens bank som kontrollerer om kortet ikke er sperret og om det er dekning. Svaret (ja eller nei) sender kundens bank tilbake til NNI som videresender denne informasjonen til butikkterminalen, der resultatet blir vist på skjermen. Alt dette skjer normalt på under 1 sekund. NNIs transaksjonsoversikt blir deretter sendt til NICS for avregning og oppgjør mellom bankene. Dette finner sted tre ganger daglig, og frem til oppgjørstidspunktet er det autoriserte beløpet båndlagt på betalerens konto. Etter oppjøret formidler NICS transaksjonsdataene til butikkens bank for godskriving av butikkens konto og til kundens bank for belastning av kundens konto.

En skjematisk fremstilling av transaksjonsgangen til en BankAxept transaksjon er gjengitt i figur 13. I nedre del av figuren er relasjonen mellom kjøper og selger, mens behandlingen av korttransaksjonen er illustrert i øvre del av figuren.

Figur 13: De ulike deltakerne i en korttransaksjon (BankAxept)



Kilde: Norges Bank

Tilknytningsavgift til BankAxept-systemet

Det er fastsatt priser som nye banker må betale for tilgang til blant annet BankAxept-systemet. Betalingen er ment å dekke felleskostnadene de etablerte bankene har hatt ved utvikling og tilpasning av felles infrastruktur for BankAxept kort, både for minibanker og butikkterminaler. En komponent i prisberegningen er antall BankAxept kort den nye banken har utstedt etter to år. Banken må betale en engangsavgift pr. kort for det antall kort som overstiger 17 500 på dette tidspunktet. Det var derfor særlig banker med rask vekst i kortkundemarkedet som ble belastet. Skandiabanken påklaget dette til Konkurransetilsynet høsten 2002, men klagen ble ikke tatt til følge.

Chip overtar for magnetstripen

De største norske bankene startet i 2002 et samarbeid med sikte på utvikling og utprøving av smartkort med chip. BBS var koordinator. Smartkortet skulle etter hvert erstatte debet- og kredittkortene med magnetstripe. Chipen i smartkortet skulle lagre informasjonen som i tidligere betalingskort var lagret på magnetstripen. Chipen kunne imidlertid inneholde mer informasjon og var mer sikker mot kopiering. Innføringen av smartkort ville således øke sikkerheten ved kortbetalinger.

Det var særlig to funksjoner det var aktuelt å inkludere i et smartkort. Den første var chipbasert debet- og kredittkort basert på den internasjonale EMV-standarden (EuroCard, MasterCard og Visa). Den andre funksjonen var e-pengekort, der et beløp lastes ned på kortets minne. Dette beløpet kunne så benyttes til betaling. Innføring av smartkort i Norge krevde en oppgradering av betalingsautomatene. Frem til omkring 2005 ble majoriteten av korttransaksjoner i Norge utført med magnetstripekort som ble kontrollert online med identifikasjonsbekreftelse ved PIN-kode. PIN og on-line dekningskontroll har vært en viktig grunn til at misbruk av kort har vært relativt lite utbredt i Norge sammenlignet med en del andre land. En stor del av svindelsakene i Norge utover på 2000-tallet dreide seg om såkalt "skimming" hvor magnetstripen ble kopiert og hvor koden ble forsøkt avslørt. Chip kan ikke skimmes og informasjon som er nødvendig for å lage falske kort kan derfor ikke hentes ut av en chip. Overgangen til en chipløsning for kortene og terminalene har særlig foregått i stort tempo siden begynnelsen av 2009. Ifølge FNO hadde mer enn 99 prosent av alle BankAxept betalingskort chip i desember 2010, og innen utgangen av 2011 skal all behandling av BankAxept kort på grunnlag av magnetstripen ha opphørt. BankAxept vil da være et rent chipkort basert system.

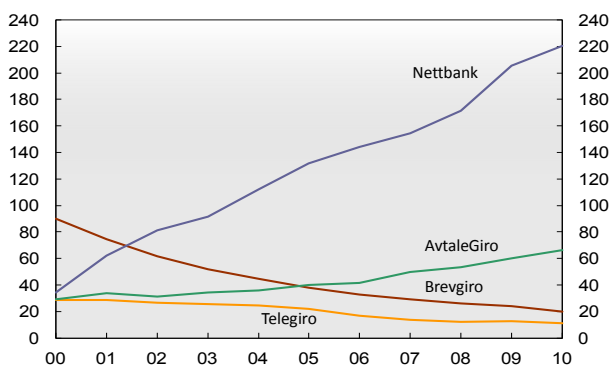
Girobetalinger og nettbank

Bruk av nettbank til betaling av regninger m.v. er den betalingstjenesten som har vist sterkest vekst gjennom perioden 2000-2010. I 2010 utgjorde nettbankbetalinger 66 prosent av alle regningsbetalinger, mens andelen av blankettgiroer fra bedrifter og private har vist en betydelig reduksjon. Direkte debitering (stort sett AvtaleGiro) sto for knapt 12 prosent, mens betalinger fra bedriftsterminaler, faste elektroniske oppdrag og kontante innbetalinger utgjorde omkring 17 prosent av regningsbetalingene. Mens det i begynnelsen av 2000-tallet særlig var aldersgruppene under 50 år som benyttet nettbank, har det i årene etter 2005 også vært en sterk økning for de eldre aldersgruppene. Figur 14 viser utviklingen i sammensetningen av personkunders betalingstjenester i perioden 2000-2010.

Overgang til nettbank, elektronisk fakturering og direkte debitering ventes å fortsette i årene fremover. Dette vil bidra til billigere og mer effektive betalingstjenester. Ikke minst vil overgang fra papirbaserte fakturaer til elektronisk fakturering fortsatt kunne resultere i innsparinger. I 2010 var 13 prosent av fakturaene til privatkunder sendt som efaktura fra bedrifter og offentlige instanser. Potensialet for innsparinger er særlig stort for betalinger mellom foretak og mellom foretak og offentlige etater. I juni 2010 endret Finansdepartementet "Bestemmelser for

økonomistyring i staten” slik at alle fakturaer til og fra statlige virksomheter skulle være elektroniske innen 1. juli 2011. Regjeringens ambisjon er at det fra sommeren 2012 skal være på plass et juridisk krav om at leverandører til statlige virksomheter må levere eFaktura. Ambisjonen er at det samme systemet skal gjelde for kommuner og annen offentlig forvaltning fra 1. juli 2013.

Figur 14: Betalingstjenester rettet mot personkunder for betaling av regninger med mer. Millioner transaksjoner 2000–2010



Kilde: Norges Bank

Priser/ inntekter og kostnader/kostnadsdekning i betalingsformidlingen

Priser

Norges Bank har i mange år innhentet priser for bankenes betalingstjenester til privatkunder og bedriftskunder (se underkapittel IV.3.i ”Prising av og kostnader ved betalingstjenester”). Disse er gjengitt i vedlegg til Norges Banks årsrapporter for betalingssystem. For perioden 2000-10 økte prisene på papirbaserte betalingsinstrumenter betraktelig, mens prisene på de elektroniske tjenestene ble redusert. For privatkunder blir det gjerne skilt mellom kunder som ikke er programkunder og kunder som deltar i et program. Prisene som programkundene står overfor er lavere enn de prisene som tas av kunder utenfor programmet.

Norges Bank har innhentet priser for overføringer til utlandet og priser for mottak av beløp fra andre land. Også her er elektroniske overføringer betydelig billigere enn manuelt utførte oppdrag. Avhengig av tjeneste er prisene for elektroniske oppdrag rundt 1/2 til 1/3 av prisene til de oppdrag som håndteres manuelt. Prisene for mottak av betalinger fra utlandet viste en nedadgående tendens i perioden 2005-10.

Kostnader

Som et ledd i arbeidet med å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet har Norges Bank undersøkt kostnadene i betalingsformidlingen i 1988, 1994, 2001¹⁵⁴ og 2007. Formålet har blant annet vært å kartlegge kostnadene for ulike betalinger og kostnadsutviklingen over tid. Formatet for undersøkelsene har vært forskjellig. Kostnadstallene i de fire undersøkelsene er derfor ikke i alle henseender direkte sammenlignbare. I 2007 var omfanget av undersøkelsen større både med hensyn til antall tjenester og hvilke aktører i betalingskjeden som var med. Analysene kartla kostnader for produksjon og bruk av betalingstjenester hos bankene og deres underleverandører, Norges Bank, husholdningene og handelsstedene¹⁵⁵.

Priser som avspeiler de relative kostnadene ved å produsere de ulike betalingstjenestene gir brukerne insentiver til å velge de tjenestene som tilfredsstillir deres behov til lavest mulig kostnad. Dette bidrar til riktig bruk av ressurser og øker effektiviteten i betalingsformidlingen. Undersøkelsene bekreftet at utviklingen i perioden 1988-2007 hadde gått i riktig retning. Informasjon fra banknæringen kan tyde på at denne utviklingstendensen har stoppet noe opp etter 2007.

Datagrunnlaget i 2007-undersøkelsen ble hentet fra tre kilder; bankene, husholdningene og handelsstedene. Undersøkelsen dekket de mest brukte innenlandske betalingstjenestene som betalingskort, giro og kontanter. Bank-til-bank betalinger, grensekryssende betalinger og betalinger ved bruk av sjekker og e-penger var ikke med. Undersøkelsene dekket ikke alle kostnadene til alle betalingsmottakerne, for eksempel kostnader ved å utferdige giroer. Nordmenns kostnader ved bruk av betalingstjenester i utlandet ble heller ikke dekket.

De viktigste resultatene fra 2007-undersøkelsen var:

- De samlede kostnadene for samfunnet ved å bruke og produsere betalingstjenestene kort, giro og kontanter, ble beregnet til vel 11 milliarder kroner i 2007. Dette svarte til ca 0,5 prosent av totalt brutto nasjonalprodukt. Når kostnadene ble fordelt på aktørene som var involverte i betalingene, sto bankene for 5,0 milliarder kroner, underleverandører (hovedsakelig til bankene) for 2,4 milliarder kroner, husholdningene for 2,2 milliarder kroner og handelsstedene for 1,5 milliarder kroner.
- Når kostnadene ble fordelt på betalingstjenester, sto kortbetalinger for 5,4 milliarder kroner, typiske regningsbetalinger (girobetalinger) for 2,3 milliarder kroner, kontanttjenester i bankene (innskudd og uttak) for 3,0 milliarder og kostnaden ved selve kontantbetalingen for 0,5 milliarder kroner.
- Bankenes inntekter fra betalingsformidlingen har dekket inn en stadig høyere andel av deres kostnader siden den første kostnadsundersøkelsen til Norges Bank i 1988.

¹⁵⁴ Olaf Gresvik og Grete Øwre, "Bankenes kostnader og inntekter i betalingsformidlingen i 2001", PEK 4/2002.

¹⁵⁵ Olaf Gresvik og Harald Haare, "Kostnader i betalingssystemet", PEK 1/2009.

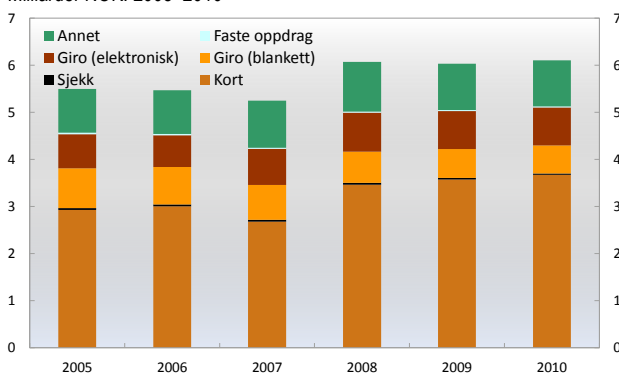
Kostnadsinndekningen i 2007 var 88 prosent når en ikke inkluderer kontanter og 71 prosent når kontanter blir regnet med, jf figur 16 nedenfor.

- Bankene har ulik grad av inndekning av kostnadene for de forskjellige produkter. Høyest er inndekningen for girotjenester og lavest er den for kontanttjenester.
- De gjennomsnittlige kostnadene for hver transaksjon i bankene har falt over tid.

Inntekter og kostnadsinndekning

Det fremgår av figur 15 at bankenes inntekter fra betalingsformidlingen var relativt stabile i perioden 2005-10. Heller ikke den relative sammensetningen av inntektene endret seg særlig i denne perioden. Inntektene fra kort viste imidlertid en viss økning, og kortinntektene var klart større enn inntektene fra de øvrige betalingsinstrumentene.

Figur 15: Bankenes inntekter fra betalingsformidling. Årlige tall. Milliarder NOK. 2005–2010

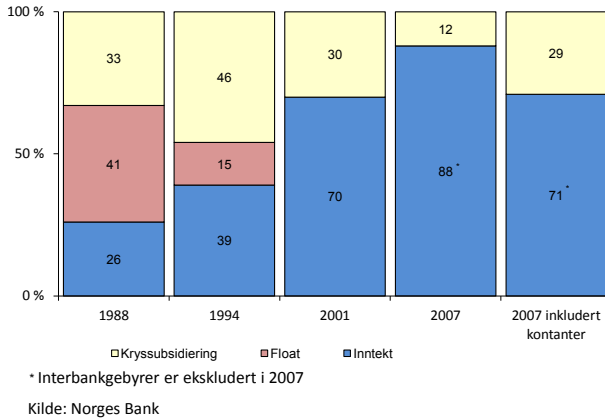


Kilde: Norges Bank

Tidligere var betalingsformidling et område som bankene i stor grad måtte subsidiere fra annen virksomhet. Som det fremgår av figur 16 har det vært en positiv utvikling med hensyn til kostnadsdekningen. Den delen av kostnadene som blir dekket av direkte inntekter/priser¹⁵⁶ økte jevnt i perioden. Selv om man inkluderer kostnadene ved kontanter (disse kostnadene var ikke inkludert i 1988, 1994 og 2001), er det i 2007 en liten forbedring i kostnadsinndekningen.

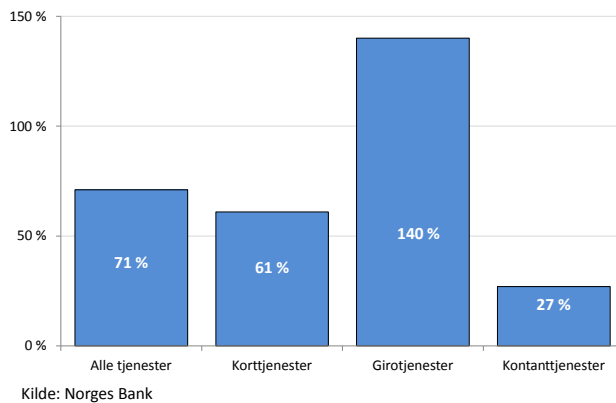
¹⁵⁶ Asbjørn Enge og Grete Øwre, ”Tilbakeblikk på innføringen av priser i norsk betalingsformidling”, PEK 3/2006.

Figur 16: Bankenes inndekning av kostnader i betalingsformidlingen for årene 1988, 1994, 2001 og 2007. I prosent



Med hensyn til inndekning for de ulike hovedgrupper av instrumenter, viser figur 17 ifølge Norges Banks beregninger at den i 2007 var lavest for kontanter. Heller ikke for kort ble kostnadene dekket, mens bankene hadde god overdekning for girotjeneste

Figur 17: Kostnadsinndekning totalt og for kort, giro og kontanter i 2007

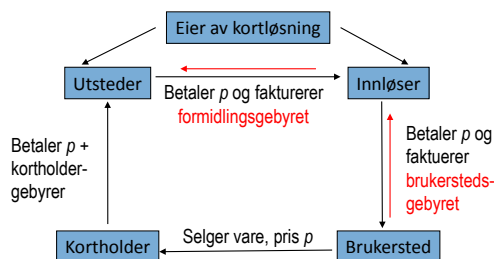


Kostnader ved internasjonale betalingskort

Hver gang et internasjonalt betalingskort benyttes, for eksempel Visa eller MasterCard, blir det betalt et gebyr (formidlingsgebyr) fra brukerstedets (forretningens) bank til banken som har utstedt kortet (henholdsvis innløser- og utstederbank). Dette sees som en rød vannrett pil øverst på figur 18, som viser en skjematisk illustrasjon av deltransaksjonene i en kredittkortbetaling.

Skal innløserbanken tjene penger på transaksjonen, må den kreve høyere gebyr fra brukerstedet enn det den selv må betale til kortutsteder. Dette er illustrert ved en rød loddrett pil til høyre i figuren.

Figur 18: Gebyrflyt ved transaksjoner med internasjonale betalingskort



Kilde: Norges Bank

Figur 18 illustrerer følgende situasjon:

Når kortholder trekker kortet og mottar varen, reserveres beløpet på kortholders konto (debetkort), eller utsteder fakturerer kortholder i ettertid (kreditt- og faktureringskort). Utsteder overfører beløpet til brukerstedets innløser. Innløseren er et finansieringsselskap eller en bank som behandler transaksjonene på vegne av brukerstedet. Innløserne av transaksjoner foretatt med de internasjonale betalingskortene (som Visa og MasterCard) betaler et formidlingsgebyr til utstederen. Gebyret beregnes som en prosentsats av handelens verdi.

Brukerstedet mottar oppgjør for handelen av innløseren som belaster brukerstedet med et brukerstedsgebyr. For å få dekket inn sine kostnader må innløser sette brukerstedsgebyret høyere enn formidlingsgebyret. Brukerstedsgebyrene varierer sterkt og avhenger av brukerstedenes omsetning og forhandlingsmakt. Mens gjennomsnittsgebyret over tid har gått ned i Norge, har gebyret for de minste brukerstedene endret seg lite.

Det er utstederbankene og innløserbankene som seg i mellom avtaler hvor stort formidlingsgebyret skal være for hver korttype. Dette kan være i strid med konkurranselovens § 10. Kortselskapene har praktisert enkelte interne regler, for eksempel ”No Discrimination Rule” (NDR) og ”Honor All Cards Rule” (HACR). NDR hindrer brukerstedene å ta forskjellig gebyr på ulike kredittkort. HACR pålegger brukerstedene å godta alle kort fra et kortforetak. Begge disse reglene reduserer brukerstedenes forhandlingsposisjon i markedet og kan bidra til økt gebyr på brukerstedene.

Konkurransetilsynet har i 2009 undersøkt formidlingsgebyrene og de interne reglene til Visa og MasterCard. I dokumentet ”Konkurransen i Norge” fra januar 2009 konkluderer Konkurransetilsynet med at det er begrenset konkurranse i markedet for innløsning av internasjonale betalingskorttransaksjoner i Norge. En sammenligning av formidlingsgebyr i Norge og EU-landene viste at gebyrene på internasjonale betalingskort er relativt høye i Norge. Norske brukersteder måtte i gjennomsnitt betale et gebyr på nærmere 1,7 prosent av kjøpesummen for Visa- og MasterCard transaksjoner i 2006. Til sammenligning var gebyret pr. BankAxept transaksjon 10 til 20 øre. Det ble påpekt at enkelte bestemmelser i de internasjonale kortselskapenes regelverk kunne redusere brukerstedenes forhandlingsposisjon overfor innløserne, påvirke kortholders valg av betalingsinstrument og forsterke konkurransebegrensende effekter av formidlingsgebyret.

I EU har både Visa og MasterCard hatt saker med EU-kommisjonen hvor det har vært strid om lovligheten av de formidlingsgebyrer som har vært fastsatt. Begge selskapene har redusert sine grensekryssende formidlingsgebyr. Gjennom det nye betalingsdirektivet tillates brukersteder å ta gebyr fra kunden for bruk av et særskilt betalingsinstrument¹⁵⁷. NDR er således ikke tillatt i Norge. Både MasterCards opphevelse av HACR og Visas og MasterCards regelendring om pakking av tjenester har virket positivt for prisen for denne type transaksjoner i Norge ved at konkurransen er blitt større.

Interbankgebyrer for betalingstjenester

Et felles system for betalingsformidling, som det vi har i Norge, bidrar til at bankkunder kan få utført betalingstjenester som involverer flere banker uavhengig av hvilken bank de selv benytter. Kostnadene ved at en bank utfører en del banktjenester for kunder i andre banker blir fordelt mellom bankene i et system med interbankgebyrer. Utgangspunktet for å kunne generere en interbanktransaksjon som medfører belastning av konto i annen bank er at det skal foreligge et rettslig grunnlag som hjemler en slik belastning. Med rettslig grunnlag menes enten individuelle avtaler mellom to eller flere banker eller tillatelser i kraft av felles regler og rutiner for de enkelte betalingsformidlingstjenester. I tillegg må kontohavers fullmakt til slik belastning foreligge.

¹⁵⁷ Det enkelte medlemsland kan fastsette bestemmelser som begrenser brukerstedenes mulighet til å ta gebyr (surcharge) av kunden. Sverige har gjort det (forbud mot surcharging) og danskene har fra 1. juli 2011 delvis gjort det (forbud mot surcharge på debetkort).

Den opprinnelige avtalen om interbankgebyrer kom midt på 1980-tallet. Avtalen som gjaldt i 2011 ble utarbeidet i 2006/2007 av de to bankforeningene. Interbankgebyrene blir avregnet gjennom NICS og gjøres opp på månedlig basis. Selv om avtalen i utgangspunktet er et prissamarbeid, ga Konkurransetilsynet av effektivitetshensyn dispensasjon fra konkurranseloven frem til 1. juli 2006. Avtalen er senere forlenget.

Forbud mot eksklusivitetsavtaler i elektronisk fakturaformidling

Konkurransetilsynets vedtok i 2002 forbud mot eksklusivavtaler i elektronisk formidling av fakturaer (elektronisk faktura). Bakgrunnen for Konkurransetilsynets vedtak var eksklusivklausulen i samarbeidsavtalen mellom BBS og et stort antall banker. I følge klausulen fikk banker som samarbeidet med BBS ikke presentere elektroniske betalingskrav som var formidlet av andre enn BBS's nettbanker. Etter Konkurransetilsynets oppfatning begrenset eksklusivavtalen konkurransen i markedet for elektronisk presentasjon av betalingskrav i landets nettbanker, og samarbeidsavtalen ble derfor opphevet med hjemmel i konkurranseloven.

