



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Finansdepartementet
Postboks 8008
0030 Oslo

11/11-40

3. mai 2011 1530

SAKSBEHANDLER: Petter Jacobsen	VÅR REFERANSE: 11/1498	DERES REFERANSE: 11/11
DIR. TLF: 22 93 97 26	ARKIVKODE: 500	

Høring – Finanskriseutvalgets utredning (NOU 2011:1)

Det vises til departementets høringsbrev av 2. februar 2011 der det bes om kommentarer til Finanskriseutvalgets utredning NOU 2011:1 “Bedre rustet mot finanskriser”.

1. Innledning

Selv om finanskrisen fikk mindre virkninger for norske finansinstitusjoner og økonomi enn i andre land, er det viktig at man også i Norge vurderer hva en kan lære av det som har skjedd internasjonalt. Det må være et siktemål å forbedre og videreutvikle finansmarkedsreguleringen selv om denne generelt har virket godt i Norge. Utvalget har levert en utredning som gir nyttige innspill for den videre drøfting av reguleringer i Norge. På flere områder er det imidlertid nødvendig å skille klarere enn det utvalget synes å ha gjort, mellom de problemer som ble avdekket internasjonalt og den norske situasjonen.

Finanskriseutvalget har levert en utredning som favner bredt, og der finanskrisens forløp, erfaringer og tiltak er gitt en analytisk behandling. Analysen tar innover seg at finansiell stabilitet griper inn i mange politikkområder, og at ulike rammevilkår og forhold ved en økonomi er av betydning. Analysen er videre behandlet på en måte som gjør utredningen tilgjengelig for et bredt publikum og for aktuell debatt. Den brede innretningen har nødvendigvis måttet medføre noe forenkling. Det er naturlig å peke på beskrivelsen av gjeldende tilsynspraksis og krisehåndteringsrutiner, og dybden i enkelte spørsmål, som for eksempel analyse av konsekvenser og eventuelle kostnader ved de aktuelle reformer og tiltak.

Nedenfor vil Finanstilsynet først avgi ytterligere innledende merknader før det i del 2-7 gis konkrete kommentarer til øvrige viktige og prinsipielle spørsmål i utredningen.

1.1 Penge og finanspolitikk

Utvalget berører økonomisk politikk generelt og finans- og pengepolitikkenes rolle i å legge til rette for en stabil økonomisk utvikling. Utvalget sier bl.a. at samlet sett har fleksibel inflasjonsstyring i Norge vært et effektivt pengepolitisk regime for å dempe de realøkonomiske konsekvensene av den internasjonale finanskrisen. Videre fremheves finanspolitikkenes stabiliserende evne ved tilbakeslag og den vellykkede finanspolitiske tiltakspakken som regjeringen la fram i januar 2009.

Finanstilsynet vil understreke den store betydningen finans- og pengepolitikk har ikke bare i situasjonen hvor effekten av en oppstått krise skal unngås eller dempes, men for samlet etterspørsel i økonomien til enhver tid og dermed også betydningen for utviklingen av eventuelle finansielle stabilitetsproblemer. Finanstilsynet vil spesielt peke på risikoen for at en pengepolitikk som ikke tar hensyn til stabilitetsutfordringer kan bidra til at det gjennom lav rente bygges opp bobler i eiendomsmarkedene. De vurderinger som gjøres i trepartssamarbeidet mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet av ulike tiltak for å redusere sårbarheter og unngå boblelignede tilstander i finansmarkedet, krever dermed vurderinger av samspillet mellom finanspolitikk, pengepolitikk, regulering og tilsyn.

1.2 Nordisk samarbeid

Utvalget tilrår utvidet samarbeid på finansmarkedsområdet med de andre nordiske landene både når det gjelder regulering og tilsynspraksis, f.eks. i form av en ny institusjon på nordisk plan, etablering av en sekretariatsfunksjon tilknyttet etablerte institusjoner e.l. Utvalget referer selv til at det er "et omfattende samarbeid mellom nordiske tilsynsmyndigheter", men skriver videre at "skal samordnede nordiske hensyn få gjennomslag nasjonalt i de aktuelle land, og overfor andre land og internasjonale institusjoner, må et samarbeid ha et politisk mandat og en institusjonell oppfølging med tilstrekkelig tyngde".

