

Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

Dato: 15.03.2012
Vår ref.: 12-111/BKA/EJ
Deres ref.: 11/3470

Høringsuttalelse – Rapport fra arbeidsgruppe om makroovervåking

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementet datert 30. januar 2012 der det bes om eventuelle merknader til innholdet i rapporten "Organisering av og virkemidler for makroovervåking av det finansielle systemet".

1. Hovedsynspunkter

FNO har tidligere uttrykt støtte til den pågående internasjonale kapitalkravsreformen, Basel III, med formål å gjøre det finansielle system mer robust. Gjennomføringen av reformen i Europa (CRD IV) forutsetter harmonisert implementering, for å sikre like konkurranseforhold på tvers av landegrensene. Dette gjelder også innretningen av makroovervåking og bruk av virkemidler. FNOs hovedsynspunkter til innholdet i rapporten om makroovervåking sammenfattes som følger:

- Norge vil være forpliktet til å følge kommende EU-regulering. Hensynet til konkurranseevne og sammenlignbarhet tilsier at nasjonale særløsninger unngås.
- FNO støtter et samarbeid om makrotilsyn og makroregulering i Norden.
- Regulatoriske tiltak som søker å virke motsyklisk er vanskelig å kalibrere og innebærer risiko for at tiltakene virker for sterkt eller til feil tid. Dette tilsier varsomhet, spesielt inntil det er opparbeidet tilstrekkelig erfaring og kompetanse på området.
- Overlappende kapitalkrav må unngås, eksempelvis Pilar 2-krav og motsykliske bufferkrav som har til formål å adressere samme risiko.
- Motsyklisk buffer må, som forutsatt i den internasjonale kapitalkravreformen, benyttes til å styrke finansinstitusjonenes tapsbærende evne. Bufferkravet skal ikke benyttes som generelt aktivitetsregulerende virkemiddel.
- Nivået på den motsykliske bufferen bør fastsettes av Finanstilsynet, etter råd fra sentralbanken, for å sikre et fortsatt konsistent og helhetlig tilsyn, som anbefalt av arbeidsgruppens mindretall.
- FNO er tilfreds med at arbeidsgruppen nå ikke foreslår innføring av andre mulige makrotiltak som beskrives i rapporten. Flere av disse tiltakene vil kreve langt mer omfattende analyser før de eventuelt vurderes tatt i bruk.

2. Generelt om makroovervåking

Det er internasjonal enighet om at konsistent implementering av Basel III/CRD IV er viktig for å oppnå hensikten med kapitalreformen. Dette gjelder også nye krav om makroovervåking og -tiltak. EU har etablert et eget tilsynsorgan, European Systemic Risk Board (ESRB), for å overvåke konsistent anvendelse av regler og retningslinjer knyttet til makrotilsynet. Mens Baselkomiteen og EU-kommisjonen i sitt arbeid fremhever like konkurransevilkår som et helt sentralt og viktig hensyn for sin regelverksutforming, er dette knapt nevnt i arbeidsgruppens rapport.

FNO slutter seg til at det er elementer ved dagens kapitalkravregelverk som kan ha prosykliske effekter. Vårt inntrykk er imidlertid at bankene har lagt vekt på bygge opp sin kapitaldekning i gode tider, og har slikt sett delvis tilpasset seg "motsyklisk" uten pålegg om dette gjennom Pilar 2.

Virkningene av nye makrotiltak vil være vanskelige å forutsi. God måloppnåelse vil kreve både riktig tidspunkt for innføring av krav og riktig styrke på kravene ("*timing and tuning*"). FNO vil spesielt peke på de usikre virkningene ved eventuell regulering av gjeldsgrad (LTI) og belåningsgrad (LTV). Dette er virkemidler som ikke egner seg for regulering av boligprisvekst (boligbobler). Slike "bobler" kan være resultat av helt andre fundamentale forhold enn norske bankers anledning til å yte lån, og etterspørselen etter boliglån kan møtes med tilbud fra kilder som ikke vil kunne omfattes av makroreguleringen. Også kompleksiteten i det nye kapitalkravsregelverket, samlet sett, gjør at norske myndighetene må være varsomme i bruken nye virkemidler.