Nye betalingstjenester m.m.

eFaktura

I 2000 introduserte BBS og EDB Fellesdata i samarbeid med bankene og en del bedrifter eFakturaen. Dette var en utvidelse av bankenes tilbud til nettbankbrukere, og kom i alminnelig drift i Norge våren 2001. Ved bruk av eFaktura vil fakturaen ble presentert elektronisk i form av et betalingskrav i betalers nettbank, detaljert fakturainformasjon vil også være tilgjengelig på fakturautsteders eget system. E-faktura har bidratt til reduserte kostnader ved utsendelse av fakturaer (regninger) og forenklet betalers registrering av betalingsoppdraget. Det er et stort potensiale for større utbredelse av eFaktura og dermed også kostnadsbesparelser. Løsningen gir lavere kostnader for bankene og bedriftene siden volumene av papirgiro reduseres, og derved de manuelle operasjonene som er nødvendige. For bedriftene er dette en rimeligere måte å kreve inn penger på, og betalerne bruker kortere tid og mindre kostnader på å gjennomføre en betaling med e-faktura enn ved andre giro typer.

E- penger

E-pengeforetakene er ikke banker og e-penger er ikke å anse som bankinnskudd. E-penger er derfor ikke omfattet av innskuddsgarantien som gjelder for bankinnskudd. Lov om e-pengeforetak har imidlertid krav om at et e-pengeforetak skal ha investeringer i tilstrekkelig likvide eiendeler for et beløp som minst svarer til foretakets gjeld knyttet til utestående elektroniske penger. Loven fastsetter videre at Kredittilsynet/Finanstilsynet skal føre tilsyn med e-pengeforetak.

I desember 2003 fikk de fire første e-pengeforetakene i Norge konsesjon fra Finansdepartementet til å drive sin virksomhet. Det kunne i prinsippet trekkes et skille mellom kortbaserte og nettverksbaserte e-pengesystemer. Kortproduktene var basert på bruk av kort, ofte i situasjoner der en ellers ville ha brukt sedler og mynter, mens nettverksbaserte produkter særlig ville kunne

benyttes for å gjennomføre småbetalinger over internett. E-penger har i hovedsak hatt liten utbredelse i Norge fordi BankAxept kort er svært utbredt og blir priset lavt overfor betaler/kundene. EU har kommet med forslag til ny e-pengelovgivning, og det vil i 2011 bli arbeidet med å innarbeide dette i norsk lovgivning.

Nettbetalinger, videreutvikling

Norsk Tipping AS lanserte i april 2002 en ny betalingstjeneste for spill over internett. Bruk av tjenesten forutsatte et e-pengekort (Mondex) med integrert datachip i kortet (smarkort) og en kortleser som var koblet opp mot en PC. Kunden kunne overføre verdier fra sin bankkonto til smarkortet og omvendt. Det kunne ikke lagres større verdier enn 1500 kroner på kortet.

I 2005 la en rekke banker om sine løsninger for bedriftsterminalgiro (terminaler med faste telefonlinjer) og erstattet dette med nettbankløsninger for bedrifter. Dette førte til en mangedobling av antall transaksjoner med nettbankløsninger for bedrifter. Samtidig har antall transaksjoner med bedriftsterminalgiro sunket kraftig.

E-handel med mobiltelefon

Allerede høsten 1999 var det mulig å bestille og betale enkelte produkter og tjenester ved hjelp av en WAP-mobiltelefon. WAP (Wireless Application Protocol) er en åpen internasjonal standard for trådløs overføring av data, til for eksempel mobiltelefoner og Internett. Betalingen (med gebyrer) belastes enten bankkontoen direkte eller belastes telekortet/kontantkortet, som er betalt forskuddsvis. Det er også mulig å gjennomføre enkle banktjenester, som å sjekke saldo eller overføre penger mellom konti. Tjenesten minner om kontofon, som hadde vært i bruk lenge, men har et annet teknisk brukergrensesnitt og enkelte nye tjenester.

I 2001 utviklet Telenor Mobil i samarbeid med DnB en ny betalingsløsning basert på digitale medier under benevnelsen SmartPay. Denne ga mulighet til å betale for produkter og tjenester fra SmartPays leverandører ved hjelp av mobiltelefonen. Brukeren kunne enten betale med en forhåndsfylt e-penge ”lommebok”, eller med midler direkte fra egne bankkonti eller kredittkort. Kunder i en annen bank enn DnB måtte inngå avtale om Avtalegiro for at deres bankkonti skulle kunne benyttes i forbindelse med bruken av SmartPay tjenester.

Bruk av mobiltelefon ved betalinger

Bruk av mobiltelefon er svært utbredt i Norge, og potensialet for betalingstjenester for mobiltelefon er derfor stort. De fleste bankene i Norge tilbød i 2000-årene banktjenester for mobiltelefon ved bruk av tekstmelding (SMS). Kunden kan overføre penger mellom egne kontoer og få saldoinformasjon ved å sende en SMS til banken. I noen banker kan kundene også benytte SMS for å overføre penger til en på forhånd definert gruppe av mottakere og overføre penger til bankkonto fra kredittkort og betale regninger ved å godkjenne mottatte e-fakturaer. Mobiltelefonen kan også brukes til å betale og på Internett. Betalingene blir da gjort opp med penger fra en bankkonto eller fra en kreditt hos et kortselskap.

Både Visa og MasterCard har utviklet system for kontaktløse betalinger (Visa's PayWave og MasterCards PayPass). En brikke blir her plassert i et betalingskort eller en mobiltelefon. Kunden betaler ved at brikken kommuniserer med en betalingsterminal når den er plassert nær nok. De nye løsningene gir kundene nye muligheter til å velge, men sikkerheten ved disse løsningene er en utfordring for bankene.

BankID

Gjennom beslutninger i Finansnæringens Servicekontor og Sparebankforeningens Servicekontor etablerte bankene i 2000 "BankID Samarbeidet". Samarbeidet representerte et felles løft i banknæringen for å etablere et samordnet, avtalebasert PKI (Public Key Infrastructure) som basis for den enkelte banks utvikling av elektroniske tjenester gjennom åpne nett med et tilstrekkelig sikkerhetsnivå. De formelle vilkårene for samarbeidet ble i juni 2000 nærmere forankret i Regler om BankID av servicekontorenes styrende organer. I februar 2004 ble det inngått avtale mellom de to servicekontorene og BBS om drift, forvaltning og utvikling av en felles, operasjonell infrastruktur for BankID (BankID FOI). BankID Norge ble etablert i desember 2008 for å ivareta den felles operasjonelle oppfølgingen av BankID på vegne av banknæringen.

BankID er ikke en betalingstjeneste, men tjenesten har nær tilknytning til betalingsoperasjoner. Løsningen er basert på en samordnet infrastruktur utviklet av banknæringen. Målet med BankID har vært å skape enklere, tryggere og mer effektive tjenester på Internett. Personkunder kan benytte sin BankID også mot andre nettstedene enn nettbankene. I tillegg til å sikre korrekt pålogging der begge parter som deltar i kommunikasjonen blir legitimert, gjør BankID det mulig å signere elektroniske transaksjoner, meldinger eller dokumenter. BankID er utviklet av BBS på oppdrag fra banknæringen, som er eier av konseptet. BankID samarbeidet omfatter de aller fleste banker med virksomhet i Norge.

Det er også utviklet en type BankID der sikkerhetselementene er lagret på SIM-kortet i mobiltelefonen. Denne løsningen ble lansert i mars 2009, og det tas sikte på at BankID på mobil skal kunne benyttes på flere nettsteder og brukersteder utenfor banksystemet i situasjoner der en trenger sikker identifisering og signering. Kunder kan benytte BankID på mobil i kombinasjon med BankAxept når de handler på Internett. Kontobetaling på Internett med BankID på mobil og lading av kontantkort til mobil er andre bruksområder.

Bank Axess

Banknæringen ble i 2005 enig om et regelverk for tjenesten BankAxess. Dette er en tjeneste som blant annet kan benyttes for å betale handel på Internett uten at betaler gir fra seg kortopplysninger. Kunden legitimerer seg og godkjenner betalingen ved bruk av BankID. Denne fremgangsmåten for identifisering og signering på nettet har den norske banknæringen utviklet i fellesskap.

Til å begynne med var BankAxxess bare tilgjengelig for bruk ved netthandel. Tjenesten kan nå også brukes ved andre former for handel, for eksempel gjennom mobiltelefon eller digital-TV. Internasjonale betalingskort er det dominerende betalingsinstrumentet ved netthandel. BankAxxess gir kunder og brukersteder mulighet til å velge mellom flere betalingsmåter, noe som øker konkurransen. Når kjøper har angitt hva som ønskes kjøpt og valgt BankAxxess som betalingsmåte, får kjøper en spesifisering av den aktuelle belastning som deretter kan godkjennes (signeres) med BankID. I begynnelsen 2011 tilbød flere norske banker BankAxxess, og over 300 nettbutikker var registrert som brukersteder.

Post i butikk

Den teknologiske utviklingen og endrede kundebehov førte til at kundene i mindre grad benytter postkontorene. Nordmenn bruker nettbank, minibank og foretar kontantuttak i butikker, fremfor manuelle banktjenester på postkontoret. Høye faste kostnader knyttet til egendrevne postkontorer, kombinert med et fallende transaksjonsnivå, førte til nedleggelse av postkontorer og opprettelse av salgs- og serviceskranker i butikker.

Da Post i Butikk ble etablert gjennom en stortingsmelding i 2000, bestod Postens salgsnett av 881 egendrevne postkontorer og 376 filialer hos ulike samarbeidspartnere. De 18 første Post i Butikk ble åpnet i mars 2001. I tiden etter ble et stort antall postkontorer gjort om til Post i Butikk. I februar 2008 la regjeringen frem en stortingsmelding som åpnet for at ytterligere 124 postkontorer ble gjort om. Denne omleggingen skulle være avsluttet i løpet av 2010. I mars 2011 fantes 1252 Post i butikk.

Bank i butikk

I september 2007 presenterte DnB NOR i samarbeid med en Meny-forretning i Fredrikstad bankens nyeste tilbud til sine kunder - Bank i butikk. 20 av Norges-Gruppens butikker i Fredrikstad-området deltok senere i et pilotprosjekt om banktjenester i butikk. Når kunder i DnB NOR (inkl. Postbanken) kom til kassen i butikken, kunne de i tillegg til å handle dagligvarer få utført banktjenester som blant annet innebar å sette inn inntil 20.000 kroner, ta ut inntil 5.000 kroner, betale regninger opp til 15.000 kroner og få opplyst saldo på konto. Ordningen førte til at bankens kunder kunne få utført disse banktjenestene på flere steder enn tidligere samtidig som butikkene hadde lengre åpningstider enn bankfilialene. Ordningen finnes etter hvert i store deler av landet. I dag tilbyr også andre banker et Bank i butikk konsept, noen av disse etter å ha inngått samarbeidsavtale med DnB NOR.

Finansportalen

En viktig forutsetning for at forbrukerne skal kunne gjøre riktige valg ved kjøp av varer og tjenester, er at de har tilgang på god og pålitelig informasjon. Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Kredittilsynet publiserte i august 2004 en felles rapport, "Tiltak for å forbedre informasjonstilbudet til sluttbrukerne i finansmarkedet". Rapporten vurderte blant annet informasjonsproblemer ved såkalte "dagligbank" tjenester, det vil si tjenester knyttet til bankkonto som for eksempel regningsbetaling, bruk av kort og nettbank. Rapporten påpekte at

det ofte ikke var mangel på informasjon som var problemet, men heller at det var for mye informasjon og at denne var ustrukturert og vanskelig tilgjengelig.

En del tjenester kan være relativt kompliserte, og bruk av produktpakker og lojalitetsprogrammer kan gjøre prisbildet vanskelig tilgjengelig for kunden. Rapporten pekte også på at det kan være vanskelig å sammenligne priser mellom banker fordi ulike banker priset kontotjenester på forskjellig måte. For å bedre kundenes situasjon foreslo rapporten å opprette en sentral informasjonsdatabase/internettportal hvor aktuell informasjon ble samlet, sammenstilt og strukturert. Formålet var å tilby forbrukerne en oppdatert oversikt der informasjonen om ulike finansielle produkter ble formidlet via en uavhengig aktør og presentert på en standardisert måte.

Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Kredittilsynet utarbeidet i 2005 en konkret vurdering av hvordan en informasjonsportal kunne etableres, finansieres og driftes. Når prisene og egenskapene ved ulike betalingsinstrumenter var kjent, ville brukerne velge de løsningene som de samlet sett var best tjent med. Dette krever god informasjon. Finansportalen.no, som ble lansert i januar 2008, gjorde slik informasjon lettere tilgjengelig. Portalen er en uavhengig informasjonskanal rettet mot privatkunder. Den har sammenligninger av priser på dagligbanktjenester, lån, forsikringsvilkår og fakta om spareprodukter. Finansportalen har priser på en rekke ulike betalingstjenester rettet mot publikum innenfor betalingskort og regningsbetalinger¹⁵⁸. Tjenesten inneholder også informasjon om betingelser i kundeprogrammer.

Høsten 2010 lanserte Finansportalen "Sende penger hjem". Tjenesten sammenligner prisene for pengeoverføringer til ulike land fra en rekke ulike aktører, og viser hvordan man kan overføre penger billigst mulig. Tjenesten bruker kun informasjon fra lovlige pengeoverførere, og hjelper forbrukeren å sikre at mest mulig penger når frem til mottakeren. Lignende nettportaler er utviklet i andre europeiske land, noe som vil bedre muligheten for prissammenligning internasjonalt.

Konkurransetilsynet – konkurransesituasjonen

Konkurransetilsynets rapport "Konkurransesituasjonen i finansmarkedene" fra 2002 konkluderte med at konkurransen mellom bankene så ut til å fungere tilfredsstillende. Det ble imidlertid påpekt at markedene for ulike betalingstjenester opplevdes som uoversiktlige for mange. Ett mulig tiltak for å bedre oversiktligheten ville være at bankkundene på bankenes hjemmesider kunne få mulighet til å definere egne produktpakker og få en pris på denne pakken.

I Konkurransetilsynets rapport ble det også påpekt at prisen for tilgang til bankenes fellessystemer kunne virke etableringshindrende. Disse reglene var utarbeidet av Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen. Samarbeidet om reglene

¹⁵⁸ Prisstatisikken i Norges Banks årsrapport har fra og med 2010-rapporten hentet sine opplysninger fra Finansportalen.

krevde dispensasjon fra konkurranseloven. Konkurransetilsynet ga slik dispensasjon fordi samarbeidet ble ansett for å gi større fordeler for samfunnet enn om bankene skulle konkurrere på dette feltet.

ii. Interbanksystemet

Norges Banks oppgjørssystem

Oppstarten av Norges Banks nye oppgjørssystem (NBO) i november 1999, sammen med utviklingen av banknæringens felles avregnings- og transaksjonssystem i NICS, bidrog til man har hatt et fullverdig RTGS-system gjennom 2000-årene. Oppgjørssystemets betydning for den finansielle stabilitet og vektleggingen av effektiv bruk av oppgjørstjenester har imidlertid ført til at det også i perioden 2000-10 har vært behov for vurderinger av blant annet nye teknologiske, systemmessige og driftsmessige løsninger. For eksempel har fleksibilitet til å foreta funksjonelle og tekniske endringer og de samlede drifts- og utviklingskostnadene vært av viktighet.

Lov om betalingssystemer av 1999 ga Norges Bank et direkte ansvar for norske interbanksystemer. Sammen med banknæringen har Norges Bank i perioden 2000-10 arbeidet systematisk med å forbedre avregnings- og oppgjørssystemene. I dette arbeidet er det blitt lagt stor vekt på de ti kjerneprinsippene for systemviktige betalingssystemer, som BIS publiserte i januar 2001. Kjerneprinsippene (Core Principles for Systemically Important Payment Systems) ble utarbeidet av CPSS, og de ti anbefalingene er presentert i underkapittel 3.v ("Viktige aktiviteter i BIS på betalingssystemområdet"). I figur 3 i kapittel II.4 gis det en illustrasjon av interbanksystemene i Norge.

Utviklingen av NBO

Nye risikoreduerende tiltak

Dersom betalingsmottakers konto krediteres med forpliktende virkning før betalingsmottakers bank har fått pengene (oppgjøret) fra betalers bank, oppstår det en kredittrisiko i betalingssystemet. På 1990-tallet ble en slik ordning praktisert. For hovedtyngden av vanlige kundebetalinger, det vil si betalingene som inngår i NICS-masseavregningen, gikk bankene i juni 2000 over til å kreditere betalingsmottakernes konto etter at oppgjør var foretatt (utsatt kundekreditering). Denne omlegningen bidrog til å redusere bankenes kredittrisiko i betalingsformidlingen, men førte samtidig til at det tok lengre tid før betalinger nådde frem til betalingsmottaker. Denne effekten ble motvirket ved at det samtidig ble innført et morgenoppgjør for NICS-masseavregningen i Norges Bank, slik at bankene kunne oppdatere kundekontoene oftere. For banknæringen var det særlig viktig at store utbetalinger til personer, som lønn, trygd og pensjoner skulle kunne krediteres på kunders konti så tidlig som mulig på utbetalingsdagen. Fristen for morgenoppgjøret av NICS Masse ble derfor satt til kl. 06.00.

For beløpssmessig store betalinger som gjøres opp enkeltvis, det vil si betalinger som blir sendt på SWIFT-format, praktiserte bankene til å begynne med kreditering (betegnet "T-kopiering").

Denne praksisen ble lagt om ved at bankene gikk over til såkalt ”Y-kopiering” i februar 2002. Dette innebar at betalingsmottakers bank først fikk melding om en betaling da den var gjort opp i oppgjørsbanken.

T-kopiering og Y-kopiering

T-kopiering innebærer at betalerens bank sender melding om at betalingen er underveis til avregningsentralen og betalingsmottakers bank samtidig. Betalingsmottakerens bank kan dermed stille beløpet til disposisjon for betalingsmottakeren før avregningsentralen har bekreftet at pengene er overført til betalingsmottakers bank i oppgjørsbanken. Dette påfører betalingsmottakerens bank kredittrisiko.

Y-kopiering (utsatt kopiering), her sender ikke betalerens bank melding til betalingsmottakerens bank. Meldingen kommer fra avregningsentralen etter at pengene er overført til betalingsmottakers bank i oppgjørsbanken. Dermed elimineres kredittrisikoen.

Det meste av bankenes gjenværende kredittrisiko i betalingsformidlingen ble således fjernet i februar 2002. SWIFT-betalinger ble enten gjort opp kontinuerlig (RTGS) eller inngikk i NICS-SWIFT-avregningen, som hadde hyppige oppgjør.

Som omtalt i kapittel IV. 3.ii (”Interbanksystemet”) åpnet Norges Bank i en overgangsfase for usikrede lån (E-lån) for å sikre gjennomføringen av oppgjørene. Dette gjaldt verdipapiroppjøret (basert på avregningen fra VPO og NOS), masseoppjøret og oppgjør for bankenes uttak av kontanter og oppgjør i forbindelse med Norges Banks egne handler. E-lånene innebar en kredittrisiko for Norges Bank, og var i strid med prinsippet om at bankene skulle ha dekning for sine trekk på oppgjørskonti. Låneordningen ble derfor avviklet for disse oppgjørene da Norges Bank fant at det ikke lenger var behov for dem, jf. rundskriv nr. 3/16. mai 2001. Ordningen opphørte fra 1. juni 2001. E-lånsordningen ble imidlertid videreført med reduserte rammer for kontantoppjøret, og uten rammer for oppgjør knyttet til Norges Banks egne handler.

Prissetting av NBO-tjenester

Siden 1. juli 2001 (jf. rundskriv nr. 6/7. juni 2001) har Norges Bank tatt betaling for sine oppgjørstjenester. Prising var viktig for å styre ressursbruken i NBO og legge grunnlaget for rasjonelle løsninger ved bankenes bruk av systemet. På denne måten kunne de samlede kostnadene holdes nede. Ved prisfastsettelsen ble det lagt vekt på at prisene både skulle gi riktige insentiver og at prisstrukturen skulle være enkel. Dette innebar blant annet at Norges Bank

innførte forskjellige priser på manuelle og automatiserte tjenester. Prisstrukturen var tredelt, med en tilknytningsavgift (for nye deltakere), en årsavgift og en transaksjonspris.

Rabatter for høye transaksjonsvolumer ble innført fra 1. januar 2002. Med dette prisingsopplegget var Norges Bank på linje med andre sentralbanker når det gjaldt prisstruktur og prisnivå. Kostnadsdekningen var imidlertid lavere enn i mange andre sentralbanker. For å bedre kostnadsdekningen har Norges Bank gradvis økt prisene. Blant annet er de faste årsavgiftene knyttet til deltakelse i nettooppgjørene og prisene på behandling av manuelle bruttotransaksjoner og for deltakelse i nettooppgjørene blitt økt. De vedtatte prisøkningene har økt kostnadsdekningen for de kostnader som bankene forutsettes å dekke ved drift av NBO fra om lag 30 prosent i 2002 til 100 prosent i 2009. Drifts- og utviklingskostnader knyttet til Norges Banks funksjoner innen pengepolitikk, markedsovervåkning og andre sentralbankfunksjoner som ikke er relatert til interbankoppgjøret dekkes av Norges Bank. Når bankene skal dekke kostnadene i NBO, har Norges Bank lagt til grunn at de skal få innsyn i ressursbruken og kunne være med på valg av funksjonalitet og forhold av betydning for kostnadsutviklingen i systemet.

Modernisering og utkontraktering av NBO

I august 2001 ga Norges Banks hovedstyre tilslutning til at det ble igangsatt arbeid med sikte på å modernisere og effektivisere Norges Banks oppgjørssystem. Oppgjørssystemet til Norges Bank hadde da en dataløsning som en på sikt ikke var tjent med. Den raske utviklingen på feltet krevde at oppgjørssystemene skulle være fleksible, slik at nye tekniske og organisasjonsmessige krav lett kunne implementeres.