Finanstilsynet mener at det nordiske samarbeidet er verdifullt og vil i tillegg til de momenter nevnt av utvalget peke på det nordiske samarbeidet om det operative tilsynet med Nordea og dessuten de regelmessige møtene mellom ansvarlige for regulering og tilsyn av banker i de enkelte tilsynsmyndighetene. Det er også verdt å peke på at i august 2010 ble det etablert en nordisk baltisk samarbeidsavtale (MOU) mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank, og sentralbankene, finanstilsynene og finansdepartementene i Danmark, Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen og Sverige, for å forebygge, håndtere og løse eventuelle problemer i banker med virksomhet i flere av landene. Avtalen omfatter informasjonsutveksling og koordinering med sikte på å redusere risiko for spredning av kriser og å øke muligheten for effektiv krisehåndtering. Med utgangspunkt i denne samarbeidsavtalen er det også etablert et trepartsforum kalt Nordic Baltic Stability Group. Videre holdes det flere fellesmøter for sentralbank- og tilsynssjefene og det er også på trappene et eget uformelt forum (Nordic Baltic Macro-prudential Forum) for informasjonsutveksling om overvåking av systemrisiko og om mulige tiltak i makrotilsyn i det nordisk-baltiske området. Disse fora kan dekke det behovet Finanskriseutvalget omtaler som at "Et rådgivende utvalg eller annet forum kan spille en viktig rolle i overvåkingen av systemrisiko og trusler mot den finansielle stabilitet i Norden". Finanstilsynet mener det kan være problematisk med en for stor grad av formalisering av det nordiske samarbeidet når det gjelder å påvirke beslutningsprosesser i EU. Dette kan i EU bli oppfattet negativt, og det er lite trolig at nordiske og baltiske EU-medlemmer vil se seg tjent med f.eks. et nordisk sekretariat som skal forberede saker før behandling i ESRB (European Systemic Risk Board) eller andre fora.

Finanstilsynet støtter således tilrådingene fra utvalget om utvidet nordisk samarbeid, og legger til grunn at det er hensiktsmessig å videreutvikle det nordiske samarbeidet med basis i den etablerte kontakt mellom sentralbanker og tilsyn, samt mellom sentralbanker, tilsyn og finansdepartement innenfor rammene av MOU'en. Det vises for øvrig til omtalen under punkt 4 nedenfor.

1.3 Betydning av effektivt tilsyn

I tilrådingen om nordisk samarbeid er utvalget tydelig i sin understrekning av samarbeid om både regulering og tilsyn. Tilsynenes roller og betydning kunne vært ytterligere belyst i utredningen, bl.a. fordi det i flere land synes som svikten i tilsyn har vært av stor betydning for utviklingen av krisen. God regulering blir ikke effektiv uten at den følges opp av egnet tilsyn, noe som også understrekes i et dokument fra IMF¹ der det bl.a. påpekes nødvendigheten av både å ha evne og vilje til å agere. IMF skriver: “The international response to the crises has focused on the need for more and better regulations (e.g., in areas such as bank capital, liquidity and provisioning) and on developing a framework to address systemic risks, but there has been less discussion of how supervision itself could be strengthened. The IMF’s work in assessing compliance with financial sector standards over the past decade in member countries suggests that while progress is being made in putting regulations in place, work remains to be done in many countries to strengthen supervision.”

Eksempler fra enkelte land har vist at ensidig vektlegging av regelverksbasert tilsyn kan medføre at man ikke legger nok vekt på å analysere og kartlegge endringer i bankers forretningsaktivitet og bakenforliggende risikodrivere og at man står i fare for ikke å oppdage sviktende ledelseskontroll.

Finanstilsynet mener det er avgjørende at god regulering følges opp av et aktivt og kritisk tilsyn, og benytter anledningen i vedlegg 1 til kort å si noe om hvordan stedlig tilsyn er praktisert i Norge. Den norske praktiseringen av pilar 2 i kapitaldekningsregelverket der bankene gjennomfører og dokumenterer årlige risiko- og kapitalvurderinger (ICAAP), og den tilhørende evaluering fra tilsynsmyndighetens side (SREP) har bl.a. bidratt til bankenes oppbygging av kapitalbuffer som har gitt kapitaldekning langt over minstekravet². Det vises bl.a. til at i mars 2009 fikk 15 banker med lav kjernekapitaldekning brev fra Finanstilsynet hvor bankene ble minnet påleggshjemlene i finansieringsvirksomhetslovens § 2-9b der Finanstilsynet bl.a. kan pålegge institusjonene å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav. Dette utdypes i vedlegg 1.

1.4 Finansieringsstruktur mv.

Utvalget slår fast at for norske banker ble finanskrisen først og fremst en likviditetskrise og at en viktig lærdom er at finansinstitusjoner i mindre grad bør basere seg på kortsiktig markedsfinansiering. Det nevnes også at en forholdsvis stor andel av norske bankers markedsfinansiering var i utenlandsk valuta og med utenlandsk motpart. De to siste forhold kunne utvalget ha gitt noe større oppmerksomhet enn hva som er gjort i utredningens kapittel 8 der det pekes på tall fra OECD som viser at norske banker låner inn mer i valuta enn de låner ut. Utredningens figur 8.5 viser tall fra OECD for valutaandeler av passiva i ulike land i 2007 for banker. Finanstilsynets kan for øvrig legge til at valutaandelen i Norge per 2010, samlet for banker og kredittforetak, er nokså lik andelen for banker i 2007, og at samlede netto valutapassiva er på over 300 mrd. kroner.