Det vil kreve tid å opparbeide erfaring med å identifisere og overvåke systemrisiko, og å analysere og forutse hvilke faktorer som påvirker systemrisiko. Baselkomiteen har uttalt at det bør foretas en konsistent innsamling av globalt benyttede data for å støtte nasjonale vurderinger og beslutninger om makrovirkemidler. Norske myndigheter må samarbeide med andre lands myndigheter, spesielt de nordiske, for i størst mulig grad å utvikle en effektiv og konsistent virkemiddelbruk.

3. Sammenhengen med Pilar 2

Formålet med tilleggskrav som fastsettes som resultat av tilsynsmyndighetenes Pilar 2-prosess er å dekke risiko som ikke er omfattet av minstekravene som følger av Pilar 1 og bankenes interne ICAAP. Pilar 1 vil i fremtiden omfatte flere typer risiko, som særskilte krav til store og systemviktige institusjoner, bevaringsbuffer, bruk av motsyklisk buffer og eventuelt andre makrotiltak.

FNO vil sterkt understreke viktigheten av at institusjonene gjennom Pilar 2-prosessen ikke blir pålagt å holde kapital knyttet til systemrisiko og makroforhold som allerede er dekket gjennom Pilar 1 og ICAAP. Vi viser i denne sammenheng også til Finanstilsynets høringsnotat om gjennomføringen av CRD IV i Norge, der det på side 18 er uttrykt som følger: "Bruken av pilar 2 må også sees i sammenheng med kravet om kapitalbuffer, ettersom enkelte systemmessige risikoforhold både kan reflekteres i krav om motsykliske buffere og adresseres i pilar 2."

FNO finner det imidlertid vanskelig å forstå følgende synspunkt uttrykt av arbeidsgruppens representanter fra Finanstilsynet, gjengitt på side 61 i gruppens rapport:

”Det normale vil være at Pilar II-kravet til kjernekapital overstiger summen av minimumskravet og bufferkravene.”

Kommende EU-regelverk vil gi mindre rom for å fastsette krav gjennom Pilar 2, gitt at flere risikoområder dekkes gjennom Pilar 1. Vi ser ikke at foreliggende CRD IV-forslag åpner for at nasjonale tilsynsmyndigheter gjennom Pilar 2 normalt skal kunne fastsette krav av en slik størrelse at de overstiger bufferkravene.

Slik vi vurderer det, er det videre behov for at Finanstilsynet gir bankene mer detaljert informasjon om hvordan tilleggskrav etter Pilar 2 er kvantifisert. For å unngå utilsiktede markedseffekter, bør slike tilbakemeldinger unntas offentlighet.

FNO vil også bemerke at myndighetene etter artikkel 92 i EU-kommisjonens direktivforslag skal vurdere den risiko som den enkelte institusjon påfører det finansielle system, hensyntatt identifisering og måling av systemrisiko som referert til under artikkel 23 i forordningen om det nye europeiske banktilsynsorganet, European Banking Authority (EBA). EBA skal utarbeide en rekke tekniske standarder relatert til Pilar 2-kravene.

Arbeidsgruppen nevner som eksempel at særskilte kapitalkrav også kan stilles til grupper av institusjoner som har lav risikovekt for boliglån, fordi slike institusjoner kan utgjøre en risiko for det finansielle system. FNO vil peke på at det er viktig å sikre at norsk regulering under artikkel 95 i EU-kommisjonens direktivforslag harmonerer med de retningslinjer EBA skal utarbeide.

4. Arbeidsgruppens presentasjon av mulige nye makrovirkemidler

Rapportens kapittel 3 inneholder en beskrivelse av en rekke mulige makrovirkemidler, som det kan gis inntrykk av at norske myndighetene fritt kan velge mellom. FNO savner her en klar henvisning til hvilke virkemidler som faktisk vurderes tatt inn i kommende EU-regelverk og hvilke virkemidler dette regelverket vil tillate benyttet som nasjonale valg.