Fremtidige oppgjørsløsninger skulle fortsatt gi Norges Bank mulighet til å fremme stabiliteten og effektiviteten i betalingssystemet. To viktige sentralbankoppgaver i betalingssystemet er å kunne:

- Tilby bankene oppgjør i et risikofritt betalingsmiddel, det vil si fordringer på Norges Bank.
- Sikre tilstrekkelig likviditet i interbankmarkedet, slik at avregning og oppgjør ikke stopper opp.

Det siste kan oppnås ved at bankene kan låne i Norges Bank på grunnlag av sikkerhet i sin verdipapirbeholdning. Disse primære oppgavene kunne imidlertid ivaretas uten at Norges Bank nødvendigvis hadde et omfattende drifts- og utviklingsengasjement innenfor oppgjørssystemet. Norges Bank inviterte derfor banknæringen til et samarbeidsprosjekt som skulle kartlegge grunnlaget en endret oppgavefordeling mellom Norges Bank og bankene i avregnings- og oppgjørssystemet. Målet var å etablere en arbeidsdeling med bankvesenet der sentralbanken kunne konsentrere seg om sine kjerneoppgaver. Det ble lagt til grunn at en slik gjennomgang skulle avdekke samordningsgevinster som reduserte de samlede kostnadene i avregnings- og oppgjørssystemet.

I samarbeidsprosjektet ble det konkludert at ansvarsfordelingen mellom bankene og sentralbanken burde være om lag som tidligere for funksjonene i oppgjørssystemet. Det betydde at bankene fortsatt skulle ta ansvaret for avregningen og oppgjør for de banker som valgte ikke å benytte Norges Bank som oppgjørspartner. Norges Bank skulle fortsette å ta ansvaret for oppgjøret på øverste nivå, dvs. for de banker som hadde sin oppgjørskonto i sentralbanken. Norges Banks ansvar for oppgjørene kunne imidlertid ivaretas uten at sentralbanken sto for den tekniske driften av systemet. I de fleste land er det sentralbanken som eier, utvikler og driver oppgjørssystemet, mens banknæringen er gitt en form for mulighet til å påvirke for eksempel funksjonaliteten i systemet. Sentralbankene i Danmark og Sveits hadde valgt andre løsninger, der eksterne selskaper sto for IT-driften av oppgjørssystemene på vegne av sentralbanken.

Etter en samlet vurdering – som var gjenstand for omfattende intern diskusjon – bestemte Norges Banks hovedstyre 9. oktober 2002 at det skulle arbeides videre med sikte på utkontraktering av IT-driften for oppgjørssystemet til ekstern leverandør¹⁵⁹. For å unngå risiko knyttet til parallelle prosesser med utkontraktering, flytting av systemet og systemmessig modernisering, valgte man å utsette moderniseringsarbeidet til utkontrakteringen var gjennomført. For å oppfylle kravene til forsvarlig og stabil drift ville en ekstern leverandør være avhengig av kjernekompetansen i Norges Bank. Det ble derfor lagt til grunn at utkontraktering ville være en virksomhetsoverdragelse i arbeidsrettslig forstand. I Hovedstyrets vedtak ble behovet for nær kontakt med banknæringen i denne prosessen understreket.

Norges Bank startet mot slutten av 2002 en omfattende prosess som forberedte en mulig utkontraktering av driften og utviklingen av oppgjørssystemet. Ved utgangen av 2002 ble aktuelle samarbeidspartnere invitert til å tilby drifts- og utviklingstjenester for oppgjørssystemet. I forhandlingene med aktuelle tilbydere la Norges Bank vekt på å få et opplegg som skulle sikre forsvarlig håndtering av risikoelementene ved overgangen. Det ble også lagt vekt på at mulige leverandører hadde ordninger for de forhold som ble ansett som kritiske for å lykkes med utkontrakteringen.

Ergo-Integration (nå EDB ErgoGroup ASA) ble i juni 2003 valgt som leverandør av IT-drift og forvaltning av Norges Banks oppgjørs- og sentralbanksystem, og overtok 1. september 2003 ansvaret for dette. Avtalen ble gjort gjeldende for 3 år, med mulighet for forlengelse i 3 år. Avtalen er senere ytterligere forlenget. Ergo-Integration overtok medarbeidere med sentral kompetanse på den IT-faglige drift og utvikling av systemene, samt programmer og maskinvare fra Norges Bank. Utkontrakteringen av drift, forvaltning og utvikling av IT-systemene som brukes i oppgjøret, medførte ingen endring i Norges Banks ansvarsforhold eller tjenestetilbud overfor bankene eller andre brukere av systemene. Utkontrakteringen skulle redusere de samlede

¹⁵⁹ Jon A. Solheim og Helge Strømme, "Modernisering og utkontraktering av Norges Banks oppgjørssystem", PEK 4/2003.

kostnadene til betalingsoppgjøret for Norges Bank og bankene. Sårbarheten ved drift og forvaltning av systemet ble også forventet å bli mindre etter utkontraktingen.

I oktober 2010 fusjonerte ErgoGroup AS med EDB BusinessPartner ASA, som leverer IT-tjenester til banker. Det midlertidige navnet på det fusjonerte selskapet er EDB ErgoGroup AS. Etter fusjonen er selskapet blitt Norges største IT-selskap og den nest største leverandøren av IT-tjenester i Norden. Fusjonen gjør at mange store aktører i norsk finansnæring er blitt avhengige av den samme leverandøren. På den annen side innebærer fusjonen et styrket fagmiljø og kan gjøre tjenestene mer robuste mot endringer i bemanningen. Verken Konkurransetilsynet eller Finanstilsynet hadde innvendinger til fusjonen.

Norges Bank innfører markedsverdi på sikkerhet for lån

Banker som deltar i Norges Banks oppgjørssystem, kan ta opp sentralbanklån under forutsetning av at det ble stilt sikkerhet for lånet. Sikkerheten består av norske obligasjoner pantsatt i VPS og utenlandske obligasjoner pantsatt i verdipapirsentralene i Danmark eller Sverige, samt i Euroclear og Clearstream. Ny lov om finansiell sikkerhetsstillelse, som trådte i kraft sommeren 2004, innebar at Norges Bank kunne realisere pant umiddelbart hvis en bank ble satt under offentlig administrasjon¹⁶⁰. Det ville da være hensiktsmessig at de pantsatte verdipapirene hadde en markedsbestemt verdi i stedet for den opprinnelige ordningen hvor låneadgangen var basert på det pantsatte papirets pålydende verdi. Ved bruk av markedsverdier ville Norges Bank redusere sin risiko ettersom låneadgangen ble justert når markedsverdien endret seg.

I oktober 2005 innførte Norges Bank nye regler for lån gitt ut fra pengepolitiske hensyn og lån til betalingsoppgjøret, de såkalte SIL-reglene (SIL = Sikkerhet for lån). Med disse reglene ble markedsverdier tatt i bruk som lånegrunnlag. Det ble stilt krav til rating både for utenlandske og innenlandske obligasjonsutstedere. Disse reglene ble endret høsten 2010.

IMF-vurdering av NBO

IMF og Verdensbanken lanserte i 1999 et program som skulle vurdere og fremme forslag til å bedre den finansielle stabiliteten til ulike land, det såkalte "Financial Sector Assessment Program" (FSAP). På basis av landets egen stabilitetsvurdering av finansiell sektor, foretok IMF en gjennomgang av landets oppfyllelse av internasjonale standarder for ulike deler av det finansielle systemet. Erfaringer har vist at en slik ekstern gjennomgang av det finansielle systemet har gitt myndighetene relevante anbefalinger for å gjøre systemene mer robuste og effektive.

Høsten 2004 og våren 2005 gjennomførte IMF en vurdering av det norske finansielle systemet, herunder NBO. Vurderingen av NBO ble foretatt mot "Core Principles for Systemically Important Payment Systems". Det ble også foretatt en gjennomgang av "Basel Core Principles for Effective Banking Supervision" og "Insurance Core Principles" fra "International

¹⁶⁰ Det er senere foretatt endringer i denne loven, se underkapittel 2.i ("Norges Banks stilling og rolle på betalings-systemområdet, 2000-2010").

Association of Insurance Supervisors” (IAIS) mot norske myndigheters arbeid¹⁶¹. Samtidig ble det innhentet informasjon på andre områder innenfor finansiell stabilitet. Rapporten fra FSAP-gjennomgangen forelå i juni 2005.¹⁶²

IMF var enig i Norges Banks egenvurdering om at NBO oppfylte alle relevante internasjonale standarder, men kom med noen forslag som ville forbedre systemet ytterligere. IMF gjennomgikk også systemet for verdipapiroppgjør (VPO) (se underkapittel 3.iii). IMF kom med følgende konkrete anbefalinger vedrørende NBO/NICS:

- I regelverket for NBO bør det spesifiseres at dersom kredittinstitusjoner som ikke er hjemmehørende i EØS-området søker om deltakelse i NBO, kan Norges Bank kreve en juridisk betenkning.
- Når nytt oppgjørssystem er på plass i Norges Bank, bør det utarbeides fullstendig informasjon som dekker alle tekniske og funksjonelle egenskaper ved systemet. Informasjon som gjelder nåværende system, ville vært lettere tilgjengelig dersom den ble publisert mer samlet på Norges Banks nettsider.
- NICS utgjør en viktig del av infrastrukturen, og reservestedet er lokalisert geografisk nær ordinært produksjonssted. Myndighetene bør vurdere sårbarheten i forhold til risikoen for en katastrofe med stort geografisk omfang.
- Det bør vurderes om bankenes egne retningslinjer om faste tidsvinduer for interbankoverføringer (koordinert transaksjonsutveksling) i NBO er den mest effektive måte å unngå at bankene holder betalinger tilbake i påvente at innkommende likviditet.
- NICS-SWIFT-nettingen bør vurderes avviklet.
- Store kunde-til-kunde-betalinger i NICS bør gjøres opp brutto i NBO.

NIBO-prosjektet (Nytt InterBank Oppgjørssystem)

Etter at Norges Bank hadde utkontraktert driften av oppgjørssystemet i 2003, startet arbeidet med å lage en mer hensiktsmessig oppgjørsløsning. I august 2004 satte Norges Bank i gang et arbeid med å forberede systemløsningene for et nytt oppgjørssystem. Det eksisterende systemet, hvor deler av teknologien var fra 1980-tallet, nærmet seg slutten på sin tekniske levetid. I tillegg hadde sentralbankens oppgaver endret seg mye siden systemet ble laget, og kompetanse om teknologien begynte å bli vanskelig å oppdrive. Arbeidet med å fornye oppgjørssystemet ble basert på prinsippet om at det nye systemet skulle være et standardsystem, og at kommunikasjonen med deltakerne og andre systemer skulle gå gjennom et svært begrenset antall internasjonalt anerkjente standardiserte grensesnitt. Med det nye systemet ville bankene kunne sende transaksjoner elektronisk til Norges Bank gjennom en særskilt teknisk løsning på SWIFT-format. Overgangen til et nytt oppgjørssystem ville også gjøre det mulig å opprette flere

¹⁶¹ Se lenkene: <http://www.bis.org/publ/cpss43.htm>, <http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm> og http://www.iaisweb.org/__temp/Insurance_core_principles_and_methodology.pdf

¹⁶² Se lenke: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05200.pdf>

underkontoer for hver bank. Et nytt oppgjørssystem skulle også ha ny funksjonalitet for blant annet prioritering av transaksjoner og bilaterale grenser.

I mars 2006 undertegnet Norges Bank en avtale med det italienske selskapet SIA S.p.A (*Servizi di Informatica Assicurativa*) om levering av programvare til et nytt oppgjørssystem. Etter inngåelsen av avtalen ble det klart at et standardssystem med den ønskede funksjonaliteten ikke fantes. Det ble derfor satt i gang arbeid med å tilpasse det nye systemet til kravene fra Norges Bank og for å gjøre det klart til bruk. Det nye oppgjørssystemet ville ha de samme hovedfunksjonene som det tidligere systemet. En av de viktigste endringene var at alle betalingsoppdrag skulle sendes til systemet via SWIFT eller ved hjelp av et nettbanklignende system kalt NBO Online¹⁶³. NBO Online gir bankene realtidsinformasjon om saldo, likviditet og transaksjoner i eventuell ventekø. I det eksisterende systemet ble både SWIFT og særnorske løsninger benyttet. Kontostrukturen ble også endret. Hver bank skulle ha en hovedkonto der all likviditet ble samlet over natten for blant annet renteregning og opptrekk til Norges Banks regnskap. Hovedkontoen kunne også bli benyttet til å gjennomføre betalingsoppdrag. Et oppdrag som ble sendt for betaling fra denne kontoen, ville bli avvist med en gang og ikke bli lagt i kø dersom det ikke var dekning. Hovedkontoen ville derfor vanligvis bare bli benyttet for inn- og utbetalinger overfor Norges Bank.

I tilknytning til hovedkontoen fikk hver bank en lånekonto med anledning til å ta opp lån. I tillegg til hovedkontoen og lånekontoen fikk hver bank en eller flere underkonti som har mekanismer for effektiv bruk av likviditet (blant annet såkalt køfunksjonalitet). Banknæringen var lite begeistret for en slik oppstyking av likviditet i flere ”lommebøker”, og fremholdt at all likviditet i én lommebok ga den mest effektive utnyttelsen av likviditeten.

Ved oppstart av nytt interbankoppgjørssystem var det tre slike underkonti. Den ene var generell og skulle benyttes for alle ordinære oppgjørstransaksjoner. På denne kontoen ville også nettoposisjonene i avregningene fra NICS og VPS Clearing bli postert. Ved starten på dagen kunne bankene ta opp intradag lån og overføre likviditet til denne kontoen. Alle bankene som deltok i NBO, ville ha en slik konto. Banker som deltok i verdipapiroppgjøret og valutaoppgjørssystemet CLS (se underkapittel 3.iv ”Continued Linked Settlements – Oppgjør av grensekryssende transaksjoner”) ville ha egne underkonti for disse formålene. Overføring av likviditet til slike konti ville erstatte båndleggingen i det tidligere systemet. På bestemte tidspunkter og senest ved dagens slutt skulle likviditeten overføres fra underkontoene tilbake til hovedkontoen. Det nye oppgjørssystemet hadde i tillegg andre flere funksjoner som ikke fantes i det tidligere systemet. Norges Bank tok i bruk det nye interbank oppgjørssystemet 17. april 2009. Bankene betaler for kontoholds- og oppgjørstjenester i Norges Bank. Inntektene skulle dekke de relevante kostnadene Norges Bank har med å utføre disse tjenestene. Det var omfattende diskusjoner med banknæringen om hvorvidt deres innsyn i kostnadsbasen var tilstrekkelig.

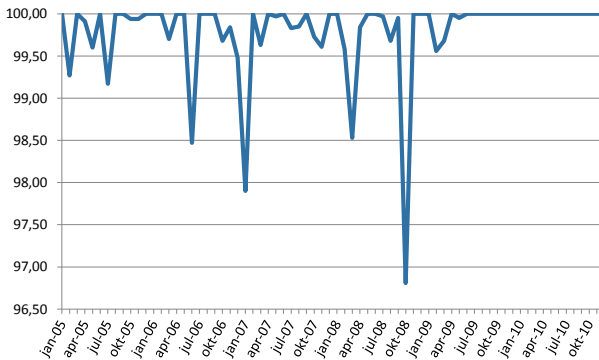
¹⁶³ Årsrapport om betalingssystem 2010, side 22.

Tilgjengelighet og omsetning i NBO

I perioden 2000-2010 har NBO hatt stor stabilitet og lite nedetid. Tilgjengeligheten til systemet har også økt. I den første del av perioden, 2001-2005, hadde Norges Bank 9 avvik i masseoppkjøret til NICS. Av disse ble ett avvik i oktober 2001 ført opp som ”alvorlig”. Dette førte til at morgenoppkjøret ble postert 1 time og 44 minutter forsinket. Det var ikke noen ”kritiske” avvik. På årsbasis viste antall avvik følgende utvikling: 2001 (fra 18.08): 2 avvik, 2002: 2 avvik, 2003: 4 avvik, 2004: 1 avvik, 2005: ingen avvik. For 2004 og 2005 ga dette begge årene en tilgjengelighet på ca. 99,8 prosent. I den siste delen av perioden har det også vært stor stabilitet.

Tilgjengeligheten i NBOs åpningstid i perioden 2005-10 fremgår av figur 19. I årene 2006 til 2008 var tilgjengeligheten for NBO henholdsvis ca. 99,70, 99,71 og 99,38 prosent i tidsrommet fra kl. 05.00 til kl. 17.30 alle norske virkedager. I fem måneder i 2007 var tilgjengeligheten 100 prosent. Målsettingen i denne perioden var en tilgjengelighet på minst 99,90 prosent hver måned innenfor den tekniske åpningstiden for NBO. I 2009 var gjennomsnittlig tilgjengelighet for NBO-systemene 99,92 prosent. Etter at det nye oppgjørssystemet ble tatt i bruk i april 2009, har tilgjengeligheten for selve oppgjørssystemet vært tett opptil 100 prosent. Tilgjengeligheten for NBO Online har også vært 100 prosent de fleste månedene. Den samlede tilgjengeligheten for det nye oppgjørssystemet har vært høyere enn i det tidligere NBO. Gjennomsnittlig tilgjengelighet for SIL¹⁶⁴-systemet var 99,99 prosent. For NBO Online, som gir bankene tilgang til kontoinformasjon og adgang til å registrere betalingsoppdrag, var tilgjengeligheten 99,95 %.

Figur 19: Tilgjengelighet i NBO's åpningstid. Månedresultat. Prosent. 2005–2010



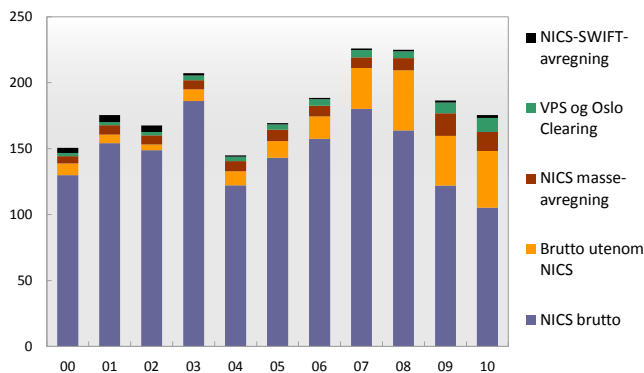
Kilde: Norges Bank

¹⁶⁴ SIL er en forkortelse for ”Sikkerhet for lån” (bankenes lån i Norges Bank).

Interbanksystemene i Norge var robuste også under den internasjonale uroen i finansmarkedene i perioden 2007-09. Det skyldtes blant annet at systemene var innrettet slik at det meste av kredittrisikoen ved vanlige betalinger og ved betalinger knyttet til valuta- og verdipapirhandel var fjernet. Dette bidrog til å holde aktiviteten i markedene og interbanksystemene oppe selv om tilliten til motparten var lav. Som det fremgår av figur 20 førte uroen i finansmarkedene til at omsetningen i NBO nådde en topp i 2007 og 2008. Mens gjennomsnittlig daglig omsetning i NBO beløp seg til omkring 225 milliarder kroner i 2007 og 2008, falt omsetningen til 187 milliarder kroner i 2009 og til 176 milliarder kroner i 2010. Også i andre sentralbanker har omsetningen i oppgjørssystemet falt etter finanskrisen. En grunn til at omsetningen blir stor i perioder med uro var at låntakerne måtte finansiere seg ved mer kortsiktige lån. Med samme lånebehov resulterte det i økt omsetning i oppgjørssystemene. En annen grunn kunne være at flere valutaeksponeringer ble sikret når valutakursene svingte mye.

Bruttotransaksjoner som ble sendt til NBO gjennom NICS utgjorde hoveddelen av omsetningen, og var hovedgrunnen til fluktuationene i samlet NBO-omsetning gjennom perioden. Bruttotransaksjoner sendt direkte til NBO var for eksempel betalinger til og fra valutaoppgjørssystemet CLS. Det meste av omsetningen i NBO utenom bruttotransaksjoner var nettooppgjør av massebetalinger (kort- og girobetalinger) og verdipapirhandel.

Figur 20: Gjennomsnittlig daglig omsetning i NBO fordelt på oppgjør.
Milliarder kroner. 2000–2010



Kilde: Norges Bank

Utviklingen av NICS

NICS Operatørkontor

NICS Operatørkontor har operatøransvaret for NICS. Øverste organ for Operatørkontoret er Bransjestyre bank og betalingsformidling i Finansnæringens Servicekontor og styret i

Sparebankforeningens Servicekontor. Etter etableringen av Finansnærings Fellesorganisasjon (FNO) 1. januar 2010 er det Bransjestyre bank og betalingsformidling som utgjør Operatørkontorets øverste organ. Operatørkontoret har et eget styre. Den daglige driften administreres av daglig leder. Ressurser til Operatørkontorets daglige drift stilles til disposisjon fra banknæringen. Operatørkontoret skal også ha den nødvendige kontakten med Norges Bank som forutsettes i betalingsystemloven og ta hånd om avtaleforhold mellom kontoret og Norges Bank. Kontoret skal ivareta de oppgaver som er nedfelt i reglene om oppgjør og avregning av de transaksjoner som inngår i masseavregningen i NICS. Disse avregningene blir formidlet til Norges Bank, DnB NOR og Sparebank 1 SMN. En annen oppgave består i å følge opp de regler som gjelder for private oppgjørsbanker i relasjon til deres underliggende bankers deltakelse i NICS.

Det er fastsatt regler for hvor stort erstatningsansvar NICS Operatørkontor kan pådra seg hvis Operatørkontoret utøver sin virksomhet i strid med avtaler, lov, m.v. Nesten alle betalinger i Norge blir sendt til NICS for avregning før de blir gjort opp i NBO. Transaksjonene i norske kroner kan enten sendes til oppgjør i NBO enkeltvis eller avregnes i NICS slik at hver bank får sin netto gjelds- eller fordringsposisjon gjort opp i Norges Bank. NICS er underlagt betalingsystemlovens krav om konsesjon og tilsyn av Norges Bank. NICS er evaluert etter internasjonale prinsipper, og Norges Bank har konkludert at systemet har en tilfredsstillende lav risiko.