Det kan synes som et paradoks at i en situasjon der norsk økonomi over lang tid har vist seg svært solid og har operert med store valutaoverskudd i handelen med utlandet, har banksektoren en netto gjeld til utlandet på over 1100 mrd. kroner³ og er avhengig av å låne valuta fra utenlandske aktører for å finansiere aktiviteter i kroner. Norge har en struktur med lav privat finanssparing, mye offentlig sparing og store valutareserver forvaltet av Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Ved finansieringsbehov i valuta, men også ved finansieringsbehov i norske kroner, er norske banker avhengig av utenlandske aktører, markeder og internasjonal valutakursutvikling. En stor del av kronefinansieringen skjer via swapmarkedet der lån legges ut i en annen valuta og må omdannes til kroner gjennom valutabyttestransaksjoner med utenlandske motparter. Denne avhengigheten av markedsfinansiering fra utenlandske aktører øker risikoen for at selve finansieringen tørker inn på

¹The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1008.pdf>

² Størrelsen på kjernekapitalbufferne alene har således grovt sett normalt vært større enn selve minstekravet.

³ Se f.eks. artikkel av Knut Jellum, FNO i Samfunnsøkonomen nr. 2 /2011

grunn av tillitssvikt hos långiverne. Nasjonale långivere vil alltid ha større kunnskap om eget marked og nasjonale låntakere. Sårbarheten forhøyes ytterligere da finansieringstilgangen er avhengig av at låntakerbankene og deres swapmotparter har tillit til hverandre og det må eksistere et åpent og velfungerende swapmarked knyttet til den valutaen man låner inn i. Sett bort fra den nevnte risikosiden kan det uansett også stilles spørsmål om det er samfunnsøkonomisk kostnadseffektivt å gå slike omveier for å låne inn norske kroner. En full vurdering av disse spørsmål forutsetter en nærmere analyse bl.a. av transaksjonskostnader, finansieringspriser og netto valutaetterspørsel fra låntakerbedriftene.

En mulig måte å redusere de nevnte sårbarhetene er å videreutvikle det nasjonale obligasjons- og sertifikatmarkedet. Utvalget tilrår at myndighetene vurderer konsekvensene av et lite marked for statsobligasjoner generelt, og i lys av regelverksendringer i EU-regi som vil gjennomføres i Norge de kommende årene spesielt. Finanstilsynet støtter utvalgets tilrådning. Det bør vurderes å nedsette et bredt sammensatt utvalg som utreder de generelle konsekvensene av at statsobligasjonsmarkedet i Norge er lite og hvorvidt noe kan gjøres for å bøte på de utfordringer dette skaper i flere sammenhenger, herunder de sårbarheter for banker som er pekt på over. Det bør vurderes om statens sterke posisjon kan utnyttes til å etablere en permanent beredskapsordning slik at risiko og kostnader knyttet til banksystemets internasjonale finansiering ikke blir uakseptabelt høy. Det henvises forøvrig til utvalgets opplisting i 17.4.3 av momenter som aktualiserer en slik gjennomgang.

Utvalgets peker på at “bankenes finansieringsstruktur ikke var tilstrekkelig robust for uro i penge- og kapitalmarkedene”. Bankenes markedsfinansiering økte gradvis utover 2000-tallet, men samtidig var det slik at likviditetsstyringen gradvis ble forbedret gjennom tydeligere fastsetting av rammer for akseptabelt likviditetsrisikonivå, etablering av beredskapsplaner, økt bruk av stresstester og økt andel av lang finansiering i markedsopplåningen. Disse forbedringene viste seg imidlertid ikke tilstrekkelige til å takle den aktuelle ekstreme situasjonen som oppstod i 2008. Det vil fortsatt være slik at selv ikke god likviditetsstyring og strenge kvantitative likviditetskrav fullt ut vil kunne demme opp for alle kriser når banker skal drive løpetidstransformasjon der innlån i gjennomsnitt har kortere løpetid til fornying enn utlån. I ekstreme situasjoner må man fortsatt regne med at sentralbanken skal fylle sin funksjon som långiver i siste instans uten at en slik funksjon på noen måte skal endre bankenes ansvar for egen likviditet.

Utvalget har noen generelle utsagn om gjensidig avhengighet og at finansiell ustabilitet i et land kan undergrave finansiell stabilitet i et annet land (11.2.5) samt at det ble etablert (nasjonale) støttetiltak for å styrke finansinstitusjonenes tilgang til finansiering (4.5). Det bør derfor også påpekes at nettopp enkelte nasjonale støttetiltak i andre europeiske land, ikke minst garantier for passivasiden, skapte ustabilitet og store innskytere i norske banker flyttet eller begynte å vurdere å flytte sine innskudd. Dette skapte uro i bankene som videreformidlet denne uroen til myndighetene i Norge. Smittevirkningene fra andre lands støttetiltak bidro dermed også til at norske myndigheter måtte sette i verk tiltak.