Arbeidsgruppen uttrykker generelt at strengere kapitalkrav kan oppnås ved å påvirke ”teller” eller ”nevner” i beregningen av kapitaldekningen. FNO vil understreke at særnorske krav som påvirker ”teller” og/eller ”nevner” lett vil medføre at norske institusjoner fremstår som mindre solide enn utenlandske institusjoner. FNO mener derfor at eventuelle særnorske krav primært bør komme til uttrykk ved nivået på selve kapitalkravet.

5. Nærmere om motsyklisk kapitalkrav

FNO vil, som arbeidsgruppens mindretall, vise til at formålet med motsyklisk kapitalkrav er å styrke finansinstitusjonenes soliditet i oppgangstider, og dermed evnen til å tåle tap etter perioder med sterk kredittvekst. Formålet med bufferen er ikke å supplere pengepolitikken eller for øvrig å påvirke det generelle aktivitetsnivået i økonomien. Krav om motsyklisk buffer er i så henseender heller ikke et egnet virkemiddel.

FNO kan støtte utvalgets syn om at kredittindikatoren anbefalt av Baselkomiteen og EU-kommisjonen er for mekanisk til å kunne utgjøre et fullverdig vurderingsgrunnlag. Blant annet vil den ikke belyse om trenden representerer et bærekraftig eller ønsket forhold mellom gjeld/BNP. Som også arbeidsgruppen påpeker vil imidlertid kommende EU-regulering trolig legge klare begrensninger med hensyn til hvilket beslutningsgrunnlag som kan benyttes ved fastsettelsen av den motsykliske bufferen. I EU-kommisjonens CRD IV-forslag står avvik mellom kreditt/BNP og dens langsiktige trend helt sentralt. Det refereres i denne sammenheng til direktivforslagets artikkel 126 punkt 3 som regulerer bruk av metode:

“...Each designated authority shall assess and set the appropriate countercyclical buffer rate for its Member State on a quarterly basis, and in so doing shall take into account:
(a) the buffer guide calculated in accordance with paragraph 2;
(b) any current guidance maintained by the ESRB in accordance with Article 125(1)(a), (c) and (d) and any recommendations issued by the ESRB under paragraph 9; and
(c) any other variables that the designated authority considers relevant...”

Dersom ”andre størrelser”, jf. (c), benyttes som argument for å sette bufferkravet høyere enn avviket mellom kredittvekst og trend isolert sett skulle tilsi, skal dette ”godkjennes” av EBA og ESRB. Den delen av bufferen som tilskrives ”andre størrelser” kan heller ikke gjøres gjeldende for banker med annen hjemstat. Vi viser i denne sammenheng til utkastet til forordning kapittel 126 punkt 4 b. Begrensningen på den motsykliske buffer som kan legges på banker med annen hjemstat, jf. over, gjør det av konkurransemessige hensyn generelt vanskelig å legge stor vekt på andre størrelser.

FNO finner det på dette grunnlag overraskende at arbeidsgruppen i rapportens punkt 4.2.7 foreslår en modell for å fastsette motsyklisk kapitalbuffer der avvik mellom kreditt/BNP og trend ikke er nevnt. Vi viser også til at arbeidsgruppen selv, på side 46 i rapporten, har uttrykt at Baselkomiteens forslag til indikator for kreditt/BNP-gap ” ser ut til å være et godt utgangspunkt for å bestemme nivået på den motsykliske kapitalbufferen.”

