

## 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<sup>3, 4</sup>.

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

---

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

<sup>4</sup> 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 motparter<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> 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:

- Oppgjørrisiko 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 verdipapirooppgjørssystemer. 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.