1.5 Skillet mellom internasjonale og norske forhold

På en del områder gir utvalget beskrivelser av hendelser og fenomener fra den internasjonale finanskrisen uten at det fremgår klart hvilken relevans disse har for norske forhold. Dette gjelder for eksempel i omtalen av hovedlærdommer fra den internasjonale krisen i kapittel 11.2. Særlig avsnittene om undervurdering av risiko, uheldige insentiver og overdreven tro på velfungerende markeder behandler en del elementer som synes å ha vært mindre viktige i Norge. Det kan bl.a. være grunn til nyansering av følgende momenter som er listet opp: urealistiske risikovurderinger, undervurdering av risiko knyttet til økonomiske ubalanser, ikke nok kapital til å bære risiko, overvurdering av gevinst ved risikospredning, uetisk atferd innvevd i forretningsmodell, flytting av virksomhet til mindre regulerte institusjonstyper, ønske om å bygge opp stor finansnæring kan gi stater incentiv til å lempe på regulering og tilsynsmessig oppfølging, at regulatoriske myndigheter la til grunn at markedene ville funger godt (nærmest) til enhver tid og at finanssektoren (internasjonalt) hadde fått for stor innflytelse over finansmarksreguleringen. Etter Finanstilsynets

mening har både norske politiske myndigheter, Norges Bank og Finanstilsynet vurdert innspill fra norsk finansnæring på et selvstendig grunnlag.

2. Makrotilsyn og makroregulering av finanssektoren

2.1 Sammenheng mellom mikro- og makrotilsyn

Den norske bankkrisen 1990-93 viste at det ikke er noe skarpt skille mellom makro- og mikrorisiko. Finanstilsynet har siden 1994 benyttet makroøkonomisk overvåking som et viktig supplement i tilsynsvirksomheten. Makroarbeidet ble i utgangspunktet konsentrert rundt kartlegging av mulige økonomiske sjokk som kunne lede til problemer i finansnæringen, herunder oppbygging av bobler, spesielt i kreditt- og eiendomsmarkedene. Overvåkingen er hovedsakelig bygget opp rundt et indikatorsett som grovt regnet kan deles i fire hovedkategorier:

1. Konjunkturutviklingen i norsk og internasjonal økonomi samt utviklingen i eiendoms-, råvare-, valuta- og verdipapirmarkeder. Det fokuseres her bl.a. på vekstutsikter, inflasjon, leie- og omsetningspriser for boliger og næringseiendom, renter og aksjekurser, volatilitet og korrelasjoner i verdipapirmarkedene.
2. Sårbarhetsindikatorer for husholdnings- og foretakssektorene. Sentrale indikatorer for de to sektorene er kredittvekst, gjelds- og rentebelastning samt gjeldsbetjeningsevne.
3. Sårbarhetsindikatorer for finansiell sektor. Viktige indikatorer omfatter blant annet resultater, likviditet og soliditet.
4. Strukturelle og konkurransmessige endringer i økonomi, finansmarkeder og finanssektor. Fusjoner, markedsandeler og egenkapitalavkastning står sentralt blant disse indikatorene.

I tillegg til å følge de faste indikatorene, gjøres det også ad-hoc analyser av utviklingstrekk som kan true stabiliteten i finanssystemet.

Når det gjelder kobling mellom makro og mikro i tilsynsvirksomheten vil Finanstilsynet først understreke at i vurderingene av kapitalkrav for hver enkelt bank bygger Finanstilsynet både på risikoen i den enkelte bank og på risikoen i hele økonomien. I vurderingene av kapitalforholdene i den enkelte bank legger en vekt både på den risikoen banken står overfor som følge av den makroøkonomiske utviklingen og den risikoen for økonomien og markedene som bankene samlet kan skape gjennom sin aktivitet.

Av enkeltteksempler på praktisk kobling av makro og mikro kan Finanstilsynet nevne at da makroanalysene tilsa mulighet for lavkonjunktur, ble det iverksatt spesifikke undersøkelser av bankenes eksponering mot konjunktursatte næringer. Det ble sett på både utlånsvolum, tapsavsetninger og risikovurdering av enkeltbankers portefølje av engasjementer knyttet til de definerte næringene. Resultatene av disse analysene ble i etterkant fulgt opp gjennom det stedlige tilsynet.

Videre kan det trekkes frem at som følge av at makroanalysene avdekket økende risiko i markedet for næringseiendom gjennomførte Finanstilsynet stedlig tilsyn i et utvalg banker der tema var de enkelte bankenes engasjementer innenfor næringseiendom og risikoen knyttet til disse. Til banker med stor risiko pekte Finanstilsynet på behovet for å redusere risikoen.