FNO vil videre peke på at Baselkomiteen og EU-kommisjonen vektlegger at medlemslandene koordinerer buffersatsene så langt som mulig. Både i henhold til Baselkomiteens veiledning (desember 2010) og i fortalens punkt 58 samt artikkel 126 i EU-kommisjonens direktivforslag, forventes det at myndighetene har et felles utgangspunkt for beregning av den motsykliske bufferen

ved bruk av kredittindikator. Bruk av felles metode for beregning av gap mellom kreditt/BNP og trend er særlig viktig i forhold til buffernivået som kan pålegges institusjoner med annen hjemstat.

FNO vil også peke på at utviklingen av makrotilsyn og –virkemidler er i en tidlig fase. Sammenhengen mellom kreditt og realøkonomien er kompleks, noe som betyr at myndighetene må være varsom ved kalibreringen av nye krav. Norske myndigheter må vinne erfaringer med analyser av systemrisiko og bruk av kredittindikatorer før det konkluderes med hvilken ”modell” som er best egnet for å fastsette motsyklisk kapitalkrav. Gap mellom kreditt/BNP og trend må uansett være en sentral del av beslutningsgrunnlaget.

Arbeidsgruppen legger til grunn at en diskresjonær motsyklisk kapitalbuffer bør innføres i Norge senest samtidig med innføring i andre europeiske land. FNO er av det syn at innføringen av et slikt virkemiddel i Norge må skje i takt med EØS-regelverket.

Vi vil for øvrig peke på at arbeidsgruppen under sine vurderinger av effekter av motsyklisk krav (side 39) i rapporten refererer til Finanskriseutvalgets beregninger av verdien av ”implisitt statsgaranti” for DNB Bank. Dette er beregninger som tidligere er blitt sterkt kritisert for å være basert på feil premisser, og burde ikke vært benyttet som referanse i arbeidsgruppens rapport.

6. Forholdet mellom motsyklisk kapitalbuffer og utøvelsen av pengepolitikken

Arbeidsgruppens vurderinger av forholdet mellom bruk av motsyklisk kapitalbuffer og pengepolitikken synes å være basert på at begge virkemidler skal benyttes i ”stabiliseringspolitikken”. Spesielt henvises det til at den motsykliske kapitalbufferen ”søker å påvirke kredittsykelen”. FNO vil understreke at både Baselkomiteens anbefalinger og foreliggende forslag til EU-regulering bygger på at formålet med bufferkravet er å øke finansinstitusjonenes tapsbærende evne. At økte kapitalkrav også vil dempe kreditttytingen er en følgeeffekt, og skal ikke være den primære målsettingen.

7. Nærmere om andre makrovirkemidler

7.1. Begrensninger på belåningsgrad på bolig

Arbeidsgruppen har konkludert med at begrensninger på boliglånsstørrelse i forhold til boligens (pantets) verdi (loan to value – LTV) først og fremst egner seg som en mer permanent regulering. Hyppige justeringer i slike krav vil kunne ha flere uheldige virkninger. Gruppen trekker også frem at strenge krav til LTV kan skape grobunn for et nytt gråmarked. FNO slutter seg til disse vurderingene. Her er det særlig viktig at en varierende grense for belåningsgrad på bolig vil skape en uforutsigbar situasjon, spesielt for unge som sparer til egen bolig.

7.2. Begrensninger på gjeldsgrad

Arbeidsgruppen peker på at krav om maksimal gjeldsgrad (loan to income - LTI) kan påvirke husholdningenes gjeldsadfærd og øke deres finansielle robusthet, og blant annet kunne dempe vekst i boligpriser. Gruppen mener virkemiddelet egner seg best som en permanent ordning, men at det også kan være et egnet virkemiddel for å begrense oppbygging av systemrisiko.

FNO vil peke på at Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis til boligformål allerede begrenser lånestørrelse i forhold til inntekt, ved at det kreves at låntaker skal tåle et rentepåslag på fem prosent. FNO mener at grenser for belåningsgrad innebærer en unødig detaljregulering og en uheldig inngripen i institusjonenes kredittvurderingskompetanse og den enkelte forbrukers muligheter til finansiering. Virkemiddelet vil motvirkes av lekkasjer, for eksempel ved gråmarkeds lån eller lån fra familie, og ha varierende effekt, avhengig av rentenivået (f. eks er LTI på 3 lavt når rentenivået er lavt, og høyt når rentenivået er høyt). Etter EU-kommisjonens forslag til forordning, artikkel 120, er det bare stilt krav om at institusjoner skal ha en maksimal gjeldsgrad som del av sin kredittpolicy.