IMF-vurdering av NICS

I forbindelse med IMF's gjennomgang av den norske betalingsinfrastrukturen i 2004-05 ble ikke NICS spesifikt vurdert mot BIS' kjerneprinsipper. Enkelte anbefalinger fra IMF gjaldt likevel forhold ved NICS (se omtalen av "IMF-vurdering av NBO foran"). I tillegg pekte også IMF på følgende forhold ved NICS som burde vurderes nærmere:

Tiltak for å redusere likviditetsrisikoen i NICS-Masse.

NICS har rutiner for å kjøre om avregningen dersom en deltaker skulle mangle dekning på sin oppgjørskonto. En slik omkjøring består i å foreta en ny avregning uten transaksjoner til/fra den bank som ikke hadde dekning på sin Norges Bank. IMF påpekte at ved en slik omkjøring av avregningen kan likviditetsbehovet hos de andre deltakerne bli annerledes enn opprinnelig beregnet, og dette kan utgjøre en likviditetsrisiko. Norges Bank burde sammen med banknæringen se på mulige løsninger for å redusere denne risikoen. I NICS ble det i 2008 foretatt systemendringer som bidrog til at dette forholdet ble løst.

Det bør vurderes mer enn to oppgjør pr. døgn for NICS-Masse

IMF mente det burde vurderes å ha flere enn to daglige oppgjør i NICS-Masse pr. døgn. Norges Bank mente dette ikke var nødvendig ut fra risikohensyn, men erkjente at det kunne være hensiktsmessig ut fra publikums forventninger om hurtig gjennomføring av betalinger. Norges Bank stilte seg positiv til å kunne ta flere oppgjør pr. døgn i NBO dersom næringen skulle anmode om det. Fra 24. september 2010 har NICS-Masse hatt tre daglige oppgjør.

Endringer i NICS

NICS har gjennomgått store systemmessige endringer i perioden 2000-2010. I 2005 fikk NICS Operatørkontor beskjed om at BBS Infrastruktur ville skifte ut den teknologiske plattformen som ble benyttet for NICS. Det ville samtidig være hensiktsmessig å komme med enkelte funksjonelle endringer i NICS. Norges Bank fikk i den forbindelse endringsmelding fra Operatørkontoret i medhold av betalingssystemloven.

BBS Infrastruktur gjennomførte i perioden 2006-08 den gradvise utskiftningen av sin teknologiske plattform som var annonsert i 2005. Systemet opererte tidligere på en MVS-plattform (Multiple Virtual Storage, som er et driftssystem for IBMs stormaskiner). Denne ble skiftet ut med en UNIX/Java-plattform (minimaskin). Formålet med dette var å gjøre systemet sikrere og mer fleksibelt og samtidig redusere kostnadene. Korttransaksjoner fra betalingsterminaler og minibanker (BOLS-format) ble overført til den nye løsningen i april 2008, girobetalinger i 2009 og SWIFT-betalinger i 2010. Samtidig ble informasjonssystemet som bankene benytter i sin likviditetsstyring og transaksjonsoppfølging betydelig oppgradert.

Ved plattformskiftet ble det utviklet nye og forbedrede løsninger som ble gjennomført i nært samarbeid med bankene. Det ble opprettet en rådgivergruppe som medvirket til at løsningene ble godt tilpasset bankenes behov. I juni 2010 ble de egne nettoavregningene av SWIFT-transaksjoner avvirket, og avregningene av massetransaksjoner og SWIFT-transaksjoner ble slått sammen. Et nytt daglig nettooppgjør for massetransaksjoner ble etablert i september 2010 slik at det ble tre daglige oppgjør mot tidligere to. Det nye oppgjørstidspunktet var midt på dagen. I tillegg ble tidspunktet for siste oppgjør forskjøvet slik at flere transaksjoner kom med til samme dags oppgjør. FNO vurderer å innføre et fjerde daglige oppgjør.

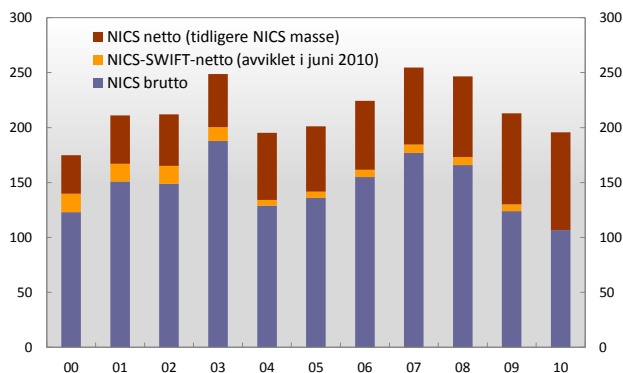
Samtidig ble det innført en beløpsgrense på 25 millioner kroner for alle typer transaksjoner som inngår i avregningen. Transaksjoner med høyere beløp skulle gjøres opp brutto. Dermed ble det beløpet, og ikke formatet på transaksjonen, som avgjorde om den blir gjort opp brutto eller netto. Videre ble det mulig for bankene å se hvilke posisjoner de hadde mot andre enkeltbanker. Med den nye løsningen ville NICS kunne produsere et nytt avregningsresultat med en gang dersom avregningen ble avvist av Norges Bank. Risikoen for de bankene som var med i NICS ble dermed redusert i forhold til tidligere.

Omsetning i NICS

En stor andel av betalingstransaksjonene i Norge blir sendt til NICS før de sendes videre til Norges Bank for oppgjør i NBO. Transaksjonene kan enten sendes enkeltvis til NBO for endelig oppgjør (NICS brutto) eller de kan bli avregnet multilateralt (nettoposisjoner). Ved utgangen av 2010 var det 142 banker som var deltakere i NICS og som deltok i de daglige nettooppgjørene. I oppgjøret av avregningene kan det skilles mellom de 21 bankene som får posisjonene sine gjort opp direkte i NBO (nivå 1) og de andre som får posisjonene gjort opp via en oppgjørsbank (nivå 2).

Som det fremgår av figur 21 var det i perioden 2000-10 til dels store årlige variasjoner i gjennomsnittlig daglig omsetning i NICS. Mens samlet omsetning var høyest i årene 2003, 2007 og 2008, var nivået merkbart lavere i årene 2000, 2004 og 2010. Siden NICS Netto (inklusive SWIFT Netto) viste oppgang gjennom hele perioden, kan svingningene tilskrives utviklingen i NICS Brutto.

Figur 21: Omsetning i NICS. Daglig gjennomsnitt.
Milliarder kroner. 2000–2010



Kilde: NICS Operatørkontor

Endringer i BankAxept-avtalen

Norges Bank tok i 2006 opp med NICS spørsmålet om hvorledes BankAxept transaksjoner skulle gjøres opp dersom en bank ble satt under offentlig administrasjon. I denne saken hadde det vært forskjellig syn mellom banknæringen og Norges Bank siden NICS fikk konsesjon for sitt interbanksystem i 2001. Dette hadde ført til at Norges Bank ikke hadde notifisert NICS overfor ESA (EFTAs overvåkinsorgan). En utfordring med avregningsavtaler i tilfelle offentlig administrasjon var hvordan avtalen skulle operasjonaliseres. I en multilateral nettoavregning er summen av alle deltagernes enkelte posisjoner (pr. definisjon) lik null. Om en av deltagerne ikke kunne gjøre opp sin posisjon, blir det et ”hull” og summen av de øvrige bankers posisjoner blir forskjellig fra null. Avregningen kunne da ikke gjøres opp. Avregningen kunne heller ikke kjøres om igjen, fordi dette vil være i strid med selve avregningsavtalen. Noen eller ”noe” måtte fylle opp det ”hullet” som oppstod som følge av at en bank gikk i offentlig administrasjon. I BankAxept-reglene var det avtalt hvordan bankene skulle dekke det tap som oppstod som følge av offentlig administrasjon i en deltagende bank, men tapet utgjorde ikke nødvendigvis det samme beløp som likviditetsmessig manglet for å dekke inn det ”hullet” som fallentbanken hadde etterlatt i den multilaterale netto avregningen.

Hvordan det likviditetsmessige ”hullet” skulle dekkes inn ble gjennom flere år drøftet mellom Norges Bank og NICS Operatørkontor. I denne perioden fant det sted en gradvis innstramning av Norges Banks mulighet til å gi usikrede lån, noe som medførte at sentralbanken fikk begrensede muligheter til å bidra til å fylle opp den likviditetsmessige manko (”hullet”). Etter diskusjoner mellom banknæringen og Norges Bank kom næringen i 2007 med nye regler som innebar at oppgjørsbanken ikke lenger var pliktig til å tilføre likviditet for at oppgjøret skulle bli gjennomført, men at dette i første omgang skulle komme fra bankene i fellesskap. Etter dette fant Norges Bank at NICS oppfylte kjerneprinsippet om at systemet skal ha en velfundert rettslig basis i alle berørte jurisdiksjoner. NICS kunne dermed notifiseres til ESA.

Som konsesjonsorgan for NICS fikk Norges Bank i begynnelsen av 2010 en endringsmelding om Nets-fusjonen fra systemeieren NICS Operatørkontor. I brev av 8. februar 2010 kom Norges Bank med enkelte krav som måtte oppfylles for godkjenning av fusjonen. Finanstilsynet foretok også en vurdering av fusjonen, og synspunktene til Finanstilsynet tilsvarte i hovedsak Norges Banks vurderinger. I brev av 12. april 2010 godkjente Finansdepartementet fusjonen mellom Nordito og PBS Holding forutsatt oppfylling av Norges Banks og enkelte andre vilkår.

Scandinavian Cash Pool – likviditetstilførsel basert på sikkerhet i andre sentralbanker

Ettersom bankenes likviditet i NBO kunne variere betydelig gjennom året og innbetalingsforpliktelsene til det internasjonale oppgjørssystemet CLS kunne tenkes å øke, kunne det ikke utelukkes situasjoner med knappere likviditet i oppgjørssystemet. På denne bakgrunn utarbeidet sentralbankene i Norge, Sverige og Danmark en løsning for effektiv overføring av likviditet mellom de tre valutaene. Ordningen ble kalt ”Scandinavian Cash Pool” (SCP). SCP ble iverksatt i mars 2003 og innebar at banker kunne benytte innskudd i en av de skandinaviske sentralbankene som sikkerhet for lån i en av de andre. SCP bygget på eksisterende systemer og var basert på det enkelte lands nasjonale regler og prosedyrer. Ordningen er bare blitt benyttet mellom banker som tilhørte samme konsern, men regelverket var ikke til hinder for at ordningen kunne benyttes for likviditetsoverføring på tvers av bankkonsern.

Virkemåten til SCP kan illustreres ved et eksempel der en dansk bank ønsker å øke likviditeten til sin datterbank i Norge ved å stille sikkerhet i Danmark, se ramme og figur 22.

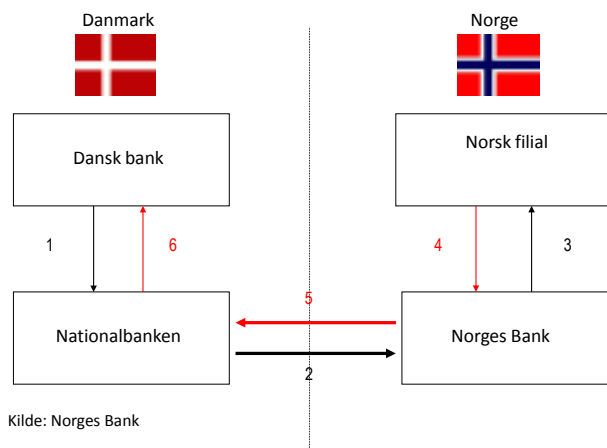
1. På anmodning fra den danske banken reserverer Nationalbanken en del av bankens ledige likviditet i det danske oppgjørssystemet, og overfører innskuddet i danske kroner til en konto i Nationalbanken som er pantsatt til fordel for Norges Bank. Kontoen står i den danske bankens navn.
2. Norges Bank mottar så en melding om at det aktuelle beløpet i danske kroner er stilt som sikkerhet for økt trekkadgang for datterbanken i Norge. Norges Bank omregner til norske kroner, trekker fra en 5 prosent avkorting (”haircut”) som sikkerhet mot valutakurssvingninger, og oppdaterer datterbankens saldo i NBO med det aktuelle beløpet.
3. Den norske datterbanken har fått økt sin tilgjengelige likviditet. Grensekryssende

sikkerhetsstillelse innenfor SCP gjennomføres i løpet av sekunder. Bankene er forpliktet til å innfri lån og sørge for at innstående på pantekonto i Norges Bank frigis samme dag.

4. Den norske datterbanken gir beskjed til Norges Bank om at pantet skal frigis. Norges Bank kontrollerer at pantet ikke er belånt, reduserer deretter datterbankens trekkadgang, legger til avkortningen og omregner det aktuelle beløpet fra norske til danske kroner.

5. Norges Bank gir melding til Nationalbanken om at det reserverte beløpet kan frigis. Nationalbanken frigjør beløpet ved å overføre fra den pantsatte kontoen til den danske bankens foliokonto i Nationalbanken. Den tilbakeførte likviditeten er tilgjengelig for den danske banken.

Figur 22: Scandinavian Cash Pool i drift. Et eksempel



Skifte av oppgjørsbank

NICS Operatørkontor har nedfelt regler som regulerer skifte av oppgjørsbank for de banker som gjør opp i annen bank enn Norges Bank. Disse reglene dekker både underliggende banks frivillige bytte og melding fra oppgjørsbanken om at den ikke lenger vil forestå oppgjør for den underliggende banken. Reglene er imidlertid ikke direkte myntet på å håndtere en situasjon der en privat oppgjørsbank ikke lenger kan oppfylle sine forpliktelser som oppgjørsbank. Hovedproblemet er ikke av teknisk karakter, men oppstår fordi underliggende banker ikke på forhånd har tatt stilling til hvor de skal gjøre opp i tilfelle svikt i den oppgjørsbank de benytter. Det vil således ikke foreligge avtaler som gir disse bankene rask tilgang til annen (alternativ) oppgjørsbank.

Uten oppgjørsbank (Norges Bank eller privat oppgjørsbank) vil det ikke være mulig å delta i NICS. Banker som blir stående uten oppgjørsbank vil derfor heller ikke kunne drive

betalingsformidling. Norges Bank mente derfor at det var viktig i slike tilfelle å legge til rette for et raskt skifte av oppgjørsbank. Det ble etter hvert klart at det i det alt vesentlige vil måtte være Norges Bank selv som sto som alternativ oppgjørsbank. Norges Bank etablerte på denne bakgrunn i 2007 avtaler om ”beredskaps oppgjørskonto” – en konto i Norges Bank som raskt kunne aktiviseres om privat oppgjørsbank svikter. Deltagelse i den såkalte ”byttelånsordningen” som ble etablert for å sikre likviditetstilgang under finanskrisen, forutsetter at banken hadde konto i Norges Bank. Dette reduserte behovet for å inngå avtaler med Norges Bank om beredskaps oppgjørskonto. Norges Bank vil imidlertid likevel følge opp håndteringen av underliggende banker i situasjoner der det er svikt i private oppgjørsbanker.

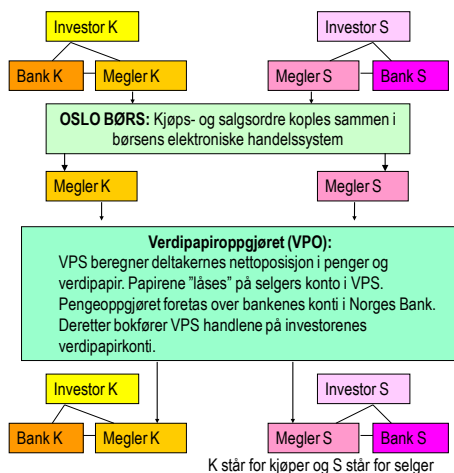
iii. Verdipapiroppgjør

Verdipapirsentralen (VPS)

VPS fører registeret for norske verdipapirer og avregner betalinger for handler med de ulike finansielle instrumenter som er registrert; aksjer, grunnfondsbevis, sertifikater og obligasjoner gjennom verdipapiroppgjøret (VPO). VPS har konsesjon fra Finansdepartementet både for verdipapirregisteret og for verdipapiroppgjørssystemet. I VPO regner VPS ut deltakernes posisjoner både i forhold til verdipapirene og til betalingen av verdipapirene. Oppgjøret av verdipapirer skjer enkeltvis i VPS, og oppgjøret av de tilhørende posisjonene skjer netto i NBO. De to systemene er innrettet slik at verdipapirer bare blir levert mot betaling (og omvendt), det vil si såkalt ”Delivery versus Payment (DvP). Norges Bank følger internasjonale anbefalinger i overvåkingen av verdipapiroppgjøret (VPO). Finanstilsynet fører tilsyn med VPS og de andre aktørene i verdipapiroppgjøret og Finanstilsynet har godkjent de reglene i VPO som er knyttet til betalingssystemlovens regler.

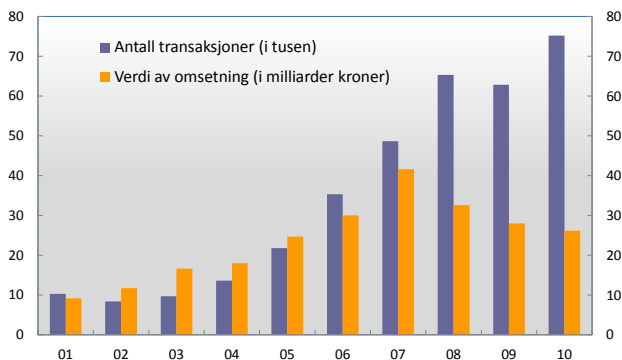
En forenklet oversikt over verdipapirhandelen og deltakerne i verdipapiroppgjøret er vist i figur 23. Figuren illustrerer transaksjonsgangen slik den var før august 2010. Siden august 2010 må all handel med egenkapitalinstrumenter på Oslo Børs bli gjort opp gjennom sentral motpart, det vil si Oslo Clearing.

Figur 23: Verdipapirhandel og verdipapiroppgjør



Kilde: Norges Bank

Figur 24: Antall transaksjoner og verdi av omsetning på Oslo Børs. Daglig gjennomsnitt. 2001–2010



Kilde: Oslo Børs

Som det fremgår av figur 24 økte antall utførte daglige verdipapirtransaksjoner på Oslo Børs merkbart i perioden 2000–10. Verdien av omsetningen har imidlertid vist nedgang siden 2007, noe som delvis kan forklares med finanskrisen i industrilandene. I 2010 sto aksjer og andre egenkapitalinstrumenter for om lag 27 prosent av handelen målt i verdi, mens rentepapirer

(inklusive gjenkjøpsavtaler) sto for om lag 73 prosent. Målt i verdi sto utenlandske investorer for mer enn 80 prosent av aksjeomsetningen i 2010.

Arbeidsfordeling på verdipapiroppgjørsmrådet

En prosjektgruppe med deltakere fra VPS, Kredittilsynet og Norges Bank vurderte i 2004 hvorvidt det norske verdipapiroppgjørssystemet oppfylte internasjonale anbefalinger fra sentralbanker og tilsynsmyndigheter (BIS/IOSCO¹⁶⁵ 2001). Prosjektgruppens konklusjon var at systemet oppfylte de fleste anbefalingene. For å oppfylle anbefalingen om myndighetenes tilsyn og overvåkning var det nødvendig å utarbeide et eget offentlig dokument som definerte ansvars- og rollefordelingen mellom Kredittilsynet og Norges Bank i forhold til verdipapiroppgjøret. Et slikt dokument ble utarbeidet og finnes publisert på institusjonenes internettsider. Hovedinnholdet er:

- Kredittilsynet fører tilsyn og kan godkjenne verdipapiroppgjørssystemer ifølge betalingsystemloven § 4-1 (omhandler rettsverns og sikkerhetsregler for oppgjørsavtaler).
- Norges Bank vurderer løpende verdipapiroppgjørens påvirkning på finansiell stabilitet og er oppgjørsbank. Sentralbanken fastsetter også hvilke verdipapirer som kan stilles som sikkerhet for lån i sentralbanken.

Norges Bank og Kredittilsynet/Finanstilsynet har jevnlig informasjonsmøter og konsulterer hverandre før det treffes beslutninger av betydning for verdipapiroppgjørssystemene.

IMFs vurdering av verdipapiroppgjøret (VPO) og oppfølgingen av denne

IMF gjennomgikk ikke VPO i detalj mot internasjonale anbefalinger i FSAP-gjennomgangen i 2004/2005. IMF påpekte at det ligger en konsentrasjonsrisiko i at den største banken gir garantier til en stor andel av verdipapirforetakene. Det ble derfor anbefalt at det ble innført tiltak for å redusere markeds- og likviditetsrisikoen i VPO. VPS, Kredittilsynet og Norges Bank analyserte VPO høsten 2005 og vurderte mulige tiltak for å imøtekomme anbefalingen fra IMF. VPS ville selv se nærmere på hvilke tiltak som skulle gjennomføres. Både Kredittilsynet og Norges Bank skulle holdes orientert om fremdriften. Når endringene var gjennomført, ville Norges Bank publisere en evaluering av i hvilken grad systemet oppfylte de internasjonale prinsippene.

I 2007 oppnevnte finansnæringen og Norges Bank en arbeidsgruppe med representanter fra bankene, meglerne, VPS og Oslo Clearing. Gruppen skulle vurdere verdipapiroppgjøret i Norge ut fra anbefalingene til CPSS¹⁶⁶ og IOSCO. Våren 2009 kom gruppen med følgende forslag til endringer:

- Kontoen til en bank som er deltaker og/eller likviditetsbank i VPO skal kunne benyttes til oppgjør selv om deltakeren er satt under offentlig administrasjon. Dette ville medvirke til

¹⁶⁵ International Organization of Securities Commissions.

¹⁶⁶ BIS-komiteén: Committee on Payment and Settlement Systems.

at innmeldte handler i større grad ble gjort opp i slike tilfelle. Norges Bank skulle sammen med VPS vurdere om en slik løsning kunne etableres.

