

# Norges Banks overvåking av og tilsyn med betalingssystemet

Sentralbankloven fra 1985 ga Norges Bank ansvaret for et effektivt betalingssystem. I tråd med større fokus på risikoen i betalingssystemet, både nasjonalt og internasjonalt, har også Norges Banks arbeid med betalingssystemspørsmål endret karakter. Betalingssystemloven fra 1999, som gir Norges Bank ansvaret for konsesjon og tilsyn med interbanksystemer, er viktig for utøvelsen av sentralbankens arbeid på området. Anbefalingene om betalingssystemer fra den internasjonale oppgjørsbanken (BIS) inneholder også et punkt om at sentralbanker bør offentliggjøre sin rolle og sine viktigste retningslinjer i arbeidet med betalingssystemet. For å presisere våre mål for og roller i betalingssystemet, og i tråd med anbefalingene fra BIS, offentliggjør Norges Bank her grunnlaget for bankens overvåking av og tilsyn med betalingssystemet.

## Bakgrunn

Betalingssystemet er en viktig del av et lands økonomiske og finansielle infrastruktur. Velfungerende betalingssystemer gjør det mulig å gjennomføre pengeoverføringer på en sikker måte og til avtalt tid. Ulike typer betalingstransaksjoner, for oppgjør av vare- og tjenestekjøp, kapitaloverførslor, verdipapirhandler, valutahandler mv. håndteres i betalingssystemet, og overføringene skjer mellom både personkunder, banker, bedrifter og offentlige etater. Disse overføringene resulterer i fordringer mellom avsenders og mottakers bank som 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 nøkkelrenter knytter seg til renten på bankenes fordringer på og lån i Norges Bank.

Betalingssystemet er også sentralt for stabiliteten i det finansielle systemet. Bankenes deltakelse i betalingssystemet eksponerer dem for ulike typer oppgjørsrisiko: Kredittrisiko er risikoen for tap hvis en annen bank ikke oppfyller sine forpliktelser, mens likviditetsrisiko er risiko for tap dersom motparten ikke kan gjøre opp hele eller deler av sin forpliktelse til avtalt tid. Legal risiko oppstår når lovgrunnlaget er uklart, slik at betalingsoverføringer ikke gjennomføres som forutsatt og gir uforutsette eksponeringer overfor andre deltakere, og dermed mulige tap. Operasjonell risiko er knyttet til mangelfulle prosedyrer, feil i IT-systemer, regelbrudd mv.

Risikoen den enkelte bank står overfor, kan gi opphav til en mer omfattende systemrisiko dersom betalingssystemet er organisert slik at problemer for en bank forplanter seg til en annen slik at stabiliteten i det finansielle systemet trues. Det er denne systemrisikoen som gjør at sentralbanker er opptatt av hvordan betalingssystemet er organisert. En vesentlig forutsetning for finansiell stabilitet er at betalings- og oppgjørssystemer er utformet og fungerer slik at oppgjørsrisikoen for deltakende banker er håndterbar, og at problemer for én enkelt bank begrenses til denne. Det internasjonale arbeidet for å redusere risikoen i betalingssystemene har

pågått i mer enn femten år, og norske myndigheter og finansnæringen selv har nøye fulgt opp dette med sikte på at det norske systemet fremstår som robust og effektivt i internasjonal sammenheng.