FNO støtter av disse grunner ikke regulering av gjeldsgrad (LTI) som et makrovirkemiddel. Virkemiddelet må også vurderes imot hva kommende EU-regulering vil tillate.

7.3. Hjemmel til å fastsette krav ut fra hensynet til finansiell stabilitet

Arbeidsgruppen mener at det kan være behov for en lovhjemmel, slik at retningslinjer om forsvarlig utlånspraksis kan forankres i forskrift, og at det også kan være behov for en mer generell hjemmel til å fastsette krav til finansinstitusjonene ut fra hensynet til finansiell stabilitet.

FNO vil peke på at EU-kommisjonens CRD IV forslag inneholder "hjemmelsgrunnlag" for å pålegge institusjoner, eller grupper av institusjoner, særlige krav. Kommisjonens forslag inneholder også klare begrensninger på bruken av, og strenge krav til begrunnelsene for, slike krav. FNO mener derfor at vurderingene av behov og ønsker om lovendringer må avvende resultatet av behandlingen av CRD IV.

7.4. Kapitalkrav for bankers boliglån – risikovekter

Med Basel II ble det innført mer risikofølsomme kapitalkrav, krav til bedre risikostyring, kontroll, tilsyn og krav om mer informasjon til markedet. Arbeidsgruppen uttrykker bekymring for at krav til kapital knyttet til pantsikrede boliglån er blitt lavere som følge av innføring av interne beregningsmetoder (IRB). Utvalget mener at det ut fra hensynet til finansiell stabilitet bør være mulighet for å pålegge skjerpede kapitalkrav for slike utlån.

FNO vil peke på at muligheten til å redusere kapitalkravet gjennom lave risikovekter i IRB-beregningene er blitt begrenset gjennom kravet om 80 prosent beregningsgrunnlag etter Basel I. For utlån til boligformål betyr dette en risikovekt på minst 40 prosent for IRB-banker. Vi vil for øvrig vise til våre synspunkter gitt i høringsuttalelse 25. november 2011 om videreføring av Basel I-gulvet.

Av hensyn til bankers risikostyring er det viktig at risiko kan differensieres ved bruk av interne modeller. God risikostyring forutsetter at ulike kapitalkrav må gjelde for ulike grader av risiko. Et eventuelt krav om høyere risikovekter i Norge må være begrunnet med at norske boliglån innebærer dokumentert høyere risiko enn tilsvarende utlån i andre europeiske land. FNO mener at dette ikke er tilfellet. Særnorske risikovekter vil dessuten gjøre sammenligning av norske og utenlandske institusjoners risikovektede balanser vanskeligere. Som pekt på i punkt 4 mener FNO at tiltak for å styrke soliditeten bør skje ved å øke selve kapitalkravet, ikke ved å påvirke beregningsgrunnlaget (risikovektene).

FNO vil videre vise til at EBA skal utarbeide bindende tekniske standarder og retningslinjer, deriblant en revisjon av parametrene i IRB modellene. Det er viktig at norske myndigheter ikke forskutterer konklusjonene fra EBA sitt arbeid. Om risikovekter siteres følgende fra BIS-leder Jaime Carunas tale fra 7. februar 2012, med tittel "Building av resilient financial system":

"....At present, risk-weighted assets calculations of similar exposures vary significantly across borders. Such differences have led some to argue that the risk-based capital regime is fundamentally broken or that it is biased against certain jurisdictions. This is an exaggeration: many of these concerns are based on aggregated data that mask the actual differences in the underlying portfolios of banks. Moreover, the Basel Framework lets banks use their own internal data and models as inputs for the calculation of capital requirements, so that some variation in risk-weighted assets is inevitable.