- Innføre bruttooppgjør i sanntid. Det var en fordel for aktørene som trengte raskt oppgjør for en handel. Bruttooppgjør skulle etter planen bli innført i tillegg til nettooppgjøret. Det meste av transaksjonene ville fortsatt bli gjort opp netto.
- Innføre sentral motpart for aksjehandel.

Høringsinstansene sluttet seg til forslagene fra arbeidsgruppen. Sommeren 2011 var bare det siste av de tre forslagene gjennomført, se neste avsnitt. Oslo Clearing som er et datterselskap av Oslo Børs. VPS Holding hadde i 2011 etablert en sentral motpart for aksjehandel på Oslo Børs og Oslo Axess. Det arbeides videre med de øvrige forslag fra arbeidsgruppen.

Flere netto verdipapirooppgjør pr. dag

Lov om registrering av finansielle instrumenter av 5. juli 2002 og nye tekniske løsninger utarbeidet av VPS og Norges Bank gjorde det mulig med flere verdipapirooppgjør pr. dag. Ordningen med flere nettooppgjør ble innført i mars 2003. Det innebar i første omgang at Norges Bank ville foreta oppgjør på bakgrunn av forutgående avregninger i VPS to ganger daglig mot tidligere en gang pr. dag. Begge oppgjørene forutsatte at bankene hadde dekning for sine (og meglernes) eventuelle debetposisjoner. Dersom markedsutviklingen eller andre hensyn skulle tilsi det, kunne antall daglige oppgjør utvides. I den nye løsningen var det også innført såkalte pengegrenser i avregningen. Tidligere kontrollerte VPS at selger hadde de verdipapirene som skulle selges, mens Norges Bank sjekket at kjøper hadde penger. Med den nye løsningen skulle VPS kontrollere papir- og pengedekningen samtidig. Dette innebar at avregningsresultatet kunne inneholde handler som var sikret å bli gjort opp, det vil si der selger hadde verdipapirene på konto og kjøper hadde pengedekning for sin nettoposisjon. En slik løsning ville fjerne situasjoner der et oppgjør måtte reverseres fordi en deltaker manglet dekning for sin pengeposisjon i verdipapirooppgjøret.

VPS avregner også opsjonshandler på vegne av NOS. NOS Clearing¹⁶⁷ er oppgjørssentral for alle handler i opsjoner og terminer både på Oslo Børs og ”over the counter” (OTC-markedet), og for verdipapirlån som ikke er notert på Oslo Børs. NOS er sentral motpart i oppgjøret mellom meglerne, det vil si at NOS går inn som mellommann mellom kjøper og selger på meglernivå. NOS er også garantist i tilfelle mislighold fra sluttkunde og oppgjørsmedlem.

Sentral motpart

Tilliten til at motparten står ved sine forpliktelser er en forutsetning for enhver handel. Under den internasjonale finanskrisen i 2007-09 ble markeder uten infrastruktur til å redusere motpartsrisikoen i oppgjøret særskilt sårbare for forstyrrelser. Det var derfor både i markedsaktørenes og myndighetenes interesse å styrke infrastrukturen i enkelte markeder. Et tiltak var å legge til rette for bruk av sentral motpart (Central Counterparty, CCP). En sentral

¹⁶⁷ Se underkapittel IV.3.iii. NOS ble etablert i 1987 som en avregningssentral for egenkapitalderivater. Fra 2001 avregner NOS internasjonale fraktderivater og fra 2007 fiske- og kraftderivater.

motpart i aksjemarkedet vil tre inn som juridisk motpart for opprinnelig kjøper og selger fra og med det tidspunktet ordrene automatisk koples til en handel.

Sommeren 2004 var det ett medlem som ikke kunne gjøre opp sine posisjoner mot NOS, som dermed fikk et relativt stort tap knyttet til fraktmarkedet. Dette tilfellet anskueliggjorde den potensielle risikoen for smitte fra ett marked til et annet når en sentral motpart opererte i flere markeder. NOS innhentet senere ny kapital og iverksatte tiltak for å redusere risikoen i forbindelse med aktivitetene i fraktmarkedet ved at denne delen av virksomheten ble utskilt i eget selskap.

Ved bruk av sentrale motparter blir mye av risikoen samlet hos en aktør. Det er derfor avgjørende at den sentrale motparten er solid og styrer risiko på en god måte. Både CPSS/IOSCO og europeiske sentralbanker, i samarbeid med tilsynsmyndighetene CESR (Committee of European Securities Regulators)¹⁶⁸, har definert standarder for risikostyringen til sentrale motparter. Tilrådingene til CPSS/IOSCO (2001: "Recommendations for Securities Settlement Systems". og 2004: "Standards for Securities Clearing and Settlement in the European Union".) om verdipapiroppgjørssystem og sentrale motparter, og de etterfølgende mer presiserte og skjerpete tilrådingene i ESCB-CESR (2009: "Recommendations for securities settlement systems and central counterparties in the European Union") har vært utgangspunkt for det norske regelverket for sentral motpart.

I 2007 etablerte Oslo Børs Oslo Axess, en autorisert markeds plass for notering og handel med aksjer og egenkapitalbevis. Oslo Axess har noe mer lempelige opptaksvilkår enn Oslo Børs. I hovedsak er det krav til levetid, markedsverdi og spredning av aksjene som er lavere. Når et selskap først er tatt opp til notering på Oslo Axess, gjelder de samme forpliktelsene overfor markedet som for selskapene på Oslo Børs.

Styret i konsernet Oslo Børs vedtok i desember 2008 at all handel med aksjer, egenkapitalbevis og børsomsatte fond på Oslo Børs og Oslo Axess skulle gå til oppgjør gjennom en sentral motpart. Oslo Clearing skulle være primær sentral motpart, men også LCH Clearent skulle kunne operere sammen med Oslo Clearing. Etter tilråding fra Norges Bank og Finanstilsynet fikk Oslo Børs og Oslo Clearing i april 2010 de nødvendige tillatelser til å starte opp virksomheten som sentral motpart. Systemet med at verdipapirforetak og banker uten egen oppgjørskonto i VPO måtte ha garanti fra bank som deltok i VPO for å kunne delta i oppjøret ble fjernet i august 2010 for alle transaksjoner. Alle verdipapirforetakene som handler på Oslo Børs har etter dette måttet melde handlene sine for oppgjør til en sentral motpart, som regner ut netto posisjon både for hvert verdipapir og i penger. Dette reduserer risikoen i verdipapiroppjøret, og antall transaksjoner til oppgjør er redusert med mer enn 60 prosent siden endringene ble iverksatt i mai 2010. Mye risiko blir imidlertid konsentrert hos den sentrale motparten, og det er derfor viktig at den sentrale motparten er solid og har god styring med risikoen.

¹⁶⁸ CESR ble i 2010 erstattet av European Securities Market Authority (ESMA).

For handel med derivater er det i Norge tre sentrale motparter: Oslo Clearing ASA (egenkapitalinstrumenter), Nasdaq OMX Oslo NUF (tidligere Nord Pool Clearing ASA) (kraftpriser) og NOS Clearing ASA (fraktrater, laksekontrakter og kraftkontrakter). Pengeposisjonene fra Oslo Clearing blir gjort opp i Norges Bank, mens posisjonene fra de to andre blir gjort opp i private banker.

Verdipapiroppgjør i euro. TARGET2-Securities

VPS inngikk i 2000 en avtale med DnB om å etablere et oppgjørssystem for handel med verdipapirer notert i euro på Oslo Børs. Betalingsoppjøret for slike verdipapirer skjer gjennom DnBs filial i London, som er tilknyttet det sentralbankbaserte TARGET. Kredittilsynet godkjente dette systemet i desember 2001 og Norges Bank notifikerte det til ESA i januar 2002.

ECB og Eurosystemet kom tidlig med planer om et sentralisert verdipapiroppgjør for euro, og vedtok 17. juli 2008 å starte opp arbeidet med et sentralisert verdipapiroppgjør for euro kalt TARGET2-Securities (T2S). Det tas sikte på å utvikle en felles IT-plattform for oppgjør av verdipapirhandler i Europa. Systemet skal gjøre det enklere og billigere å gjøre opp verdipapirhandler på en trygg måte innenlands og over landegrensene.

ECB og politiske myndigheter i EU ser T2S som et virkemiddel for å realisere et indre verdipapirmarked i Europa. Bakgrunnen for forslaget var at grensekryssende verdipapiroppgjør innenfor eurosoneen var dyre. Systemet skal etter planen være eid og driftet av Eurosystemet, og kan bidra til betydelige besparelser for deltakerne. Forslaget innebar at fire sentralbanker i Eurosystemet (Tyskland, Italia, Frankrike og Spania) skulle utvikle og drifte oppgjørsfunksjonen på vegne av de europeiske verdipapirsentralene. Verdipapirregisteret skal fortsatt ligge i den enkelte verdipapirsentral, men muligens vil noen land utplassere driften av registeret til T2S. Alle funksjoner i T2S vil være tilgjengelige for alle brukerne, men noen av funksjonene kan brukerne selv velge om de vil benytte. Videre kan verdipapirsentralene tilby tilleggstjenester ut over hva som er tilgjengelig i T2S. I første omgang vil systemet gjøre opp verdipapirhandler i euro, men andre valutaer vil kunne bli omfattet på sikt.

Reaksjonene fra markedsdeltakerne på T2S har vært blandet. ECOFIN Council, hvor finansministrene i EU deltar, har gitt støtte til prosjektet på visse betingelser. Styret i ECB konkluderte i mars 2007 med at prosjektet kunne gjennomføres. ECB skulle i samarbeid med markedsaktørene utarbeide en modell for hvorledes systemet skal fungere. Norges Bank ledet en norsk konsultasjonsgruppe som har fulgt prosjektet og har deltatt i flere åpne høringer. De fleste verdipapirsentralene i Europa uttalte i 2008 at de vil delta i T2S på visse forutsetninger. En intensjonsavtale fra høsten 2009 ble signert av totalt 29 private verdipapirsentraler. VPS var blant disse. Norges Bank har også meddelt ECB om at den vurderer hvordan verdipapirhandel i norske kroner skal gjøres opp i T2S dersom det norske markedet finner dette hensiktsmessig.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Vigdis Husevåg, TARGET2-Securities, billigere og sikrere verdipapiroppgjør i Europa, PEK 1/2010.

Opprinnelig var planen å utvikle systemet teknisk i 2010-11, teste det i 2012-13 og starte opp i 2013-14. Oppstarten har blitt utsatt til september 2014, blant annet fordi det har tatt lengre tid enn forutsatt å utarbeide spesifikasjoner til T2S-prosjektet. Enkelte viktige spørsmål må dessuten avklares før ECB kan inngå formelle avtaler med verdipapirsentraler og sentralbanker. Dette gjelder blant annet spørsmålene om priser og styringsstruktur i driftsfasen. Det knytter seg fortsatt stor usikkerhet med hensyn til gjennomføringen av dette systemet. Blant norske aktører er det delte oppfatninger om det norske verdipapirmarkedet bør delta i T2S fra det tidspunkt systemet settes i drift.

Korrespondentbankers ansvar for fjernmedlemmer i verdipapirhandelen

Da Lehman Brothers gikk konkurs i 2008, viste det seg at deler av regelverket for VPO ikke var klart nok. Det var uenighet om banker var forpliktet til å levere både penger og verdipapirer for alle handler som var innmeldt på vegne av kundene. VPS reviderte etter dette regelverket i desember 2008 slik at det ble presisert at bankene er forpliktet til å stille både likviditet og verdipapirer for slike handler. Det ble også lagt bedre til rette for at utenlandske verdipapirforetak (fjernmedlemmer) kunne bli direkte deltakere i VPO, samtidig som den praktiske gjennomføringen ble utkontraktert til en bank som var deltaker i NBO. Fjernmedlemmet ville da trenge en garanti fra banken om at den ville stille likviditet inntil en bestemt grense i avregningen (bunngaranti). Banken ville ikke ha ansvar for å stille likviditet utover dette.

Linked up Markets

VPS og seks andre verdipapirsentraler i Europa kunngjorde i april 2008 en avtale om å danne et felles eid selskap, kalt Linked Up Markets. Selskapet hadde som mål å forbedre effektiviteten og redusere kostnadene for grensekryssende oppgjør av verdipapirhandler. Hver verdipapirsentral skulle bruke den eksisterende infrastrukturen innenlands og fremdeles være uavhengig. Linked Up Markets ville gjøre det mulig for investorene å holde både norske og utenlandske verdipapirer registrerte på verdipapirkontoen sin i VPS. De syv verdipapirsentralene dekket nesten halvparten av det europeiske verdipapirmarkedet. Det nye selskapet mente at tiltaket kunne redusere kostnadene ved grensekryssende verdipapiroppgjør med opp til 80 prosent. Linked Up Markets startet opp i mars 2009. Det er også mulig for andre verdipapirsentraler å være med.

iv. Systemer for grensekryssende betalinger

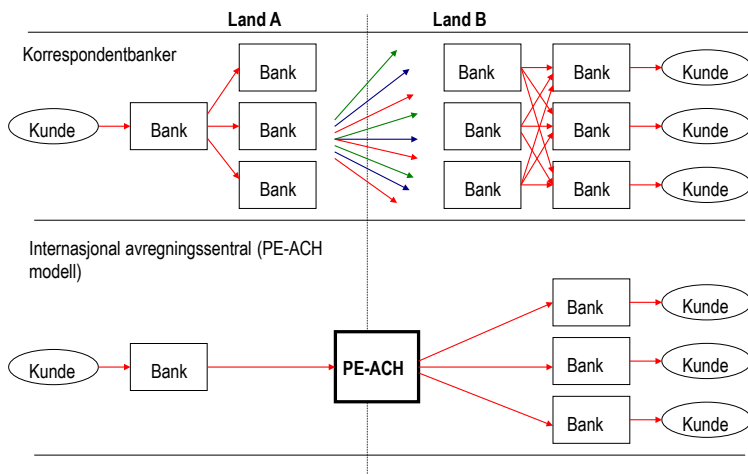
TARGET2

TARGET er Eurosystemets sanntids bruttooppgjørssystem for betalinger i euro, og står således i sentrum av den europeiske betalingsinfrastrukturen. Høsten 2002 kunngjorde ECB den fremtidige strategien for videreutvikling og modernisering av TARGET, også kalt TARGET2. I det nye systemet ville nasjonale sentralbanker fortsatt ha ansvaret for kontohold og de forretningsmessige relasjoner med deltagere innenfor deres jurisdiksjon. Siden en felles plattform ble introdusert, ville det ikke lenger være nødvendig for hver enkelt sentralbank å

oppretholde et oppgjørssystem med egen teknologisk plattform. Retningslinjene for TARGET2 ble sendt på høring hvor brukere av TARGET kunne gi uttrykk for forretningsmessige krav/ønsker i form av brukergrensesnitt, standarder for kommunikasjon, funksjonalitet og tjenester. Det var generell støtte til et mer integrert TARGET2, basert på harmoniserte kjernetjenester, en prisstruktur og kostnadseffektiv drift. TARGET2 startet driften i begynnelsen av 2007.

I mars 2007 vedtok styret i ECB å revidere gjeldende regler for sikkerhet for lån; en skulle spesielt se på Correspondent Central Banking Model (CCBM). Styret hadde tidligere vedtatt at det skulle utvikles en felles plattform for å håndtere sikkerheter. Denne skulle baseres på de eksisterende systemene og benyttes både på innenlandske og grensekryssende transaksjoner. Arbeidet skulle skje parallelt med TARGET2-Securities prosjektet for å utnytte mulige synergier og unngå at det skjedde overlappende arbeid. Fordelen ved å ha systemer/sentraler for oppgjør av grensekryssende betalinger er illustrert i figur 25. Øverste del av figuren viser situasjonen når det ikke finnes noe internasjonalt oppgjørssystem. Da vil betaler i Norge måtte foreta betalingen i sin bank i Norge. Ofte vil betalers bank ikke ha forbindelse med utenlandske banker. Den må derfor overføre betalingen til en norsk bank som har kontakt med en bank i landet til betalingsmottaker. Denne banken vil så ta kontakt med sin bankforbindelse i det andre landet. Sistnevnte bank behøver ikke å være betalingsmottakers bank, derfor må denne banken som oftest videregående betalingen til betalingsmottakers bank. Dersom det finnes et internasjonalt oppgjørssystem, vil dette ta i mot betalingen fra bankforbindelsen til betaler, og deretter videregående beløpet til mottakers bank i det andre landet Dette fremgår av nedre del av illustrasjonen i figur 25.

Figur 25: Bruk av korrespondentbank versus bruk av internasjonal avregningssentral



Kilde: Norges Bank

Østerrike, Kypros, Tyskland, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta og Slovenia var de første landene til å ta i bruk TARGET2. Det er Banca d'Italia, Banque de France og Deutsche Bundesbank som har ansvaret for den tekniske infrastrukturen i TARGET2, men systemet eies av Eurosystemet. Med en gjennomsnittlig daglig omsetning på 2.343 milliarder euro i desember 2010 er TARGET verdens største system for store betalinger. Deretter følger de amerikanske systemene Fedwire og CLS (Continuous Linked Settlement).

Med hensyn til andre europeiske avregningssystemer for euro (se kapittel IV.3.iv "Systemer for grensekryssende betalinger"), lanserte EBA i 2001 en betalingstjeneste for enkeltstående kommersielle transaksjoner i euro, Clearing STEP 1. Den tekniske infrastrukturen er den samme som for Euro 1. To år senere kom STEP 2. Dette er et system som behandler massebetalinger i euro. STEP 2 er et Pan-European Automated Clearing House (PEACH).

Sikkerhet for lån i euroområdet

I bankenes løpende likviditetsstyring står adgangen til lån i sentralbanken sentralt. I euroområdet deles verdipapirer som er godkjent som sikkerhet for lån inn i to klasser. Den ene klassen består av omsettelige gjeldsinstrumenter som tilfredsstillter kriterier som gjelder hele euroområdet. Den andre klassen består av et bredere utvalg aktiva som tilfredsstillter kriterier fastsatt av nasjonale sentralbanker og minstekrav fastsatt av ECB. Det er forskjeller i hva de enkelte euro-land godkjenner.

ECB besluttet i 2004 at systemet for hvilke verdipapirer som gir grunnlag for lån skulle endres, og at en enkelt liste med godkjent pant gradvis ville bli innført. Hensikten med omleggingen var å bidra til mer like konkurransevilkår innen euroområdet, å fremme likebehandling for motparter og utstedere, og å gjøre rammeverket for pant mer transparent. I den nye listen ville blant annet en ny kategori verdipapirer bli innført (gjeldsinstrumenter i euro utstedt av enheter etablert i G-10 land som ikke var en del av EØS). Også banklån skulle inkluderes i listen, mens aksjer skulle fases ut av panteregulverket.

Continued Linked Settlements (CLS) - Oppgjør av grensekryssende transaksjoner¹⁷⁰

Som omtalt i kapittel IV.3.iv ("Oppgjør av grensekryssende transaksjoner – ECHO og CLS") var hovedformålet ved opprettelsen av Continuous Linked Settlements Bank (CLSB) i 1996 å få etablert et system som sikret såkalt «betaling mot betaling» (PvP) ved oppgjør av valutakontrakter. Banker som deltok i CLS skulle gjøre opp innbyrdes valutahandler over konto i CLSB. Det innebar at en valuta ble utbetalt hvis og bare hvis motytelsen ble gjort opp samtidig. Slik fjernet man den betydelige kredittrisikoen som valutaoppgjør tidligere var utsatt for. Bak opprettelsen av CLS sto en gruppe bestående av verdens største banker. Systemet var operativt i syv valutaer fra midten av 2002 (australske, canadiske og amerikanske dollar, euro, yen, sveitsiske franc og britiske pund).

¹⁷⁰ Ingrid Andresen og Bjørn Bakke, "Continuous Linked Settlement – valuta for pengene", PEK 1/ 2004.

Norges Bank gjennomførte våren 2000 en kartlegging av valutaoppgjørslrisikoen i norske banker. Ut fra kjennskap til oppgjørssyklus og valutaenes vekt i markedet, kunne gjennomsnittlig eksponering gjennom dagen for norske banker grovt anslås til mer enn tre ganger deres samlede kjernekapital. Den risikoreduksjon CLS ville kunne gi banker i Norge var avhengig av hvordan disse valgte å tilpasse seg CLS. De norske deltakerne i kartleggingen var DnB, Kreditkassen (via Nordea-systemet), Fokus (gjennom Den Danske Bank) og Handelsbanken. Store utenlandske banker med nærvær i Norge var også tilknyttet CLS. Norges Bank arbeidet med sikte på at norske kroner skulle kunne inkluderes som en av valutaene i CLS. Den norske, svenske og danske kronen ble inkludert i CLS i september 2003.

Federal Reserve fører tilsyn med CLS og overvåker systemet sammen med sentralbankene for de andre valutaene som blir gjort opp i CLS. I 2009 tilbød CLS oppgjør i 17 valutaer, og har planer om å få med flere valutaer i oppgjøret. CLS har flere ganger utvidet tjenestetilbudet, og begynte i 2008 å gjøre opp også betalinger knyttet til kredittderivater, valutaopsjoner og såkalte "non-deliverable forwards". Nye tjenester vil bidra til økt effektivitet gjennom automatisering av bankrutiner, lavere operasjonell risiko i bankene, lavere kostnader pr. transaksjon og bedre innsikt i ulike markeder. Det at systemet blir viktigere for deltakerne innebærer også at en operasjonell svikt i CLS vil kunne få mer alvorlige konsekvenser. Risikoen øker også ved at systemet blir mer komplekst.

SWIFT

SWIFT er den største tilbyderen av tjenester for overføring av finansiell informasjon på verdensmarkedet. Det nye oppgjørssystemet til Norges Bank bruker tjenestene til SWIFT i stort omfang. SWIFT er blant annet kommunikasjonskanal for de viktigste transaksjonene fra enkeltbanker, NICS og VPS SWIFTNet, som er en nettbasert løsning, ble tatt i bruk i 2001. SWIFT foretok i 2003-04 enkelte tekniske endringer. Meldingene som tidligere ble sendt via et lukket nettverk (SWIFT Transport Network) skulle heretter gå over Internett (SWIFTNet). Omleggingen gjorde det mulig å introdusere flere tjenester til brukerne. SWIFT ønsket gjennom SWIFTNet også å øke graden av sikkerhet, pålitelighet og tilgjengelighet. Meldingene ville sendes via en på forhånd avklart og kryptert vei over Internett. Alle brukere skulle identifiseres ved bruk av elektronisk signatur for å sikre at meldingstrafikken var basert på reelle henvendelser.