## Norges Banks ansvar på betalingssystemområdet

Norges Bank har et ansvar for å bidra til robuste og effektive betalingssystemer og finansmarkeder, og på den måten bidra til finansiell stabilitet. Overvåkingen av betalingssystemet er basert på det formelle ansvar som er nedfelt i sentralbankloven. Ifølge sentralbankloven § 1, 1. ledd skal Norges Bank «[...] fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet». Med dette som grunnlag arbeidet Norges Bank gjennom en årrekke sammen med bankene om utformingen av en felles infrastruktur for betalingsformidlingen i Norge slik at en kunne redusere kostnadene i betalingssystemet. Sammen med innføring av priser på betalingstjenester, som har medført at kundene benytter de billigste tjenestene der dette er hensiktsmessig, har dette gitt grunnlag for betydelige effektiviseringsgevinster. Dette arbeidet drives i dag fram i banknæringens egne organer med mindre direkte engasjement fra Norges Bank. Norges Bank har imidlertid i mer enn femten år fulgt utviklingen i det norske betalingssystemet gjennom Årsrapporten for betalingsformidling. Denne publikasjonen er i dag hovedkilden for informasjon om denne viktige delen av den finansielle infrastrukturen. Norges Bank vil videreføre dette arbeidet som en nøkkelreferanse for aktørene i markedet, for forbrukerne og for myndighetsorganer både i og utenfor Norge.

Arbeidet med en samordnet infrastruktur har medført store fordeler for brukerne, selv om den teknologiske utvikling etter hvert kan komme til å medføre at småskalaløsninger kan gi samme kostnadsfordeler og dermed muliggjøre en større grad av konkurranse. Når nye betalingsløsninger og nye aktører kommer på

markedet, vil Norges Bank legge vekt på at systemene kommuniserer med hverandre, slik at effektiviteten i det samlede systemet ivaretas. Det er også Norges Banks oppfatning at bankene bør være sentrale i utformingen av nye betalingsløsninger, selv om andre aktører kan tilby enkelte avgrensede produkter. Grensekryssende betalinger tar normalt lengre tid å gjennomføre og koster betydelig mer enn betalinger innenlands. Norges Bank vil søke å bidra til at EUs anbefalinger og reguleringer følges opp på en smidig og hensiktsmessig måte også i Norge.

Betalingsystemloven av 1999 gir Norges Bank ansvar for konsesjon og tilsyn med interbanksystemene, som omfatter systemene for avregning og oppgjør mellom banker. Loven reflekterer den økende erkjennelse av betalingsystemenes betydning for den finansielle stabiliteten, som vokste fram på 1980- og 1990-tallet. Loven bygger på næringens ansvar for å utforme stabile og robuste systemer i et nært samspill med Norges Bank som den øverste bank i det norske oppgjørssystemet. Men loven hjemler også i siste instans muligheten for Norges Bank til å gripe direkte inn med pålegg i forhold til interbanksystemer med betydning for finansiell stabilitet. De norske interbanksystemene har svært ulik størrelse og funksjon, og Norges Bank har derfor adgang til å unnta fra konsesjonsplikt systemer uten betydning for den finansielle stabiliteten.

Ansvar for betalingsystemet er etter loven delt mellom Norges Bank og Kredittilsynet, der Kredittilsynet har ansvar for de kunderettede delene av betalingsystemet (systemene for betalingstjenester). De to institusjonene har identifisert kontaktflatene på dette området og avklart ansvars- og arbeidsdeling. Det vil ofte være vanskelig å trekke et klart skille mellom de to delene av betalingsystemet, og det utveksles løpende informasjon om pågående arbeid. Norges Banks hovedfokus vil som nevnt være overvåking av effektiviteten i betalingsystemet under ett, herunder også de kunderettede delene, og det må i denne sammenheng understrekes at svikt i de kunderettede delene av betalingsystemet også vil kunne ha betydelige samfunnsmessige konsekvenser og ringvirkninger, noe som underbygger behovet for en løpende overvåking. Kredittilsynet har også ansvar for å godkjenne verdipapiroppgjørssystemer. Norges Bank vil i kraft av å være oppgjørsbank for pengedelen av verdipapiroppgjørene løpende vurdere deres betydning for den finansielle stabiliteten.