That said, these calculations do vary enough to warrant further investigation. The bottom line is that minimum capital requirements must accurately reflect the risk that banks actually face. Regulators are therefore doing studies based on benchmark or hypothetical portfolios. The Basel Committee will publish the results of this very promising work in the near future. Transparency should be an important component of any eventual solution...."

FNO vil, som i vårt hørings svar om gjennomføringen av CRD IV i norsk lov, peke på at formålet med økt integrasjon på finansområdet, og det nye detaljerte regelverket for banker, er å skape et "level playing field" og en "single rulebook" for tilsynsenheter og tilsynsmyndigheter. For norske banker er det av konkurransemessige grunner viktig at myndighetene lojalt følger den tilsynspraksis og forståelse av regelverket som EU, herunder EBA, legger opp til.

FNO vil særlig trekke frem behovet for harmonisering av prinsippene for tallfesting av risikovekter og parametre i de modeller som IRB-bankene benytter. Vi støtter derfor arbeidsgruppens forslag om at myndighetene gjennom testporteføljer undersøker ulikheter i risikovekting. Slike tester bør omfatte alle IRB-banker som driver virksomhet i Norge og for flere typer utlån, spesielt næringslån. Det bør vurderes om og hvordan resultatet av slike undersøkelser kan offentliggjøres, slik at markedsaktørene får bedre grunnlag for å vurdere innholdet i IRB-beregningene, spesielt mellom land. Nordiske tilsynsmyndigheter bør bli enige om felles opptreden på dette området.

Vi vil for øvrig anføre at vi ikke deler arbeidsgruppens vurdering av at de norske ”reglene for gjeldsordning gjør det vanskelig for kreditorer å få dekket sine krav”, selv om FNO har uttrykt seg positivt til en revisjon av satsene for livsopphold.

7.5. Kapitalkrav for systemviktige banker

Baselkomiteen vedtok i november 2011 anbefalinger om krav til globale systemviktige og internasjonalt aktive banker. Dette omfatter krav om høyere tapsbærende evne og økt tilsyn, og skal redusere sannsynligheten for finansiell ustabilitet. Baselkomiteen og G20s Financial Stability Board (FSB) vil utrede hvordan krav til nasjonale SIFIs kan tilpasses.

FNO vil peke på at det ennå ikke er fastsatt internasjonale anbefalinger om krav til nasjonale systemviktige institusjoner, og at regulering på dette området ikke er tatt inn i EU-kommisjonens forslag til CRD IV. FNO støtter arbeidsgruppens syn om at norske myndigheter bør avvente og deretter forholde seg til et eventuelt kommende EØS-regelverk på dette området.

7.6. Tiltak rettet mot bankenes finansiering - generelt

Arbeidsgruppen peker på at bankenes finansieringsstruktur kan gi opphav til oppbygging av systemrisiko, med bakgrunn i at bankene i oppgangstider i økende grad vil benytte kortsiktig markedsfinansiering for å muliggjøre rask ekspansjon. Etter FNOs oppfatning er årsakene til økt kortsiktig finansiering mer sammensatt. Det ble gjennom oppgangsperioden i forkant av finanskrisen ført ekspansiv pengepolitikk i de store valutaområdene, også i Norge, med hensikt nettopp å stimulere aktivitetsnivået. Lave kortsiktige renter som fulgte av dette, bidro naturlig nok også til å øke etterspørselen etter kortsiktig finansiering.

Arbeidsgruppen tar ikke opp den systemrisiko som ligger i norske bankers avhengighet av utenlandsk finansiering. FNO har ved flere anledninger pekt på denne avhengigheten som en svært viktig risikofaktor for finansiell ustabilitet i Norge, gjennom smitte fra utlandet. Denne avhengigheten er en følge av at sektorer med spareoverskudd plasserer dette ute (i Norge i hovedsak Staten), mens sektorer med finansielt spareunderskudd må finansiere seg fra utlandet via bankene. Det ”paradoksale” i denne situasjonen ble pekt på i flere høringsuttalelser til Finanskriseutvalgets utredning. Vi erkjenner at det ikke nødvendigvis finnes en enkel løsning på denne utfordringen, men mener problemstillingen burde være nevnt i rapporten, da det er helt naturlig at den gjøres til gjenstand for nærmere utredning.