Et annet sentralt enkeltteksempel er gjennomføring av stedlige tematilsyn på bankenes boliglånspraksis som følge kombinasjonen av kraftig prisoppgang på boliger og høy gjeldsvekst hos husholdningene. Finanstilsynets årlige boliglånsundersøkelse hadde vist at bankene samlet sett tillot svært høye belåningsgrader ved innvilgelse av lån. Dette var viktig bakgrunnsinformasjon da Finanstilsynet utformet nye retningslinjer for god utlånspraksis for boligformål. Retningslinjene er innført av hensynet til forbrukerne og den finansielle stabilitet og skal bidra til en mer robust boligfinansiering og større stabilitet i boligmarkedet.

2.2 Noen enkeltforslag vedrørende makroreguleringen

Utvalget tilrår at Finanstilsynet gis tilstrekkelige *hjemler* for å kunne ta i bruk relevante makrotiltak for å bremse oppbygging av finansiell ustabilitet, herunder hjemler til å sette krav om øvre grense på bankenes utlån i forhold til pantets verdi. Finanstilsynet er enig i at adgangen til å ta slike hensyn er uklar og støtter et initiativ om en tydeliggjøring av hjemmelsgrunnlaget for relevante tiltak i makroreguleringen.

Utvalget anser at det hadde vært en fordel med *forhåndsdefinerte kriterier* for når virkemidler i makroreguleringen skal tas i bruk, og tilrår at potensielle kriterier og bruken av disse utredes. Finanstilsynet mener vurderinger av mulige virkemidler må baseres på faste indikatorsett som nevnt i 2.1 og ad hoc analyser av utviklingstrekk. De aller fleste beslutninger om virkemiddelbruk vil likevel måtte inneholde et element av skjønn.

Et verktøy i makroreguleringen er *retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis*. Gjennom tematisyn i bankene i 2011 og gjennomføring av ny boliglånsundersøkelse vil Finanstilsynet følge opp om retningslinjene får tilstrekkelig gjennomslag i bankenes boliglånspraksis. Dersom dette ikke skjer, vil det være behov for å vurdere strengere regulering.

2.3 Den motsykliske bufferen

Den motsykliske bufferen vil tas inn i det europeiske kapitaldekningsregelverket. Denne kapitalbufferen skal først og fremst beskytte banksektoren i nedkonjunkturer og dermed også bidra til å opprettholde kredittilbudet til realøkonomien. Bufferen skal bygges opp når en mener kredittveksten mv. er slik at systemrisiko bygges opp. Alle utlån til en låntaker i en jurisdiksjon skal bli gjenstand for samme bufferkrav – vertslandets krav skal gjelde. Det fremgår av Baselkomiteens retningslinjer at myndighetene må bruke skjønn ved fastsettelse av bufferkrav.

Finanstilsynet vil påpeke at dette offentliggjorte påslaget i kapitalkrav⁴ skal virke sammen med og vil til dels overlape de kapitalbehov som fremkommer av Finanstilsynets pilar 2 vurderinger. Under pilar 2 krever bl.a. Finanstilsynet i dag at alle banker eksplisitt vurderer det langsiktige kapitalbehovet gjennom en konjunktursyklus og således praktiseres individuelle krav om en motsyklisk buffer over minstekravet i pilar 1. Det er derfor viktig at tilsynet fortsatt skal stå for de helhetlige vurderingene ved praktisering av alle enkeltelementene kapitaldekningsregelverket. Finanstilsynet oppfatter at utvalget har lagt det til grunn.

Finanstilsynet har sammen med Norges Bank støttet tidlig innføring av rammeverket for motsyklisk buffer. En bør imidlertid uansett avvende den endelige utformingen i CRD IV. En norsk og nordisk førtidig innføring må bl.a. være i overenstemmelse med det nasjonale handlingsrom som følger av CRD IV. EU-kommisjonens tidsplan innebærer innføring av regelverket i CRD IV per 1. januar 2013, og implementering kan således tidligst skje fra dette tidspunkt. I Basel III er det lagt opp til gradvis innføring av nye bufferkrav først fra 2016.

Videre bør innføring ses i sammenheng med innretningen av de øvrige kapitalkrav, herunder de endelige kvalitetskrav til kapital, krav for systemviktige institusjoner samt de retningslinjer og også anbefalinger om den motsykliske bufferen som forventes fra ESRB.