Betalingsystemloven er basert på internasjonale anbefalinger, i første rekke fra Bank for International Settlements (BIS) og den europeiske sentralbanken (ESB). Loven er i tråd med BIS-anbefalingene Core Principles for Systemically Important Payment Systems, som i dag er den internasjonale normen for innretningen av betalingsystemet. Rapporten nedfeller ti prinsipper som viktige betalingsystemer skal tilfredsstillende, med fokus på begrensning av hhv. legal, økonomisk og operasjonell risiko, systemets kostnadseffektivitet og til-

gangskriterier. BIS har også gitt fire anbefalinger for hvordan sentralbankene skal utøve sitt ansvar på området, både mht. overordnede mål og for implementeringen av de ti prinsippene gjennom alle deler av betalingsystemet. Med betalingsystemloven ble også EØS-direktivet om endelig oppgjør i betalingsystemer og oppgjørssystemer for verdipapirer (oppgjørsdirektivet) inkorporert i norsk lov. Dermed kan det etableres rettsvern for betalinger som inngår i boet til en bank som er satt under administrasjon.

Formålet med betalingsystemloven er å bidra til at systemene organiseres slik at hensynet til finansiell stabilitet blir ivaretatt. Norges Bank skal imidlertid ikke detaljstyre systemene eller overta operatørens ansvar for driften av systemet. Så lenge kravene i betalingsystemloven er oppfylt, bestemmer operatørene selv hvordan systemene skal utvikles og drives. Forarbeidene til betalingsystemloven gjør det klart at loven er et supplement til næringens egen regulering av systemene, ikke en erstatning. I utøvingen av tilsynsmyndigheten legges det derfor vekt på at det er bankenes eget ansvar å drive interbanksystemene slik at hensynet til både risiko og effektivitet blir tilstrekkelig ivaretatt. Norges Banks løpende tilsyn av konsesjonsbelagte interbanksystemer vil delvis være basert på møter med konsesjonshaver der slike forhold drøftes i mer detalj, samt omfatte en årlig rapportering av deltakelse og omsetning i systemet. I tillegg skal alle endringer av betydning når det gjelder eier-, organisasjons- og driftsforhold meldes til Norges Bank før endringen foretas.

I tråd med BIS-anbefalingene bidrar Norges Bank også i kraft av sin rolle som øverste oppgjørsbank til å sikre gjennomføringen av betalingsoppgjørene: gjennom kontoholdet i Norges Bank sikres bankene oppgjør uten underliggende kredittrisiko, og Norges Bank stiller gjennom en pantesikret låneadgang likviditet til rådighet for bankene og sikrer dermed at betalingene raskt kan gjøres opp.

### *Risikoen i det norske betalingsystemet*

Etter ikrafttreddelsen av betalingsystemloven og de tilpasninger som er skjedd for å tilfredsstillende kravene til konsesjon, anses den legale risikoen i det norske betalingsystemet som svært begrenset. Norges Banks analyser viser at også kreditt- og likviditetsrisikoen totalt sett er relativt begrenset etter flere års samarbeid mellom bankene og Norges Bank om ulike risikoreducerende tiltak i det norske betalingsystemet. Etter Norges Banks vurdering tilfredsstillende de sentrale interbanksystemene i Norge anbefalingene fra BIS. Fokuset på risikosiden framover vil derfor i hovedsak ligge på risikoen knyttet til norske bankers deltakelse i internasjonal valutahandel (valutaoppgjørskrisiko) og operasjonell risiko.

Den gjenværende oppgjørskrisikoen er hovedsakelig knyttet til at bankene utsetter seg for høye eksponeringer i forbindelse med valutahandler. Grunnen til dette er at oppgjør i ulike valutaer skjer i ulike oppgjørssystemer, normalt til ulik tid. Deltakerne utsettes dermed for risiko for at noe uforutsett skjer dersom de betaler ut utgående valuta før de mottar den inngående. Etableringen av en internasjonal flervaluta oppgjørskbank, CLS – Continuous Linked Settlement, vil redusere oppgjørskrisikoen forbundet med slike handler betydelig. Norske banker skal etter planen kunne slutte seg til systemet når det settes i gang i tredje kvartal 2002, og norske kroner vil kunne inngå som oppgjørskvaluta senest ett år etter at systemet er i drift. Det har vært et nært samarbeid mellom banknæringen og Norges Bank siden 1999 om etableringen av denne løsningen.