7.7. Kvantitative likviditetskrav

FNO slutter seg til arbeidsgruppens vurdering av at det vil være viktig å følge opp nytt EØS-regelverk om likviditet når dette er avklart. Vi er imidlertid ikke kjent med at Baselkomiteen eller EU vurderer likviditetskrav som et tidsvarierende makrotiltak. Norske myndigheter har tidligere pekt på at det vil bli utfordrende for norske institusjoner å oppfylle de likviditetskrav som faktisk er foreslått (LCR og NSFR). FNO mener derfor at utvidet bruk av likviditetskrav ikke kan tas opp til vurdering før konsekvensene av LCR og NSFR er kjent.

7.8. Stabilitetsavgift

Når det gjelder stabilitetsavgift viser vi til FNOs høringsuttalelse til Finanskriseutvalgets utredning, der vi blant annet pekte på at en slik avgifts betydning for finansiell stabilitet synes svært uklar. Direkte virkemidler, som de kommende skjerpede krav til kapital og likviditet, samt løsninger for krisehåndtering, må anses langt mer treffsikre og formålstjenelige. Generelt vil nye avgifter redusere, ikke styrke, grunnlaget for å bygge kapitalbuffere.

7.9. Bankenes tilgang til likvide midler i sentralbanken

Arbeidsgruppen synes å antyde at norske banker kan ha ekspandert sin virksomhet basert på billig og rikelig tilgjengelig likviditet fra Norges Bank og forventninger om mer likviditet ved anstrengte markedsførhold. FNO deler ikke en slik vurdering. Vi vil vise til at det er Norges Bank som til enhver tid bestemmer hvor mye likviditet som er tilgjengelig i pengemarkedet, og dermed hvor mye folioinnskudd bankene samlet har. Fordi bankene etter hvert har ønsket å øke sine likvide reserver har Norges Bank gradvis måtte tilføre mer likviditet for å holde de korte pengemarkedsrentene nede på ønsket nivå. Spesielt markert ble dette under finansuroen i 2008/2009. Dette var for øvrig ikke et særnorsk fenomen. Det samme ble erfart i Sverige. I EU-landene er dette situasjonen også i dag. At bankene ønsker å ha rommelige likvide reserver i form av folioinnskudd, eller som ubenyttet pantsikret låneadgang, i sentralbanken, må derfor betraktes som resultatet av et bevisst valg om å holde lav likviditetsrisiko, ikke et ønske å ekspandere virksomhet. Vi vil også minne om at FNO tidligere har tatt til orde for at det bør vurderes tiltak for å redusere bankenes behov for å holde likvide reserver i Norges Bank, jf. vårt brev 30. november 2010 til Finansdepartementet om statens kontohold.

8. Institusjonelle rammer for makroovervåking

Arbeidsgruppens representanter fra Finansdepartementet og Norges Bank anbefaler at Norges Bank gis ansvaret for å utarbeide beslutningsgrunnlag og ta beslutninger om bruk av motsyklisk kapitalbuffer. Mindretallet, representantene fra Finanstilsynet, mener at det er liten grunn til å etablere et institusjonelt skille mellom forvaltningen av ordinære og motsykliske kapitalkrav.

FNO vil, som arbeidsgruppens mindretall, vise til at formålet med motsyklisk kapitalkrav er å styrke finansinstitusjonenes soliditet i oppgangstider, og dermed evnen til å tåle tap etter perioder med sterk kredittvekst. En løsning der Finanstilsynet fortsatt har det helhetlige ansvaret for å påse at institusjonene har tilstrekkelig soliditet er etter vårt syn den eneste løsning som "fullt ut ivaretar finansministerens konstitusjonelle ansvar for arbeidet med å sikre finansiell stabilitet", jf. ordlyden i Finansdepartementets høringsbrev til Finanskriseutvalgets utredning.