Alle SWIFT medlemmer i Norge var brukere av SWIFTNet pr. 1. januar 2005. SWIFTNet skulle tilfredsstille bankenes behov for meldingsutveksling og filoverføring i sanntid og for "lagre-send"/batch-sendinger. Samtidig hadde bankene behov for sikret informasjonsinnhenting (browsing). I 2011 ble Swift benyttet i overkant av 200 land, og hadde enn 9.000 brukere (banker, verdipapirinstusjoner og store industriselskaper), hvorav 25 banker i Norge.

IBAN-standarden

Det har i mange år vært et problem at banker i europeiske land har hatt sin egen kontonummer-oppygging. Norge var ett av få land der bankene hadde standardisert kontonummeret. Dette gjorde det tidligere både uforutsigbart og dyrt for bankene i avsenderlandet å utvikle automatiske kontroller av utenlandske kontonummer før betalingene skulle sendes. Europeiske banker ønsket derfor at et system som kunne benyttes ved forsendelse av betalingsoppdrag til alle land innenfor EU/EØS.

IBAN (International Bank Account Number) bygger på en ISO-standard og gir banker som overfører betalinger til andre land en mulighet til å validere et kontonummer innenfor Europa før betalingsoppdrag avsendes. Pådriver for denne standarden internasjonalt har vært European Council for Banking Standards (ECBS), som i 1993 påbegynte arbeidet med å lage en felles oppbygging av europeiske kontonummer. ECBS er senere integrert i EPC (European Payment Council). For norske banker består et IBAN-nummer av 15 karakterer (bokstaver eller tall): Først kommer bokstavkoden for Norge, NO, deretter kommer en kontrollnøkkel bestående av to tall og til slutt kommer det ordinære norske kontonummeret.

Bruk av IBAN-nummer innebærer at avsenderbank på en enkel måte kan være sikker på at mottakers kontonummer i et annet land er korrekt ved å foreta en enkel kontroll (modulus 97) før avsendelse. Flere og flere land har knyttet opp sin kontostruktur for internasjonale betalinger til denne standarden. I april 2001 sendte BSK brev til norske banker om hvordan implementeringen av IBAN for banker i Norge skulle skje. BSK påla opprinnelig ikke norske banker noe krav om at IBAN-nummer skulle formidles til alle kunder eller til de kunder som utsteder fakturaer til utlandet. En slik plikt følger nå av EU-regelverk som Norge har implementert i norsk regulering. For de som skal betale er det en fordel når betalingsmottaker påfører eget IBAN på fakturaer som sendes til kunder i et annet land. Prisen vil da bli lavere for betaler og kunne prosesseres raskere.

Priser på grensekryssende betalinger og SEPA

Betalinger over landegrensene er mer ressurskrevende å gjennomføre enn innenlandske betalinger. Hvert enkelt land har sitt eget system for betalinger. Betalinger over landegrensene omfatter derfor ofte flere banker og betalingssystemer som ikke er integrert. Dette fører til mange manuelle operasjoner. Ett unntak er de internasjonale kortsystemene. Helautomatiske betalingsoverføringer mellom land forutsetter at både kundene og bankene benytter internasjonale standarder som letter kommunikasjonen. I så måte er felles standarder for adresseringsmekanismer sentralt. Slike mekanismer må identifisere bank og konto.

I 2002 samlet den europeiske banknæringen seg om et prosjekt som har som mål å redusere kostnadene ved grensekryssende betalingstjenester og skape et felles betalingsområde i euro. Prosjektet ble kalt "Euroland – Our Single Payment Area". Prosjektet fikk navnet Single Euro Payments Area (SEPA). SEPA medførte utvikling av effektive betalingstjenester i euro, herunder

debet- og kredittkort, kontantuttak og girotjenester.^{171,172} De strategiske retningslinjene for arbeidet med SEPA ble utformet av European Payments Council (EPC). EPC representerer de europeiske bankforeningene og enkeltbanker. Norsk banknæring er også representert i EPC. ECB har fulgt opp arbeidet til EPC i sine ”Progress Reports” og har i disse rapportene kommet med synspunkter og råd for det videre arbeidet med prosjektet.

I prosjektet er det utviklet betalingsinstrumenter som en kan bruke for betalinger i euro både i hvert enkelt land og på tvers av landegrensene i hele EØS-området og i Sveits. Hvis betalinger i euro blir foretatt i et SEPA-instrument, vil det ikke ha noe å si om betalingen skjer innenfor et enkelt land eller over landegrensene. Ifølge euroforordningen (2560/2001/EF), som ble gjort gjeldende i norsk lov fra 1. januar 2005, skulle prisene på grensekryssende elektroniske eurobetalinger ikke være høyere enn for tilsvarende innenlandske eurobetalinger. Det betydde at dersom en nordmann vekslet et beløp fra norske kroner til euro og sendte dette til en mottaker i EU/EØS, skulle dette ikke koste mer enn om eurobeløpet ble sendt til en mottaker i Norge.

Pr. sommeren 2011 var euroforordningen ikke innført for norske kroner. Finansdepartementet har imidlertid fulgt utviklingen i priser på grensekryssende betalinger i norske kroner og vil vurdere tiltak – herunder å gjøre forordningen gjeldende for norske kroner – dersom prisene ikke går ned innen rimelig tid. En slik innføring ville bety at prisen på overføring av norske kroner fra en betaler i Norge til en mottaker i EU/EØS ikke skulle være høyere enn en tilsvarende overføring mellom to parter i Norge. I tillegg ville det påløpe et vekslingsgebyr om den som mottok norske kroner i utlandet vekslet beløpet til lokal valuta.

SEPA har detaljerte regler for hvordan betalingsinstrumentene ”direkte debitering” (SEPA direct debit) og ”kreditoverføring” (SEPA credit transfer) skal være utformet for at håndteringen kan være helt elektronisk. Dessuten er det et sett med regler som skal sikre at betalingskort skal kunne brukes i hele området. Direkte debitering er en betaling som blir initiert av mottakeren, mens kreditoverføring er en betaling som blir initiert av betaleren. SEPA-produktet ”direkte debitering” ble lansert i november 2009, mens ”kreditoverføring” ble lansert i januar 2008.

SEPA-systemene kan ikke brukes til å overføre beløp i norske kroner. Overføring av norske kroner til utlandet er mer ressurskrevende for bankene enn overføring av euro til utlandet. En grensekryssende betaling vil også være betydelig mer kostnadskrevende enn en kronebetaling innenlands. Ved lik pris på innenlandske betalinger vil følgelig kostnadsforskjellen mellom de to betalingene ikke bli avspeilet i prisen.

Innføringen av SEPA-instrumentene har gått senere enn forutsatt. ECB kom i oktober 2010 med en ny fremdriftsrapport om SEPA, som viste at om lag 10 prosent av kreditoverføringene og 1

¹⁷¹ Harald Haare, ”SEPA – standardiserte løsninger for betalingstjenester i Europa”, PEK 1/2008.

¹⁷² Gunnvald Grønvik, ”Ein europeisk marknad for betaling”, PEK 1/2010.

prosent av direkte debiteringer (begge deler er giroløsninger) ble foretatt gjennom SEPA-løsninger høsten 2010. Resten gikk gjennom nasjonale løsninger. For å øke bruken har ECB oppfordret store kunder, som bedrifter og offentlige myndigheter, til å ta i bruk SEPA-løsningene. Rapporten peker også på at tidsfrister for endelig innføring av SEPA-løsninger er nødvendig for å øke bruken av disse løsningene. Sluttdato for kreditoverføringer er i ECBs fremdriftsrapport foreslått til utgangen av 2012, mens endelig innføring av direkte debitering er foreslått til innen utgangen av 2013.

EU-kommisjonen har tilrådd at endelig sluttdato for bruk av nasjonale løsninger for kreditoverføringer blir fastsatt til 12 måneder etter at forordningen trer i kraft, mens nasjonale løsninger for direkte debitering må avvikles etter 24 måneder. Ettersom EU-parlamentet og medlemslandene gjennom Rådet tidligere har bedt om forslag til et slikt vedtak, er det grunn til å tro at endelig vedtak kan bli gjort i løpet av 2011. I mai 2011 kom EU-Kommisjonen med sin siste fremdriftsrapport om status for overgangen til SEPA-instrumentene.

Etter at regulativ 2560/2001¹⁷³ ble erstattet av en tilsvarende justert forordning (924/2009 EF) ble det i 2010 på ny reist spørsmål om en skal knytte norske kroner til ordningen. Norges Bank fremholdt i en høringsuttalelse fra 2010 et negativt syn på dette, med samme begrunnelse som forrige gang saken var oppe: Norges Bank mente at prisregulering i tråd med forordningen ikke tok hensyn til at bankene kan ha forskjellige kostnader for innenlandske og grensekryssende betalinger i norske kroner. Kryssubsidiering mellom ulike tjenester kunne føre til gal ressursbruk og burde unngås.

Hawala

Immigrasjon til Europa fra Afrika og Asia har resultert i et marked for private overføringer fra de som har utvandret til familien i hjemlandet. I 2007 ble det globalt registrert overføringer fra immigranter og deres etterkommere til familie i utviklingsland for mer enn 340 milliarder dollar. Det er mer enn dobbelt så mye som all offisiell utviklingsbistand til sammen. Det finnes ikke nøyaktige tall på hvor mye penger som overføres fra Norge. Dette markedet har ikke vært regulert på europeisk nivå. Betalingstjenestedirektivet setter imidlertid en standard for regulering av slik virksomhet innen EØS-området. De uformelle verdioverføringssystemene som benyttes blir ofte kalt hawala-system. Disse systemene gjør det mulig å sende penger til familie som bor i deler av verden som ikke har et velfungerende banksystem. Frem til 2011 har hawala-systemene i Norge operert uten konsesjon fra Finanstilsynet. Dette har ført til at markedet for pengeoverføringer har vært lite transparent, og kostnadene ved å overføre penger kan være svært høye.

I 2010 ble finansieringsvirksomhetsloven endret for å legge forholdene bedre til rette for at uformelle verdioverføringssystemer som hawala-virksomhet skulle bli lovregulerte. Det nye kapittel 4b i finansieringsvirksomhetsloven har regler om hvem som kan yte betalingstjenester,

¹⁷³ Dette regulativet ble også ofte kalt "Euroforordningen".

og lovens § 4b-3 åpner også for betalingsforetak som bare kan tilby et begrenset omfang av pengeoverføringer. I en overgangsperiode frem til 1. juli 2011 ble det lagt mindre vekt på det generelle kravet om at personer med ansvar for ledelse eller drift av slik virksomhet hadde tidligere erfaring med å drive betalingsvirksomhet. Det ble gjort for å få hawala-virksomheten inn i lovlige former. Tillatelsen ble gitt gis med en tidsbegrensning på to år, og det må søkes på nytt om virksomheten skal fortsette. I denne perioden vil Finanstilsynet følge disse foretakene ekstra tett. Sommeren 2011 var det godkjent 6 søknader om å drive virksomhet som betalingsformidler.

v. Internasjonalt samarbeid

Som EØS-medlem har Norge det siste tiåret måttet implementere i norsk lovgivning en rekke lovinitiativ på betalingssystemområdet som har vært vurdert som EØS-relevante. Disse er omtalt i de forskjellige kapitlene. I dette kapitlet vil begrense oss til å beskrive enkelte andre internasjonale initiativ som har hatt betydning for Norge. Internasjonalt har blant annet BIS, EU-kommisjonen og EUs sentralbanksjefkomite arbeidet med retningslinjer for betalingsformidling over landegrensene og med sentralbankenes rolle på dette feltet. Anbefalingene fra disse institusjonene har gått klart og entydig i retning av at sentralbankene måtte påta seg ansvaret for betalingssystemenes funksjonsmåte og virkningen for den finansielle stabilitet. Særlig måtte det legges vekt på hensynet til systemrisiko.

Viktige aktiviteter i BIS på betalingssystemområdet

Kjerneprinsipper for systemviktige betalingssystemer

I januar 2001 kom CPSS med den endelige versjonen av «Core Principles for Systematically Important Payment Systems», de såkalte Trundle-kravene (etter John Trundle fra Bank of England, som ledet arbeidet). Trundle-kravene bygde i stor grad på (de seks) Lamfalussy-anbefalingene fra 1990. Dette arbeidet hadde pågått siden 1998, og gruppen hadde bestått av 11 land i tillegg til G10-landene, ECB, IMF og Verdensbanken. Rapportens hovedformål var å etablere standarder som skulle redusere systemrisiko i betalingssystemene, og samtidig opprettholde eller øke effektiviteten. Rapporten konsentrerte seg om systemer som var viktige for den finansielle stabilitet. Lukkede og/eller små systemer ville ikke i samme grad bli berørt av prinsippene.

Kjerneprinsipper for systemviktige betalings- og oppgjørssystemer

1. Systemet skal ha en velfundert rettslig basis i alle berørte jurisdiksjoner.
2. Den finansielle risiko som er forbundet med deltakelse i systemet, skal være kjent og forstått av den enkelte deltaker.
3. Systemet skal ha klart definerte prosedyrer for håndtering av kreditt- og likviditetsrisiko,

som angir de respektive ansvarsområder for operatøren og deltakerne, og som gir nødvendige incentiver til å håndtere og beherske disse risikoene.

4. Systemet skal ha omgående endelig oppgjør på valuteringsdagen, fortrinnsvis i løpet av dagen, og senest ved dagens slutt.

5. Et system der det foretas multilateral netting skal, som et minstekrav, være i stand til å sikre et korrekt daglig oppgjør, selv om deltakeren med den største enkeltstående oppgjørsforpliktelsen ikke klarer å gjøre opp for seg.

6. Oppgjøret skal fortrinnsvis foretas ved bruk av fordringer på sentralbanken. Dersom andre aktiva blir brukt, skal de ha liten eller ingen kredittrisiko.

7. Systemet skal være sikkert og operasjonelt pålitelig og ha beredskapsløsninger som sikrer gjennomføringen av det daglige oppgjøret, dersom det ordinære systemet ikke fungerer.

8. Systemet skal kunne tilby effektive og praktiske betalingsløsninger.

9. Systemet skal ha objektive og offentlig tilgjengelige kriterier for deltakelse som muliggjør rettfærdig og åpen tilgang.

10. Systemet skal ha en effektiv, klar og oversiktlig organisering.

I tillegg til kravene i rammen ovenfor er det fire ulike krav til sentralbankene:

- Sentralbankene skal ha klart definerte mål for betalingssystemet, og de skal offentliggjøre sin rolle og sine viktigste retningslinjer for betalingssystemer av betydning for den finansielle stabilitet.
- Sentralbankene skal sørge for at deres egne betalingssystemer oppfyller kjerneprinsippene.
- Sentralbanken skal ved tilsynet av betalingssystemene sørge for at kjerneprinsippene overholdes, og den må ha fullmakt og mulighet til å foreta slikt tilsyn.
- Sentralbanken må i tilsynsarbeidet samarbeide med andre sentralbanker og andre relevante innenlandske og utenlandske myndigheter.

I arbeidet med å gi konsesjoner til interbanksystemer har Norges Bank lagt stor vekt på at systemene tilfredstilte kravene ovenfor. For verdipapiroppgjøret er det utarbeidet egne anbefalinger basert på 19 ulike prinsipper og også for forsikring finnes slike kjerneprinsipper. Disse finner sine paralleller i kjerneprinsippene for interbanksystemene. Det foreligger et forslag om å ”fusjonere” de tidligere anbefalingene til ialt 24 nye prinsipper. De nye prinsippene skal gjelde for FMI’er (Financial Market Infrastructures). Forslaget ble sendt på en høringsrunde med frist for uttalelse pr. 29. juli 2011. Norges Bank stilte seg positiv til forslaget, men påpekte i sin høringsuttalelse blant annet at alle anbefalingene ikke passer for alle institusjoner på grunn av

regler i nasjonal lovgivning. Det ble også pekt på at det ut fra effektivitetshensyn kunne være akseptabelt av et oppgjør ble avvist og beregnet på nytt.

Anbefalinger for verdipapiroppgjør

BIS/IOSCO (Bank for International Settlement/International Organization of Securities Commissions) ga i november 2001 ut "Recommendations for Securities Settlement Systems". Rapporten har 19 anbefalinger. BIS/IOSCO kom med en supplerende rapport som behandlet vurderingssystemene for dette i november 2002.

Andre anbefalinger

BIS har i perioden 2000-10 kommet med blant annet følgende anbefalinger:

BIS anbefalinger:

BIS/CPSS Report no 55/2003: "The role of the central bank money in payment systems"

BIS/CPSS Report no 67/2005: "New developments in large-value payment systems"

BIS/CPSS Report no 68/2005: "Central bank oversight of payment and settlement systems"

BIS/CPSS Report no 70/2006: "General guidance for national payment system development"

BIS/CPSS Report no 71/2006: "Cross-border collateral arrangements"

BIS/CPSS Report no 83/2008: "Progress in reducing foreign exchange settlement risk"

BIS/CPSS Report no 84/2008: "The interdependencies of payment and settlement systems"

Viktige aktiviteter i EU og ECB på betalingsystemområdet

Euroforordningen

En av drivkreftene bak næringens arbeid for å oppnå et mer effektivt betalingssystem har vært EUs forordning om grensekryssende betalinger i euro. Forordningen trådte i kraft 1. januar 2002 og hadde som målsetting å gi mer effektive og billigere betalinger innenfor EU, og dermed bidra til det indre markedes effektivitet og tiltro til euroen. For å oppnå dette fastsatte forordningen blant annet et prinsipp om at det ikke skal koste mer å overføre penger til en mottaker i et annet euroland enn det en tilsvarende innenlandsk betalingsoverføring kostet. Fra juli 2002 omfattet forordningen elektroniske transaksjoner som e-penger, korttransaksjoner og minibankuttak. Fra juli 2003 ble også girobetalinger inkludert.

SEPA

EU og ECB har vært viktige pådrivere for arbeidet med å utvikle SEPA. ECB har i sine "Progress Reports" over mange år kommentert og kommet med forslag til utviklingen av SEPA. Tanken om et felles betalingsområde for Europa kom også fra EU. I 1999 lanserte EU Aksjonsplanen for finansielle tjenester (Financial Services Action Plan). Planen var et rammeverk for utvikling av et enhetlig marked for finansielle tjenester. På toppmøtet i Lisboa i

2000 kom Lisboa-planen (The Lisbon Agenda). Den trakk opp målsetninger for en rekke ulike satsningsområder i EU, blant annet for arbeidet med å effektivisere de finansielle markedene.

Payments Services Directive

Parallelt med næringens arbeid for et effektivt betalingssystem i euro, arbeidet EU-kommisjonen med et felles regelverk for betalingstjenester i det indre marked. I den sammenheng ga en arbeidsgruppe i mai 2002 ut et dokument som kartla behovet for et nytt regelverk og diskuterte forhold knyttet til utarbeidelsen av et felles regelverk. I 2007 kom Kommisjonen med det såkalte Payments Service Directive (PSD). Den privatrettslige og offentligrettslige delen av direktivet ble implementert i norsk lovgivning i henholdsvis 2009 og 2010.

Andre lovinitiativ

Etter år 2000 har EU for øvrig kommet med mange lovinitiativ på betalingsområdet som er EØS-relevante, det vil si lovinitiativ som må innpasses i norsk lovgivning. Et eksempel på dette er e-pengelovgivningen.

ECB/CESR anbefaling på verdipapiriområdet

ECB og Committee of European Securities Regulators (CESR) publiserte i 2004 "Standards for securities clearing and settlement in the European Union". Anbefalingen bygger på BIS/IOSCOs anbefaling, men setter noe strengere krav for medlemslandene i EU

Andre institusjoners aktiviteter på betalingssystemområdet

IMF - Financial Sector Assessment Program

Effektivitets- og risikoforholdene i betalingssystemet er viktige for det finansielle systemets effektivitet og stabilitet og for den generelle tiltro til en valuta. Som et ledd i arbeidet for stabile finansielle systemer internasjonalt, introduserte IMF og Verdensbanken i 1999 et program for vurdering av finansiell sektor kalt Financial Sector Assessment Program (FSAP). Ved en FSAP identifiseres sterke og svake sider av et lands finansielle system, herunder oppgjørs- og betalingssystemene. Det norske systemet ble vurdert av IMF i 2004/2005. Dette er beskrevet i underkapitlene 3.ii og 3.iii foran.

I evalueringen benyttes "Core Principles for Systemically Important Payment Systems" fra BIS og anbefalinger for verdipapiroppgjørssystemer fra BIS og IOSCO. BIS/IOSCO-anbefalingene ble i 2002 fulgt opp med en veiledning for hvordan et lands verdipapiroppgjørssystem bør gjennomgås og vurderes.

The World Bank – Global Payment Systems Survey

The World Bank lanserte i 2007 The Global Payment Systems Survey. Resultatene ble publisert året etter. Undersøkelsen omfattet 128 sentralbanker i 142 land og dekker følgende temaer:

- Lovmessige og reguleringsmessige forhold.
- Interbanksystemer.

- Systemer for betalingstjenester.
- Systemer for overføring av transaksjoner i fremmed valuta.
- Systemer for grensekryssende transaksjoner.
- Verdipapiroppgjørssystemer.
- Overvåking og samarbeid.
- Planlagte og pågående reformer i de nasjonale betalingssystemene.

I 2010 ble det gjennomført en tilsvarende undersøkelse med deltakelse fra 172 sentralbanker og 191 land. De endelige resultatene fra undersøkelsen foreligger ennå ikke, men det er presentert foreløpige resultater. Resultatene fra denne undersøkelsen er spesielt nyttige for land som har betalingssystemer som er under oppbygging¹⁷⁴.