Finanstilsynet støtter innføring av en slik buffer, men det er likevel grunn til å minne om at man ikke bør legge for store vekt på dette ene nye verktøyet. Konjunkturvarierende makrotiltak for finanssektoren, som kan bidra til å påvirke kredittilbudet, kan neppe alene demme tilstrekkelig opp dersom kredittetterterspørselen påvirkes av ekspansiv finans- og pengepolitikk. Finanstilsynet er således av den oppfatning at dersom Norges Bank skal ha ansvar for å si fra om at kredittveksten er

⁴ Merk at dette i utgangspunktet ikke var ment å være et minstekrav i vanlig forstand og i teorien skulle bankene kunne operere med kapital under buffernivået, men i praksis ser det nå ut til å bli etablert som et minstekrav med forhåndsbestemte reaksjoner ved brudd.

for høy som et ledd i makroreguleringen av bankene, kan ikke det pengepolitiske mandat se bort fra hensynet til en mulig uforsvarlig kredittvekst.

2.4 Treparsssamarbeidet

I høringsbrevet bes det spesielt om å kommentere forslaget om at Norges Bank gis et klarere formelt ansvar for jevnlig å gi presise råd om bruk av diskresjonære virkemidler i makroreguleringen av det finansielle systemet. Anbefalingene med begrunnelser skal etter forslaget gis i form av offentlig tilgjengelige brev og det skal redegjøres offentlig for hva tilsynet foretar seg for å følge opp tilrådingene osv.

Finanstilsynet vil understreke de gode erfaringene fra trepartssamarbeidet mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Her er det tett og løpende kommunikasjon om mange sider ved det norske finansmarkedet. Kommunikasjonen mellom de tre samarbeidende enhetene bør skje innenfor rammen av dette trepartssamarbeidet. Det vil være uheldig om en legger opp til at kommunikasjon om bruk eller mulig bruk av ulike diskresjonære virkemidler eller tilrådingene skal være offentlig på et for tidlig stadium i drøftingene.

Denne kontakten som i all hovedsak foregår når markeder og institusjoner er i normal drift, danner et helt avgjørende grunnlag for tillit, fortrolighet og godt samarbeid i krisetider. Det gjelder særlig på tidspunkt der kriser kan være i ferd med å oppstå. Et krav om offentlighet i sann vil tid ikke kunne etterleves samtidig som man skal løse problemer. Forberedelser av krisetiltak krever fortrolighet enten man snakker om enkeltbanker eller om større deler av markedet.

Finanstilsynet vil som et eksempel vise til at en effektiv og tillitsfull kommunikasjon bl.a. muliggjorde en rask og adekvat løsning på problemet som oppstod da den islandske banken Kaupthings norske filial mistet funding/kredittlinjer i oktober 2008. Den 7. og 8. oktober hadde problemene tårnet seg opp både for Glitnir og Landsbanki. Kløkken 7 om morgenen 9. oktober ble Kredittilsynet varslet om at Kaupthingfilialen ikke fikk likviditet fra Island og måtte stenge nettbank og minibank. Finanstilsynet informerte umiddelbart Finansdepartementet og tilrådte at det ble gitt en garanti for at staten om nødvendig ville forskuttere den del av innskuddene som skulle vært dekket fra Island. Finanstilsynet vurderte dette som nødvendig for å skape ro blant Kaupthings innskytere i Norge og å bevare tilliten generelt til den norske garantiordning, i lys av den uro vi så blant innskytere i andre land. Ved 9-tiden samme dag gikk finansministeren ut med en erklæring om at alle innskudd i Kaupthings filial ville være sikret innenfor 2 millioner. Dette begrenset uroen blant Kaupthings kunder, men bidro også til generelt å stabilisere markedet. Likeledes kom bytteordningen og Statens Finansfond raskt på plass etter en nær og fortrolig dialog mellom de impliserte myndighetsorganene.

Selv om det ikke alltid er hverken realistisk eller ønskelig å ha full åpenhet i sann tid skal det imidlertid være høye krav til åpent innsyn i og etterprøvbarhet for de beslutninger som tas, enten det er beslutninger som har tilknytning til makroregulering og makrotilsyn eller andre deler av myndighetenes vurderinger. Under den internasjonale finanskrisen norske myndigheter som kjent stor vekt på å dokumentere alle vedtak for ettertiden.

Ved offentliggjøring av tiltak må man alltid ta hensyn til lik informasjon til markedsaktørene og underveis må det for alle aktører stilles strenge krav til behandlingen av den informasjon man mottar i fortrolighet, som markedet ikke har kjennskap til, og som kan berøre verdsettelsen av børsnoterte papirer.

Når det gjelder advarsler til hele markedet om sårbarheter og farer for finansiell stabilitet bør det som i dag normalt skje som offentlig kommunikasjon i publikasjoner, foredrag mv. Et element i regimet med motsyklisk kapitalbuffer er regelmessige, antakelig kvartalsvise, offentlige vurderinger av behovet for en slik buffer. Hvilket format disse vurderingene skal få bør utvikles over tid.