Internasjonalt anbefales at mer ansvar legges til sentralbanker, og spesielt legges det vekt på at myndighetsutøvelsen kan skje uten politiske føringer. Dette må sees i lys av de svakheter som ble avdekket ved tilsyn etter finanskrisen i en del andre land. FNO vil peke på at dette er svakheter som i stor grad skyldes uklare ansvarsforhold. FNO mener det vil være uheldig om norske myndigheter skulle forlate et system med gode erfaringer og et klart plassert ansvar for et helhetlig tilsyn med alle finansinstitusjoner, til fordel for et system med en oppsplittet myndighetsutøvelse.

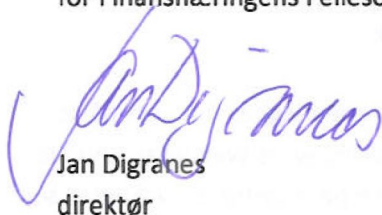
FNO anser det som positivt at en søker å begrense ressursbruken, men kan ikke se at det skulle spille noen rolle om det er Norges Bank eller Finanstilsynet som blir pålagt å holde de ressurser som er nødvendige. At Norges Bank allerede har bygget opp fagressurser på feltet kan ikke anses som avgjørende. Gruppen viser videre til at Norges Bank får, både gjennom sine markedsoperasjoner og gjennom rollen som långiver av siste instans, mye informasjon om situasjonen i banker og markedet. FNO vil til dette peke på at den motsykliske bufferen i all hovedsak skal knyttes til kredittvekst, ikke markedssituasjonen. Virkemiddelet forutsettes dessuten anvendt også overfor grupper av institusjoner, herunder kredittforetakene, som Norges Bank pr. i dag ikke har direkte forhold til, verken gjennom markedsoperasjoner, låneordninger eller som oppgjørsbank. Vi kan heller ikke se at Finanstilsynets utøvelse av sin myndighet gjennom en årrekke gir grunn til å mene at tilsynet lar seg påvirke av "politiske sykler", og derfor ikke er tilstrekkelig uavhengig.

FNO slutter seg på dette grunnlag til mindretallets faglige vurdering, jf. også vårt høringsvar til Finanskriseutvalgets utredning, der FNO uttrykte at "det er viktig at Finanstilsynet fortsetter å ha ansvaret for kapital- og likviditetsregulering for å sikre et konsistent og helhetlig tilsyn". Vi finner dog at fastsettelse av motsyklisk buffer må skje basert på råd fra Norges Bank. Denne løsningen tilsvarer det arbeidsgruppen har kalt modell 2 ("comply or explain").

Det kan i denne forbindelse også vises til nylig fremlagte Norges Bank Watch 2012. Selv om denne gruppen under usikkerhet trekker konklusjonen om at ansvaret for makroovervåkingen bør legges til Norges Bank, har de i sin analyse pekt på en del forhold som taler imot denne konklusjonen. Disse motforestillingene er langt på vei sammenfallende med våre vurderinger her og i vårt høringsvar til Finanskriseutvalgets innstilling.

Arbeidsgruppen foreslår ikke endringer i institusjonelt rammeverk for andre virkemidler enn den motsykliske bufferen, men peker på at det før slike virkemidler eventuelt tas i bruk må vurderes hvor kompetansen til å treffe beslutninger skal ligge. FNO slutter seg til at dette kan være nødvendig, dersom ansvaret for reguleringen av finansinstitusjonenes soliditet splittes opp gjennom å legge ansvaret for den motsykliske bufferen til Norges Bank.

Med vennlig hilsen
for Finansnæringens Fellesorganisasjon



Jan Digranes
direktør



Erik Johansen
seksjonsdirektør