¹⁷⁴ For resultater fra undersøkelsen, benytt følgende link: <http://www.worldbank.org>

Forkortelser og definisjoner

ABM	Alternative Bond Market: Det selvregulerte obligasjonsmarkedet.
Autogiro	En elektronisk innkrevingsrutine der bedrifter kan få trukket utestående fordringer direkte fra kundenes bankkonti ved forfall (se også direkte debiteringer).
Avregning	Flere transaksjoner blir regnet mot hverandre, og for hver deltaker i avregningen blir det regnet ut en nettoposisjon som blir sendt til oppgjør.
Avtalegiro	Banken gjennomfører automatisk betaling av faste regninger på forfallsdato fra konto (se også direkte debiteringer).
B2B, B2C, B2G, G2C	B2B – Business to business, B2C – Business to consumers, B2G – Business to government, G2C – Government to consumers.
BACS	Banks Automated Clearing Services: Avregningssystem i Storbritannia.
BALTUS	BAnkenes on-Line TransaksjonsUtvekslingsSystem.
BANK	Bankavdelingen (tidligere avdeling i Norges Bank).
BankAxept-kort	Debetkort som er utstedt av norske banker og knyttet opp mot en bankkonto for bruk i Norge. Dette er det dominerende kortsystemet i Norge.
BankAxxess	Betalingsløsning for betaling fra bankkonto over internett med BankID.
Bankforeningen	Den norske Bankforening var en fellesorganisasjon for norske forretningsbanker; etablert i 1915. Bankforeningen og Norges Forsikringsforbund ble slått sammen til Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) i 2000. I 2010 etablerte FNH og Sparebankforeningen den felles Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO).
BankID	En PKI (Public Key Infrastructure) basert elektronisk legitimasjon. Kan benyttes til betalinger over internett, mobiltelefon m.v.
BAST	Bankstaben (tidligere organisasjonsenhet i Norges Bank).
BAX	Forkortelse for BankAxept.
BBS	Bankenes Betalingssentral AS (BBS gikk i 2010 inn i det nyetablerte selskapet Nets som en av partene).
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision.
Bedriftsterminalgiro	Betalingsløsning for bedrifter. Løsningen forutsetter at programvare er installert lokalt hos brukeren/bedriften. Bedriftsterminalgiro blir blant annet brukt til enkeltbetalinger og masseutbetalinger til betalingsmottakere med og uten konto.

Betalingsinstrument	Instrument som blir benyttet for å få tilgang til et betalingsmiddel. Betalingsinstrumentene kort og sjekk gir tilgang til betalingsmiddelet kontopenger. Kontanter er både betalingsinstrument og betalingsmiddel.
Betalingskort	Debet-, fakturerings- og kredittkort (se egne forklaringer).
Betalingsmiddel	Penger i form av kontanter eller kontopenger.
BFI	Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur.
BIC	Bank Identifier Code: Kode som blir benyttet for å identifisere en bank ved bruk av SWIFT-adressen til banken.
BIS	Bank for International Settlements.
BOLS	Bankenes On-Line Standard: Standard for datautveksling.
Brevgiro	Blankettgiro som betaleren sender i posten til Nets Norway AS, som på vegne av betalerens bank behandler blanketten. Informasjonen blir sendt til NICS for avregning og oppgjør og informasjon blir ført videre til mottakerens bank.
Bruttooppgjør	Transaksjoner blir gjort opp hver for seg, uten avregning. Når dette skjer i realtid, blir systemet kalt et RTGS-system (Real Time Gross Settlement System).
BSK	Bankenes Standardiseringskontor, som har oppgaver innen etablering, vedlikehold og videreutvikling av norske bankstandarder knytte til betalings- og informasjonsformidling i infrastrukturen til bankene.
BUS	Bankenes Utredningsselskap A/S.
Caps	Grenser i overføring av midler for deltakere i et oppgjørssystem. Grensene kan være fastsatt av hver enkelt deltaker i systemet eller gjennom reglene i systemet. Caps kan både gjelde netto tilgodehavende eller netto gjeld i forhold til systemet og benyttes vanligvis i forhold til nivå 2-banker i private oppgjørssystemer.
CCBM	Correspondent Central Banking Model (EU).
CCP	Central counterparty: En sentral motpart er en institusjon som trer inn i handelen når den blir avtalt, og blir med dette kjøper for selgeren og selger for kjøperen.
CEN	Comité Européen de Normalisation: Europeisk standardiseringskomite).
CESR	Committee of European Securities Regulators (fra 2011 omdannet til ESMA).
Cherry picking	En handling som tar sikte på å skaffe en kreditor en best mulig posisjon i en konkurs.
Chip	Sikkerhetselement i form av dataprosessor/brikke som finnes på betalingskort. Chip har tatt over for magnetstripen.
Clearstream	Ledende leverandør av avregnings- og oppgjørstjenester for aksjer, obligasjoner, derivater m.v.
CLS Bank	Continuous Linked Settlement Bank International.

CLS	Continous Linked Settlement: System for oppgjør av handel med valuta. CLS sikrer betaling mot betaling og fjerner dermed kredittrisikoen ved oppjøret. Likviditeten i systemet blir overført fra og utbetalt til bankenes sentralbankkonti.
CPSS	Committee on Payment and Settlement Systems: CPSS er et forum for sentralbankene i G10-landene som. Komiteen skal fremme robuste og effektive betalingssystemer.
Debetkort	Betalingskort som gjør det mulig for eieren av kortet å disponere innskudd og kreditt på bankkontoen som kortet er knyttet til. Brukerens konto blir debiteret hver gang kortet blir brukt.
Debetoverføring	Pengeoverføring som mottakeren har satt i gang.
DESK	Dekningskontrollsystem i Norges Bank.
Deutsche Bundesbank	Den tyske sentralbanken.
Direkte debitering	Betalinger der betalingsmottakeren legger inn betalingsoppdraget til betaling fra betalerens konto. Norske produkter er Autogiro og Avtalegiro.
Direkte remittering	Betalings-tjeneste for bedrifter.
DKM	Den Kongelige Mynt (i dag: Det Norske Myntverket).
DnC, DnB, DnB NOR, DNB	Den norske Creditbank, DnC, fusjonerte i 1990 med Bergen Bank til Den norske Bank (DnB). I 1999 fusjonerte Postbanken med DnB. I 2003 fusjonerte DnB og Gjensidige NOR, og etablerte finanskonsernet DnB NOR. Fra 11.11.2011 ble navnet skiftet til Den Norske Bank (DNB).
DNM	Det norske Myntverket (navn på tidligere DKM etter at det ble overtatt av private).
DvP	Delivery versus Payment: Et verdipapir blir bare utlevert mot betaling, og omvendt.
ECB	European Central Bank; videreføring av EMI fra 1.juni 1998. Se EMI.
ECBS	European Council for Banking Standards.
ECHO	Exchange Clearing House (engelsk oppgjørssentral).
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
Ecu	Pengeenhet innen Europeiske fellesskap før euro.
EDB ErgoGroup	IT-selskap etablert gjennom fusjon mellom ErgoGroup AS og EDB BusinessPartner ASA. Selskapet er en sentral leverandør av IT-tjenester til blant annet DnB NOR, SpareBank 1-gruppen og Norges Bank.
EDIFACT	Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport: Standard for elektronisk informasjonsutveksling.
EDIPRO	Norwegian Centre for EDI and Trade Procedures.
EF	Det europeiske fellesskap (fra 1957 til 1. november 1993, se EU).

eFaktura	Elektronisk faktura som blir sendt ferdig utfylt (med blant annet KID og kontonummer) til kundens nettbank.
EFTA	European Free Trade Association.
EFTPOS	Electronic Funds Transfer at Point Of Sale: Betalinger og uttak av kontanter ved bruk av betalingskort i elektroniske betalingsterminaler i butikker.
ELBET	Elektronisk betaling.
EMA	European Monetary Agreement: Europeisk betalingsordning opprettet i 1958.
EMI	European Monetary Institute, opprettet 1. januar 1994 i henhold til Maastricht-traktaten (forløper for ECB).
EMIR	European Market Infrastructure Regulation: Er et forslag til EU-forordning om blant annet plikt til bruk av sentral motpart i oppgjør av noen typer handler.
EMV	Samarbeid mellom Eurocard, MasterCard og Visa om felles standard for kommunikasjon basert på chipteknologi.
E-penger	En pengeverdi i form av en fordring på en utsteder, lagret på et elektronisk medium, utstedt etter mottak av midler og godtatt som betalingsmiddel av andre foretak.
EPC	European Payments Council.
EPU	European Payment Union (europeisk betalingsunion mellom land i perioden 1950 til 1958).
ESA	European Surveillance Authority (EFTAs overvåkningsorgan).
ESB (ECB)	Den europeiske sentralbanken.
ESMA	European Securities Market Authority er etablert gjennom en omdanning av CESR. ESMA har noen nye fullmakter i forhold til CESR (blant annet rett og plikt til å ta initiativ).
ESSB (ESCB)	Det europeiske systemet av sentralbanker.
EU	Den europeiske unionen (fra Maastricht-traktaten trådte i kraft 1. november 1993, se EF), se EF.
Euro	Felles pengeenhet for ØMU fra 1. januar 1999.
Euroclear	Ledende leverandør av avregnings- og oppgjørstjenester for aksjer, obligasjoner, derivater m.v.
Eurosystemet	ESB og de nasjonale sentralbankene i landene som benytter euro.
EØS	Den europeiske økonomiske sone (EU-landene og Norge, Island og Liechtenstein).
Faktureringskort	Betalingskort som ikke er knyttet til bankkonto. Brukeren mottar med visse tidsintervall samlefaktura som blir betalt med et annet betalingsinstrument. Brukeren får kreditt gjennom betalingsutsettelsen. Betalingsmottakeren får oppgjør fra kortselskapet.
FAO	Fagutvalg Avregning og Oppgjør.
FATF	Financial Action Task Force.
FIM	Finansmarkedsavdelingen (før avdeling i Norges Bank).

Finanstilsynet	21. desember 2009 ble navnet på Kredittilsynet endret til Finanstilsynet. Kredittilsynet ble opprettet i 1986 da Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet ble slått sammen.
FINPAY	Financial Payment.
Float inntekter	Inntekter bankene får som følge av at de en viss tid disponerer overførte betalinger uten at de gir rentegodtgjørelse verken til betaler eller betalingsmottaker.
FMI	Financial Markets Infrastructures: FMI er en samlebetegnelse på institusjoner innen finansmarkedsinfrastrukturen. for eksempel interbanksystemer, verdipapiroppgjørssystemer, sentrale motparter, verdipapirregister, datavarehus m.v.
FNH	Finansnæringens Hovedorganisasjon, se Bankforeningen.
FNO	Finansnæringens Fellesorganisasjon, se Bankforeningen eller Sparebankforeningen.
FSAP	Financial Sector Assessment Program.
FSAP	Financial Sector Action Plan (EU).
FST	Området for finansiell stabilitet (organisasjonsenhet i Norges Bank).
G-10 landene	Inkluderer følgende 11 land: Belgia, Canada, Frankrike, Italia, Japan, Nederland, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland og USA.
GIPSY	Giro Image-processing System (innlesningssystem for papirgiro).
Giro	Kredit- og debetoverføringer av beløp fra en bankkonto til en annen bankkonto.
Giro med tilvisning	Giroblankett uten betalingsmottakerens kontonummer. Blanketten må leveres i banken for å motta betalingen.
GNS	Gjensidige NOR Sparebank.
HACR	Honor All Cards Rule (regel ved bruk av kort).
HSH	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon. Fra 2011 har organisasjonen tatt navnet Virke.
I/S	Interessentskap.
IAIS	International Association of Insurance Supervisors.
IBAN	International Bank Account Number: Identifiserer mottakerbank og kontonummer. Et slikt nummer har tre elementer: bankkontonummer, landkode og bankkode.
IDA	Integrert databehandling (IT selskap).
IMF	International Monetary Fund.
Innst. St.	Innstilling til Stortinget.
Internasjonale betalingskort	Betalingskort utstedt av et internasjonalt kortselskap (Visa/MasterCard/American Express/Diners Club). Utstederen er ansvarlig for oppgjør med brukerstedet, mens brukeren gjør opp med utstederen i samsvar med avtalen som gjelder det enkelte kortet. Man skiller mellom debetkort, kredittkort og faktureringskort.

IOSCO	International Organization of Securities Commissions: Internasjonal organisasjon for verdipapirtilsyn.
ISD	Investeringsdirektivet.
KID	Kundeidentifikasjonsnummer: En sifferrekke som på en entydig måte viser hvem som har betalt. Flere opplysninger om betalingen kan være lagt inn i kundeidentifikasjonen.
KOBE	Avdeling for kontante betalingsmidler (tidligere avdeling i Norges Bank).
Kombinerede betalingskort	Betalingskort som har mer enn en av følgende tre funksjoner: BankAxept-kort, nasjonale kredittkort og/eller betalingskort utstedt av internasjonale kortselskaper.
Koordineringsutvalget	Internt koordineringsorgan i Norges Bank.
Kreditkassen	Christiania Bank og Kreditkasse (Kreditkassen) ble i desember 2000 innlemmet i finanskonsernet Nordea.
Kreditoverføring	Pengeoverføring som blir satt i gang av betaleren.
Kredittkort	Betalingskort med en kreditt som kan avtales nedbetalt uavhengig av til hvilken tid kortet ble brukt til betaling.
MI	Sedler, mynt og innskudd på transaksjonskonti.
MICR	Magnetic Ink Character Reading.
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive.
MOA	Markedsoperasjonsavdelingen (avdeling i Norges Bank).
Mobilbank	Løsning for å nytte mobiltelefon til å få kontoinformasjon, godkjenne e-fakturaer, gjennomføre konto-til-konto-overføringer, sperre betalingskort osv.
MOU	Memorandum of Understanding (samarbeidsavtale).
MVS	Multiple Virtual Storage (driftssystem for EDB-maskiner).
NAF	Norsk Arbeidsgiverforening (forløper for NHO).
NBO	Norges Banks oppgjørssystem: Oppgjørssystemet der bankene kan gjøre opp fordringer og gjeld i forhold til andre banker gjennom posteringer på bankenes konti i Norges Bank. I NBO er det både brutto- og nettooppgjør.
NBO online	System som gir bankene realtidsinformasjon om saldo, likviditet og transaksjoner i eventuell ventekø i NBO.
NBS	Norges Banks Seddeltrykkeri.
NCR	National Cash Register: Amerikansk kontormaskin- og dataselskap.
NDR	No Discrimination Rule: Regel ved bruk av betalingskort.
Nets	Nordisk infrastrukturetselskap etablert gjennom fusjoner der blant annet BBS (Bankenes Betalingssentral) og det tilsvarende danske selskapet PBS Holding inngår.
Nets Norge Infrastruktur	Datterselskap av Nets som står for leveransene til NICS.
Nettbank	Sikret konfidensiell kommunikasjonskanal mellom kunde og bank over Internett. Inneholder blant annet betalingsløsninger for personer (Nettbank Person) og bedrifter (Nettbank Bedrift).

NFC	Near-field-communication (nærfelt-kommunikasjon): Kan benyttes for betalinger der betalingsinstruks blir gitt med kort eller mobiltelefon.
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon.
NIBO	Nytt InterBank Oppgjørssystem i Norges Bank.
NICS	Norwegian Interbank Clearing System er bankenes felles avregningssystem for norske kroner og blir benyttet av alle banker som er med i næringens felles infrastruktur for formidling av betalinger. Avregning av posisjoner i NICS blir gjort opp i NBO og i andre oppgjørssystemer.
NICS Brutto	Transaksjonsformat for transaksjoner som blir sendt en og en fra NICS til NBO for endelig oppgjør.
NICS Netto	Transaksjonsformat for transaksjoner som blir avregnet multilateralt, og som til faste tider på døgnet blir gjort opp under ett i NBO.
Nivå 1-bank	Banker som får alle posisjonene sine gjort opp direkte i sentralbanken som utsteder valutaen som blir gjort opp. For norske kroner deltar nivå 1-banker i NBO.
Nivå 2-bank	Banker som får posisjonene gjort opp via en privat oppgjørsbank.
NOKAS	Norsk Kontanthåndtering AS.
NORA	Norges Banks Reskontro Applikasjon (IT prosjekt i Norges Bank).
Nord Pool Clearing	Sentral motpart for handel med derivater der kraftpriser er det underliggende instrument. Omdanna til Nasdaq OMX Oslo NUF etter oppkjøp og fusjon.
Norges Handelsstands Forbund	Tidligere handelsorganisasjon, stiftet 1919 ved omorganisering av Den Norske Handelsstands Fællesforening, stiftet 1889. Forbundet skulle ivareta den private handels fellesinteresser og var organisert i lokale handelsstandsforeninger. Gikk I 1990 inn i den nystartede Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon som i 2011 har fått navnet Virke.
NOS Clearing	Sentral motpart for handel med derivater der fraktrater, lakse- og kraftkontrakter er underliggende instrumenter.
NOU	Norges offentlige utredninger.
NOVIT	Norddata og Vestdata InformasjonsTeknologi.
NUG	National User Group: Nasjonal brukergruppe (i en internasjonal virksomhet).
OCR	Optical Character Recognition: Skrifttype som kan leses elektronisk.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development.
Oppgjør	Oppgjøret er den endelige avslutningen av et gjeldsforhold mellom banker. Oppgjør kan skje for enkeltbetalinger (bruttooppgjør) eller på grunnlag av avregninger av mange betalinger mellom flere banker (nettoppgjør).

Oslo Clearing	Sentral motpart for handel med egenkapitalinstrumenter og derivat med verdipapir som underliggende instrument.
Ot. prp.	Odelstingsproposisjon.
OTC	”Over The Counter” eller ”over disk”. Dette er handel med mindre standardiserte varer enn for eksempel aksjer og obligasjoner som er notert på en markeds plass.
PEK	Norges Banks tidsskrift ”Penger og Kreditt”.
PIN	Personlig identitetskode som blir benyttet for verifikasjon.
POS	Point of sale.
Post(spare)banken	Norges Postsparebank ble etablert i 1950. I 1992 ble Postsparebanken fristilt og navnet endret til Norges Postbank. I 1995 ble Postbanken etablert som en fusjon mellom Norges Postbank og Postgiro. I desember 1999 ble Postbanken fusjonert med DnB.
PvP	Payment versus Payment. En betaling i en valuta blir bare utført dersom den motgående betalingen i en annen valuta blir betalt, og omvendt.
RTGS	Real Time Gross Settlement: Bruttooppgjør i sann tid.
SAF	Senter for anvendt forskning (forskningsinstitusjon).
SCP	Scandinavian Cash Pool (skandinavisk låneordning til banker).
SDIR	Sentralbankdirektøren: Tidligere tittel og organisasjonsenhet i Norges Bank.
SEPA	Single Euro Payments Area. Et felles betalingsområde for eurobetalinger.
SERA	Sekretariats- og rettsavdelingen (avdeling i Norges Bank).
SET	Secure Electronic Transactions.
SI	Systematics International (amerikansk IT-leverandør).
SIA S.p.a.	Servizi di Informatica Assicurativa: Italiensk softwareleverandør.
SIL	Sikkerhet for lån: Det vil si sikkerhet for bankenes lån i Norges Bank.
SIM-kort	Subscriber Identity Module: Et smartkort i mobiltelefoner med blant annet opplysninger om abonnent, operatør m.v.
SIPS	Systemically Important Payment Systems.
Smartkort	Betalingskort med chip eller integrert mikroprosessor.
SOU	Sveriges offentlige utredningar.
Sparebankforeningen	Sparebankforeningen i Norge er en fellesorganisasjon for norske sparebanker, stiftet 1914 som Centralforeningen for Norges Sparebanker. I 2010 etablerte FNH og Sparebankforeningen den felles Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO). Sparebankforeningen består fortsatt som selvstendig organisasjon med enkelte oppgaver som er spesifikke for sparebankene.

SSSS	Scandinavian Securities Settlement System.
St. meld.	Stortingsmelding.
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication: Et kooperativt bankeid selskap som driver et verdensomspennende kommunikasjonsnett. SWIFT tilbyr blant annet en samling standardiserte meldingsformater for utveksling av betalingsinformasjon.
Systemrisiko	Problemer i en bank kan spre seg til andre banker gjennom betalingssystemet.
T2S AG	T2S Advisory Group gir råd til Hovedstyret i ESB i T2S-saker og har medlemmer fra alle potensielle deltakerland.
TARGET	Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer.
TARGET2-Securities (T2S)	En felles teknisk løsning for oppgjør av verdipapirhandel i Europa under utvikling av Eurosystemet. Løsningen er planlagt implementert i 2014.
TEDIS	Trade Electronic Data Interchange Systems.
TEK	Teknologiseksjonen (tidligere avdeling i Norges Bank).
Telebank/Telegiro	Løsning for å få kontoinformasjon og gjennomføre konto-til-konto-overføringer ved bruk av telefon og uten bruk av webbaserte løsninger.
Trojaner	Programvare som har trengt seg inn på personlige datamaskiner. Trojanere blir benyttet av kriminelle for å få tilgang til maskineierens identitet og passord.
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
URL	En URL (Uniform Resource Locator) er en subtype av <u>URI</u> hvor man identifiserer og navngir en ressurs ved hjelp av lokaliseringinformasjon eller ressursens adresse.
UTSA	Utrednings- og statistikkavdelingen (tidligere avdeling i Norges Bank).
VP	Dansk verdipapirsentral.
VPC	Svensk verdipapirsentral.
VPO	Verdipapiroppjøret.
VPS	Verdipapirsentralen.
Vranglås	Blokkering av transaksjoner grunnet at ulike transaksjoner venter på hverandre.
WAP	Wireless Application Protocol.
WEB-faktura	Nettbankfakturaløsning der den elektroniske fakturaen blir laget i fakturautstederens nettbank og sendt ut som eFaktura eller papirfaktura.
ØKA	Økonomisk avdeling (avdeling i Norges Bank).
ØMU	EUs økonomiske og monetære union.