Et mulig opplegg er at Norges Bank og Finanstilsynet kvartalsvis etter tur (dvs. to ganger hver i året) legger frem sin oversikt over finansiell stabilitet og begge to har ansvar for å gi vurderinger av/tilrådninger om behov for motsyklisk bufferkapital. Et slikt opplegg vil bidra til forutsigbarhet og transparens for markedet og offentligheten for øvrig. Det legges til grunn, i samsvar med den konstitusjonelle praksis i Norge, at den formelle beslutningsmyndighet for bruk av krav til bufferkapital i utgangspunktet ligger hos Finansdepartementet og med mulighet for delegering til Finanstilsynet.

Det har blitt vanlig å sette opp to mål for makroregulering:

- i) styrke det finansielle systems motstandsdyktighet ved nedgangskonjunkturer og
- ii) aktivt begrense oppbyggingen av finansiell risiko

Generelt kan det sies at man nok vet mer om hvordan makroreguleringen kan nå mål i) mens man har begrenset kunnskap om effekter av eventuelle brede tiltak for nå mål ii), jf. f.eks. BIS⁵.

Den motsykliske bufferen er det eneste nye makroreguleringsverktøyet som inntas i det reviderte kapitaldekningsregelverket. De aller fleste andre aktuelle makroreguleringsverktøy er virkemidler som kan benyttes i regulering og tilsyn med enkeltinstitusjoner og disponeres av Finanstilsynet

Finansiell stabilitet er vanskelig å måle og de beslutninger som skal tas må alltid være gjenstand for betydelig grad av skjønn. Et opplegg der *presise* råd om diskresjonære virkemidler i makroreguleringen skal bli gjenstand for en løpende offentlig brevutveksling bør bygge på en situasjon der man faktisk har nøyaktige og presise instrumenter som man fullt ut kjenner effektene av. De instrumentene man per i dag har registrert som tenkelige å vurdere (jf. f.eks. nevnte BIS-dokument fra mai 2010) er imidlertid stort sett kjente verktøy i reguleringen av enkeltinstitusjoner. Det synes uansett lite hensiktsmessig å etablere en standard om presise mål på et område der rådene i sin natur fortsatt vil måtte være preget av usikkerhet hva angår presise virkninger på bl.a. kredittvekst og andre makrostørrelser.

3. Mer om krisehåndtering og atferdsrisiko

Finanskriseutvalget legger til grunn at Norge mangler vesentlige krisehåndteringsverktøy, særlig knyttet til tiltak i en gryende kriseutvikling i enkeltinstitusjoner. Det etterlyses klarere kriterier for når ulike virkemidler skal kunne tas i bruk. I beskrivelsen er det ikke reflektert at små amerikanske banker, som Finanskriseutvalget mener man bør kopiere avviklingsmodellen for, ikke er underlagt et Basel 2-regime. Det fremstår heller ikke som om det er tatt hensyn til at alle norske banker er pålagt å forholde seg til den såkalte pilar 2 i kapitaldekningsregelverket. Pilar 2 innebærer bl.a. krav om en årlig gjennomgang av alle vesentlige risikoområder, den såkalte ICAAP.

Tilsynsmyndighetene kan overprøve institusjonens vurdering der tilsynet mener at risikoforhold ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til, bl.a. ved å kreve at det foretas konkrete styrking av den ansvarlige kapital. Etter Finanstilsynets mening blir en krisehåndteringsmanual som tar utgangspunkt i konkrete terskelverdier der gitte tiltak skal iverksettes, lite anvendelig i en verden der institusjonene som hovedregel er gjenstand for individualiserte risikovurderinger og kapitalbehov. Det er i vedlegg redegjort nærmere for hvordan tilsynet arbeider med sikte på å sikre at hver enkelt institusjon har tilstrekkelig styring og kontroll med sin risikotagning og en robust buffer mot uforutsette hendelser.

En reform av gjeldende krisehåndteringsregime bør etter Finanstilsynets mening konsentrere seg om at for en mer omfattende restrukturering av en bank kan en være nødt til å gå veien om offentlig administrasjon. Problemet med det er at det er vanskelig å tenke seg at en bank som er i offentlig administrasjon noen gang kommer i fri virksomhet, først og fremst fordi at når den først er utestengt

⁵ Se f.eks. under "5.3 Open issues" i et dokument fra BIS' Committee on the Global Financial System CGFS Papers No 38 "Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences" fra mai 2010. <http://www.bis.org/publ/cgfs38.pdf>

fra betalingssystemene er det ingen enkel vei tilbake. Dette skyldes primært at bankenes interne oppgjørsregler (det såkalte NICS-regelverket) er utformet slik at offentlig administrasjon automatisk fører til utestengelse. I den forestående gjennomgang av banksikringsloven som Banklovkommisjonen er varslet å skulle gjennomføre, bør man bl.a. se på om dette regelverket kan endres slik at offentlig administrasjon faktisk kan bli det det er tiltenkt; en måte å skaffe seg arbeidsro fra kreditorerne for å gjøre grep med banken, for deretter å ha mulighet til å sette den tilbake i fri virksomhet.