Norges Bank legger stor vekt på at den operasjonelle risikoen i de private avregnings- og oppgjørssystemene reduseres. Blant annet har driftsavbruddene i bankenes driftssentraler vist at det kan være en betydelig sårbarhet på dette området. Det er systemenes eget ansvar å sørge for rutiner, reserveløsninger, kompetanse og beredskap som setter dem i stand til å håndtere den operasjonelle risikoen på en god måte. Banknæringen har igangsatt arbeid for å vurdere tiltak som er nødvendige for å redusere denne risikoen. Dette viser at næringen selv har fokus på problemstillingen og at den operasjonelle risikoen tas på alvor. Det forventes imidlertid også at de enkelte systemene gjennomgår sine rutiner og løsninger med tanke på risikoreduksjon. Norges Bank vurderer fortløpende behov for eventuelle tiltak i forhold til systemer som ikke har tilstrekkelig fokus på den operasjonelle risikoen, og har et nært samarbeid med Kredittilsynet med dette for øye.

### *Norges Banks operative virksomhet på betalingssystemområdet*

Utviklingen og driften av Norges Banks oppgjørssystem (NBO) har gjort det mulig for Norges Bank å påvirke organiseringen av betalingssystemet, og dermed risikoen

og effektiviteten. Med betalingssystemloven kan Norges Bank i tillegg rette krav til og overvåke effektivitet og risiko også i den bankdrevne delen av avregnings- og oppgjørssystemet gjennom konsesjonskravene. Blant annet som en følge av dette har Norges Bank igangsatt et arbeid for å vurdere organiseringen av det norske betalingssystemet. I den forbindelsen er det foretatt en prinsipiell gjennomgang av hva som er sentralbankens ansvar og oppgaver på betalingssystemområdet.

De primære sentralbankfunksjonene knytter seg til det å kunne tilby bankene oppgjør i et risikofritt betalingsmiddel, dvs. fordringer på Norges Bank, og å sikre tilstrekkelig likviditet i interbankmarkedet slik at avregning og oppgjør ikke stopper opp, primært ved at bankene kan låne i Norges Bank på grunnlag av sikkerhet i deres verdipapirbeholdning. Disse grunnleggende funksjonene kan imidlertid ivaretas uten at Norges Bank nødvendigvis har et omfattende drifts- og utviklingsmessig engasjement innenfor oppgjørssystemet. På dette grunnlaget har Norges Bank invitert banknæringen til et samarbeidsprosjekt som skal kartlegge grunnlaget for andre løsninger med hensyn til oppgavefordelingen i det norske avregnings- og oppgjørssystemet. Siktemålet er å etablere en hensiktsmessig arbeidsdeling med bankvesenet, der Norges Bank kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver, som er: konsesjonstildeling og tilsyn med interbanksystemene, oppgjør i et risikofritt betalingsmiddel og tilførsel av likviditet til oppgjørene samt de pengepolitiske koplinger til betalingssystemet. Det legges til grunn at en slik gjennomgang skal avdekke samordningsgevinster som over tid reduserer de samlede kostnader i avregnings- og oppgjørssystemet.

### *Som ytterligere lesing anbefales:*

- Enge, Asbjørn og Bjørn Bakke (2000): "Risikoforholdene i det norske oppgjørssystemet 1995-2000" *Penger og Kreditt* 4/00 s 255-262
- Watne, Kjetil (2001): "Tilfredsstiller norske betalingssystemer de nye BIS-anbefalingene?" *Penger og Kreditt* 2/2001 s 101-108