Referanser og bakgrunnsmateriale

Forfatter:	Tittel:	År:	Publikasjon
Andresen, Ingrid og Bjørn Bakke	”Continuous Linked Settlement – valuta for pengene”	2004/1	Penger og Kreditt
Bakke, Bjørn og Asbjørn Enge	”Risikoforholdene i det norske oppgjørssystemet 1995-2000”	2000/4	Penger og Kreditt
Bakke, Børn, Nathalie Berner og Jermund Molland	”Norske aktørers risiko og risikohandtering i valutamarknaden”	2011/1	Penger og Kreditt
Bergo, Jarle	Foredrag: ”Risiko og effektivitet i betalingsformidlingen”	11. november 1999	Bankenes Betalingsformidlingskonferanse
Bergundhaugen, Jon	”Oppgjørskrisiko ved valutahandel”	2000/2	Penger og Kreditt
Bergundhaugen, Jon og Per Erik Stokstad	”Det europeiske Sentralbanksystemet TARGET og euro-oppgjør for norske aktører”	1998/2	Penger og Kreditt
BIS/CPSS	”Report on Netting Schemes” (Angell Report)	1989	
BIS/CPSS	”Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries” (The Lamfalussy Report)	1990	
BIS/CPSS	”Delivery versus Payment in Securities Settlement Systems”	1992	
BIS/CPSS	Rapport om implikasjonene for sentralbanker ved innføring av elektroniske penger	1992	
BIS/CPSS	”Central bank payment and settlement services with respect to cross-border and multi-currency services”	1993	
BIS/CPSS	”Cross-Border Securities Payments”	1995	
BIS/CPSS	No 17: ”Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions”	1996	
BIS/CPSS	No 18: ”Security of electronic money”	1996	
BIS/CPSS	”Clearing Arrangements for Exchange-traded Derivatives”	1997	

BIS/CPSS	No 22: “Real-Time Gross Settlement (RTGS) Systems”	1997	
BIS/CPSS	No 26: “Reducing Foreign Exchange Settlement Risk” – Progress Report	1998	
BIS/CPSS	“Risk Management for Electronic Banking and Electronic Money Activities”	1998	
BIS/CPSS	No 27: “OTC Derivatives: Settlement Procedures and Counterparty Risk”	1998	
BIS/CPSS	“Supervisory Guidance for Managing Foreign Exchange Risk”	1999	
BIS/CPSS	No 33: “Retail Payments in selected countries, a comparative study”	1999	
BIS/CPSS	No 43: ”Core Principles for Systemically Important Payment Systems”	2001	
BIS/CPSS	No 46: “Recommendations for Securities Settlement Systems” (IOSCO)	2001	
BIS/CPSS	No 48: ”Survey on Electronic Money Developments”	2001	
BIS/CPSS	No 50: “Policy issues for central banks in retail payments”	2002	
BIS/CPSS	No 55: “The role of the central bank money in payment systems”.	2003	
BIS/CPSS	“Recommendations for Central Counterparties”	2004	
BIS/CPSS	“Standards for Securities Clearing and Settlement in the European Union” (IOSCO)	2004	
BIS/CPSS	No 67: “New developments in large-value payment systems”	2005	
BIS/CPSS	No 68: “Central bank oversight of payment and settlement systems”	2005	
BIS/CPSS	No 70: “General guidance for national payment system development”	2006	
BIS/CPSS	No 71: “Cross-border collateral arrangements”	2006	

BIS/CPSS	No 76: "General Principles for International Remittance Services"	2007	
BIS/CPSS	No 77: "New Developments in Clearing and Settlement Arrangements for OTC Derivatives"	2007	
BIS/CPSS	No 83: "Progress in reducing foreign exchange settlement risk"	2008	
BIS/CPSS	No 84: "The interdependencies of payment and settlement systems"	2008	
BIS/ICPSS	No 51: "Assessment Methodology for Recommendations for Securities Settlement Systems"	2002	
Bjerkeland, Kristin og Vigdis Husevåg	"Hva betyr utviklingen i Europa for det norske markedet?"	2003/3	Penger og Kreditt
Bolt, Wilko, David Humphrey og Roland Uittenbogaard	"The effect of transaction pricing on the adoption of electronic payments: A cross country comparison"	2005	Working paper no. 05-28, FED Philadelphia
Bruflot, Geir og Dag Inge Flatraaker	"Det norske oppgjørssystemet for verdipapirhandel"	1997/2	Penger og Kreditt
Corrigan, E. Gerald	"Remarks before the Federal Reserve Bank of Richmond Payment System Symposium"	Mai 1988	
EC	"Directive on Payment Services"	2006	
ECB	"Report on Electronic Money"	1998	
ECB	"The role of the Eurosystem in the field of Payment System Oversight"	2000	
ECB	"Standards for Securities Clearing and Settlement Systems"	2004	
ECB	"TARGET2 – The future TARGET system"	2004	
EF	"Making Payments in the Internal Market"	1991	
EF	"Easier Cross Border Payments – Breaking down the barriers"	1992	
EF	"Rekommendasjon om betalingssystemer"	1988	
Eklund, Trond, Ragnhild L. Solberg og Leif Veggum	"Norges Banks rolle i kontantforsyningen"	2002/1	Penger og Kreditt

Eklund, Trond, Svein Nygård og Leif Veggum	”Endringer i Norges Banks rolle og virksomhet på kontantområdet”	2010/2	Penger og Kreditt
EMI	“Minimum common features for domestic payment systems”	1993	
EMI	“Developments in EU Payments Systems in 1994”	1994	
EMI	Rapport om TARGET	1995	
EMI	“Report to the Committee of Governors of the Central Banks of the European Economic Community on Issues of Common Concern to EC Central Banks in the field of Payment Systems” (Padua Schioppa)	1992	
Enge, Asbjørn og Frode Øverli	”Intradag likviditet og oppgjør av store betalinger: en simuleringsbasert analyse”	2005/4	Penger og Kreditt
Enge, Asbjørn og Grete Øwre	”Tilbakeblikk på innføringen av priser i norsk betalingsformidling”	2006/3	Penger og Kreditt
Ericson, Astow	“Rasjonalisering av seddelbehandlingen”	1979/2	Penger og Kreditt
ESCB/IOSCO	“Recommendations for securities settlement systems and central counterparties in the EU”	2009	
EU	”Principles for co-operative oversight of payment systems in EC-countries”	1993	
EU	“Proposal for a European Parliament and Council Directive on Settlement Finality”	1996	
EU	Directive 97/5/EC on “Cross-border Credit Transfers”	1997	
EU	“An European Initiative in Electronic Commerce”	1997	
EU	“Recommendation of 30 July 1997 concerning transactions by electronic payment instruments and in particular the relationship between issuer and holder”	1997	
EU	“Proposal for European Parliament and Council Directives on the taking up, pursuit and the prudential	1998	

	supervision of the business of electronic money institutions”		
EU	“A framework for action on combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment”	1998	
EU	Direktiv om e-penger	1998	
EU	Directive 200/46/EF og 200/28/EF, E-pengedirektiv	2000	
EU	“Settlement Finality directive”, directive 98/26/EF	1998	
EU	Direktiv om finansiell sikkerhetsstillelse, 2002/47/EF	2002	
EU	Euroforordningen, directive 97/5/EC	1997	
EU	Directive 2560/2001 (om priser på grensekryssende betalinger)	2001	
Fidjestøl, Asbjørn	”Kostnadene i betalingsformidlingen”	1977/1	Penger og Kreditt
Fidjestøl, Asbjørn	”Intervjuundersøkelsen om betalingsvaner”	1975/2	Penger og Kreditt
Fidjestøl, Asbjørn	”Utviklingen av elektroniske kortbaserte betalingssystemer i Norge”	1987/1	Penger og Kreditt
Fidjestøl, Asbjørn og Leiv Vidvei	”Seddell- og skillemyntløpet i Norge”	1978/1	Penger og Kreditt
Fidjestøl, Asbjørn, Dag Inge Flatraaker og Carl Jacob Vogt	”Kostnader i betalingsformidlingen”	1989/3	Penger og Kreditt
Fidjestøl, Asbjørn, Dag Inge Flatraaker og Carl Jacob Vogt	”Inntekter, kostnader og prissetting i betalingsformidlingen”	1989/4	Penger og Kreditt
Finansdepartementet	”Forskrift om finansieringsselskapenes virksomhet med kontokort”	1989	
Finansdepartementet	”Forskrift om meldings- og rapporteringsplikt til Norges Bank om betalinger mellom innlendinger og utlendinger m.v.”	2003	
Flatraaker, Dag Inge og Elisabeth Holvik	”Norges Banks nye oppgjørssystem, NBO”	1997/3	Penger og Kreditt
Flatraaker, Dag Inge og Pål Erik Robinson	”Inntekter, kostnader og prissetting i betalingsformidlingen”	1995/2	Penger og Kreditt

FNH	”Avtale- og regelverksamling for innenlands betalingsformidling”	2006	FNH
Forfang, Jo, Terje Norderud og Andreas Sand	”Rettslige forhold ved derivater, swapper og repoer”	1996/3	Penger og Kreditt
Forsbak, Einar	”Sparebankenes nyere historie”	, 2004	Sparebankforeningen
Gjedrem, Svein	Foredrag på Sparebankforeningens årsmøte i Haugesund: ”Finansiell stabilitet – erfaringer og utfordringer”.	Oktober 1999	
Gresvik, Olaf og Aris Kaloudis	”Økt kontantbeholdning – redusert kontantbruk: Et paradoks?”	2001/3	Penger og Kreditt
Gresvik, Olaf og Grete Øvre	”Bankenes kostnader og inntekter i betalingsformidlingen 2001”	2002/4	Penger og Kreditt
Gresvik, Olaf og Harald Haare	”Kostnader i betalingssystemet”	2009/1	Penger og Kreditt
Gresvik, Olaf og Harald Haare	”Payment habits at point of sale. Different methods of calculating use of cards and cash in Norway”	2008/6	Staff Memo Norges Bank
Gresvik, Olaf og Harald Haare	”Costs in the Norwegian payment System”	2009/4	Staff Memo Norges Bank
Grønvik, Gunnvald	”Videreutvikling av det indre markedet for finansielle tjenester”	2000/3	Penger og Kreditt
Grønvik, Gunnvald	”Ein europeisk marknad for betaling”	2010/1	Penger og Kreditt
Grønvik, Gunnvald og Eline Vedel	”Oppgjørssystemer i et internasjonalt perspektiv”, festskrift til Kjell Storvik	1999	Norges Banks skriftserie nr 28
Grønvik, Gunnvald og Leif Veggum	”Pengeflytting før og nå”, festskrift til Kjell Storvik	1999	Norges Banks skriftserie nr 28
Haraldsen, Jan Fredrik	”Ny lov om Norges Bank”	1985/2	Penger og Kreditt
Hoem, Betzy	”Nytt edb-basert bankreskontrosystem i Norges Bank”	1989/1	Penger og Kreditt
Holm, Vidar	”Avregningsavtaler og risiko ved betalingsoppgjør”	1996/2	Penger og Kreditt
Holter, Jon Petter	”Seddel- og myntomløpet taper stadig terreng”	1984/1	Penger og Kreditt
Humphrey, David, Moshe Kim og Bent Vale	”Realizing the gains from electronic payments: Costs, Pricing and Payment Choice”	2001/2	Journal of Money, Credit and Banking

Husevåg, Vigdis	”TARGET2-Securities – billigere og sikrere verdipapiroppgjør i Europa”	2010/1	Penger og Kreditt
Haare, Harald	”Norges Banks arbeid med avregning og oppgjør – et historisk perspektiv”	2007/3	Penger og Kreditt
Haare, Harald	”SEPA – standardiserte løsninger for betalingstjenester i Europa”	2008/1	Penger og Kreditt
Haare, Harald og Inger-Johanne Sletner	”Betalingssystemet – en kilde til risiko. Behovet for overvåkning og tilsyn”	2007/2	Penger og Kreditt
IMF	http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05200.pdf	2005	FSAP-vurdering av Norge
Innst. O. nr. 32 1935-36	”Lov om betalingsutjevning”		
Innst. O. nr. 50 1984-85	Innstilling fra Finanskomiteen om lov om Norges Bank og pengevesenet		
Innst. St. nr. 239 1991-92	”Statens konsernkonto”		
Innstilling fra en arbeidsgruppe	”Verdipapirsentral i Norge”	1984	
Innstilling fra en arbeidsgruppe	”Bankgiro – Postgiro” vedr en fellesblankett og andre samordningstiltak	1989	
Innstilling fra en arbeidsgruppe	Avregning (netting) av derivatkontrakter. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kredittilsynet.	1995	
Jahn, Gunnar, Alf Eriksen og Preben Munthe	”Norges Bank gjennom 150 år”	1966	
Jensen, Arne, Preben Munthe, Francis Sejersted, Arnljot Strømme Svendsen	”Studier i Sparing og Sparebankvesen i Norge 1822-1972”	1972	Gyldendal,
Kaloudis, Aris og Ola Storberg	”Kontanenes plass i det norske betalingssystemet”	2000/4	Penger og Kreditt
Knutsen, Sverre, Even Lange og Helge W. Nordvik	”Mellom næringsliv og politikk – Kreditkassen i vekst og kriser 1918-1998”	1998	Universitetsforlaget,
Kolberg, Ole Robert	”Mynten på Kongsberg”	1986/2	Penger og Kreditt
Kolberg, Ole Robert	”Ny norsk mynttrekke vedtatt etter kunstnerkonkurranse”	1993/4	Penger og Kreditt

Kolberg, Ole Robert	”Prinsipper for utgivelse av minnemynter og lignende”	1995/2	Penger og Kreditt
Konkurransetilsynet	”Konkurransesituasjonen i finansmarkedene”	2002	
Kredittilsynet	IKT-forskrift	2003	
Kredittilsynet, Forbrukerrådet og Forbrukerombudet	”Tiltak for å forbedre informasjonstilbudet til sluttbrukerne i finansmarkedet”	2004	
Larsen, Kai og Sverre W. Skagemo	”Kontanters rolle som betalingsmiddel”	1997/4	Penger og Kreditt
Lie, Einar	”Den norske Creditbank 1982-1990 – En storbank i vekst og krise”	1998	Universitetsforlaget,
Lund, May Helle og Kjetil Watne	”Ny lov om betalingssystemer mv.”	2000/2	Penger og Kreditt
Lund, May Helle og Thorvald Grung Moe	”Om elektroniske penger”	1997/4	Penger og Kreditt
Magnussen, Einar	”Hvorfor skal det koste å bruke sjekk?”	1974/2	Penger og Kreditt
Magnussen, Einar	”Ny organisasjonsstruktur i Norges Bank”	1986/1	Penger og Kreditt
Norges Bank	Årsberetninger		
Norges Bank	Årsrapporter om betalingssystem		
Norges Bank	”Organisasjonsstrukturen og virksomheten ved Norges Banks hovedkontor”	1991/3	Penger og Kreditt
Norges Bank	Høring om NOU 1996:2 Om verdipapirhandel	1996/2	Penger og Kreditt
Norges Bank	”Norges Banks overvåking av og tilsyn med betalingssystemet”	2002/1	Penger og Kreditt
Norges Bank	Årsberetninger	1945-2010	
Norges Bank	Årsrapporter for betalings-system	1987-2010	
NOU 1974:38	”Bankkort”, delutredning fra utvalget til vurdering av betalingsformidlings-systemet.	1974	
NOU 1977:56	”Databehandling i betalingsformidlingen”	1977	
NOU 1979:16	”Betalingsformidling” (Stoltz-utvalget)	1979	
NOU 1983:39	“Lov om Norges Bank og pengevesenet”	1983	
NOU 1994:19	”Finansavtaler og finansoppdrag”	1994	
NOU 1995:1	”Investeringsforetak”, Innstilling nr 1 fra Verdipapirhandellov-utvalget	1995	

NOU 1995:25	”Sikringsordninger og offentlig administrasjon”	1995	
NOU 1996:2	”Verdipapirhandel”, Innstilling nr. 2 fra Verdipapirhandel-lovutvalget.	1996	
NOU 1996:24	”Betalingsystemer m.v.”, Delutredning nr. 3 fra Banklovkommisjonen	1996	
NOU 1998:14	”Finansforetak mv.”	1998	
NOU 2000:10	”Lov om registrering av finansielle instrumenter”	2000	
NOU 2005:17	”Om overtakelsestilbud (tilbudspått og frivillig tilbud ved oppkjøp av selskaper)”	2005	
NOU 2006:3	”Om markeder for finansielle instrumenter”	2006	
NOU 2007:10	”Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering”	2007	
NOU 2008:21	”Nettbankbasert betalingsoverføring”	2008	
Næs, Randi	”Derivatmarkedene”	1994/4	Penger og Kreditt
Ot. prp. nr 22 2003-04	”Om lov om finansiell sikkerhetsstillelse”		
Ot. prp. nr 3 2008-09	”Om lov om hvitvasking”		
Ot. prp. nr 34 2006-07	”Om lov om verdipapirhandel, lov om regulerte markeder”		
Ot. prp. nr. 14 1982-83	”Om lov om endringer i penge-lovgivningen”		
Ot. prp. nr. 17 1991-92	”Om lov om Norges Postbank”		
Ot. prp. nr. 25 1984-85	”Om lov om Norges Bank og pengevesenet”		
Ot. prp. nr. 29 1996-97	”Om lov om verdipapirhandel”		
Ot. prp. nr. 35 1935-36	”Lov om betalingsutjevning”		
Ot. prp. nr. 39 2001-02	”Om lov om registrering av finansielle instrumenter”		
Ot. prp. nr. 41 1998-99	”Om lov om finansavtaler og finansoppdrag”		
Ot. prp. nr. 45 1991-92	”Lov om Norges Postbank”		
Ot. prp. nr. 64 1981-82	”Lov om sjømenn og lov om aksjefond”		
Ot. prp. nr. 72 2002-03	”Om lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger m.v.” ”hvitvaskingsloven”		

Ot. prp. nr. 83 1984-85	”Om lov om verdipapirsentral”		
Ot. prp. nr. 92 2001-02	”Om lov om e-pengeforetak”		
Ot. prp. nr. 96 1998-99	”Om lov om betalingssystemer”		
Petersen, Erling	”Den norske Creditbank 1857-1957”	1957	
Petersen, Kaare	”Kredittpolitikken i støpeskjeen”	1982	Hjemmet-Fagpresseforlaget
Petersen, Kaare	”Bankkriser og valutauro - Forretningsbankenes historie i mellomkrigsårene”	1982	Hjemmet-Fagpresseforlaget,
Prop. 84 L 2009-2010	Samleproposisjon med blant annet endringer i lov om betalingssystemer		
Ravnsborg-Gjertsen, Peter og Jens Olav Sporastøyl	”Seddeltrykkeriet – en 190 års historie”	2007/2	Penger og Kreditt
SAF	”Det økonomiske forholdet mellom staten, Postgiro og det øvrige Postverket”	1987	
Sand, Andreas	”Norsk verdipapirsentral i 1985”	1983/4	Penger og Kreditt
Sand, Andreas	”Lovregulering av verdipapirmarkedet – enkelte sentrale spørsmål”	1985/4	Penger og Kreditt
Sannes, Håkon	”Forslag til ny lov om Norges Bank og pengevesenet”	1983/4	Penger og Kreditt
Sejersted, Francis, Trond Bergh, Tore Jørgen Hanisch, Even Lange og Helge Pharo	”En storbank i Blandingsøkonomien – Den norske Creditbank 1957 – 1982”	1982	Gyldendal,
Selnes, Bodil	”Den Kongelige Mynt 300 år – litt om anlegget ved elvebredden”	1986/2	Penger og Kreditt
Skånland, Hermod	”En nyttig sentralbank”	1985/2	Penger og Kreditt
Skånland, Hermod	”Sentralbankens oppgaver i dag og i fremtiden”	1991/2	Penger og Kreditt
Skånland, Hermod	”En unødvendig byrde”	1991/3	Penger og Kreditt

Solheim, Jon A.	”Betalingsformidlingen i Norge – den aktuelle situasjon og utviklingstendenser”	1988/3	Bergen Bank kvartalsskrift
Solheim, Jon A. og Helge Strømme	”Modernisering og utkontraktering av Norges Banks oppgjørssystem”	2003/4	Penger og Kreditt
St. meld. nr. 17 1991-1992	”Om posttjenestens fremtidige rammevilkår”		
St. meld. nr. 31 1986-1987	”Postmeldingen”		
St. meld. nr. 4 1945-46	”Vedr opprettholdelse av postgiroordningen”		
St. prp. nr. 38 1993-94	”Forslag til sammenslåing av Norges Postbank og Postgiro”		
St. prp. nr. 89 1991-92	”Statens konsernkonto”		
Statens rasjonaliseringsdirektorat	Postgiro – bankgiro – Utredning av systemtekniske samarbeidsmuligheter i 1966”	1966	
Steina, Per	”Noen synspunkter på norsk betalingsformidling”	1973/1	Penger og Kreditt
Storvik, Kjell	”Hvor ser Norges Bank utfordringer i den fremtidige betalingsformidling”	1994/4	Penger og Kreditt
Storvik, Kjell	”Utfordringer i betalingsformidlingen mot år 2000”	1996/4	Penger og Kreditt
Torvund, Olav	”Betalingsformidling i et rettslig perspektiv”	1993	TANO
UNCITRAL	”Model Law” for internasjonale betalinger	1992	
Vale, Bent	”Betalingkort og tosidige markeder – noen implikasjoner for policy”	2010/6	Staff Memo Norges Bank
Verdensbanken	The World Bank, ”Global Payment Systems Survey”	2007	
Watne, Kjetil	”År 2000 beredskapen i den finansielle infrastrukturen”	1999/3	Penger og Kreditt
Watne, Kjetil	”Tilfredsstiller norske betalings-systemer de nye BIS-anbefalingene?”	2001/2	Penger og Kreditt
Watne, Kjetil	”Nytt oppgjørssystem i Norges Bank”	2011/2	Penger og Kreditt



Norges Banks skriftserie / Occasional Papers No. 44

ISSN 0802-7188 (PRINTED), 1504-0577 (ONLINE)
ISBN 978-82-7553-631-8 (PRINTED), ISBN 978-82-7553-632-5 (ONLINE)