Finanskriseutvalget baserer sin vurdering på at EU-kommisjonen vil gå inn for at det skal etableres egne krisehåndteringsmyndigheter utenfor tilsynsmyndighetene. I høringsdokumentet som EU-kommisjonen la ut i januar ser kommisjonen imidlertid ut til å være nøytral i forhold til å overlate dette valget fullt og helt til medlemslandene. I den nylig avsluttede høringsrunden har bl.a. EBA tatt sterk avstand fra en løsning der krisehåndteringsmyndighetene må separeres fra tilsynsmyndighetene.

Etter Finanstilsynets oppfatning må det tas hensyn til at det er en glidende overgang mellom ordinære tilsynsvirkemidler, skjerpet tilsynsaktivitet, tidlig krisehåndtering og (endelige) avviklingstiltak. Det å ha et separat krisehåndteringsorgan vil skape et potensiale for misforståelser, informasjonsvakuum og ansvarsfraskrivelse. Finanstilsynet mener derfor dagens system der beslutningen går gjennom en totrinnsraket og Finansdepartementet er beslutende organ etter tilrådning fra tilsynet bør videreføres. Før Finansdepartementet fatter vedtak om at en bank skal settes under offentlig administrasjon skal for øvrig både Norges Bank og Bankenes sikringsfond uttale seg om det finnes grunnlag for fortsatt drift i den aktuelle bank.

Finanstilsynet er enig i Finanskriseutvalgets forslag om at hjemlene for å kunne nedskrive aksjekapital og ansvarlig lånekapital i en situasjon der foretakets organer selv unnlater å treffe nødvendige tiltak, bør styrkes. Utvalgets omtale kan likevel gi et inntrykk av at tilsynsmyndigheten står uten virkemidler inntil mesteparten av en institusjons egenkapital er tapt. For det første vil Finanstilsynet vise til omtalen foran om de mer generelle tilsynsvirkemidlene, der krav om kapitalstyrking inngår som en normal del av tilbakemeldingen institusjonene får på sine gjennomførte ICAAP-gjennomganger. Dernest viser Finanstilsynet til Banksikringsloven § 3-4 hvorefter tiltak skal iverksettes dersom et revidert statusoppgjør viser at "en betydelig del av egenkapitalen er tapt" eller "mer enn 25 % av aksjekapitalen er tapt". Tiltak som beskrives i bestemmelsen inneholder innkalling til generalforsamling hvor denne skal treffe positiv stilling til at virksomheten skal fortsette. Mangel på slikt vedtak medfører at Finanstilsynet skal iverksette avvikling av virksomheten. Av dette følger det at også vilkårene for offentlig administrasjon er til stede jf banksikringsloven § 4-5.

Det følgende eksempel illustrerer hvordan en kan komme frem til praktiske løsninger for å unngå offentlig administrasjon: Glitnir Bank Norge ASA var en datterbank av det islandske finanskonsernet Glitnir Bank hf, etter oppkjøp av BN-bank og Kredittbanken i Norge. Den var organisert som en norsk bank under ordinært tilsyn av Kredittilsynet (nå Finanstilsynet) og var vanlig medlem av Bankenes sikringsfond. Fra tidlig i 2008 påla tilsynet Glitnir ukentlig rapportering om likviditet og innskuddsutvikling, og hadde månedlige møter med banken. Tilsynet ba den norske ledelsen vurdere å selge banken til mer solide eiere. I oktober 2008 fikk ikke Glitnir Bank Norge lenger likviditet fra morbanken. Bankenes sikringsfond stilte dagen etter en likviditetsgaranti som ble utvidet til 5 milliarder på vilkår av at banken ble solgt. 20 banker i Sparebank 1-alliansen kjøpte banken 21. oktober. Banken ble videreført og fikk tilbake navnet BN bank. Ingen norske innskyttere tapte penger, og også andre kunder ble ivaretatt på en god måte. Aksjeeierne tapte betydelige beløp.

4. Innføring av nye regler om kapital, likviditet mv.

4.1 Generelt

Utvalget foreslår på en rekke områder at det bør vurderes nordiske initiativ, eventuelt egne vurderinger i Norge, om å innføre nye regler i en strengere form eller tidligere enn innføringen som følger av EØS-forpliktelsene.

På en del områder er det i Norge i utgangpunktet allerede strengere regler og tilsynspraksis enn i de nordiske land og i mange andre europeiske land (herunder kvalitetskrav til kapital, konsekvent konsolidering og streng regulering av verdipapirisering). Det er således en tradisjon for å ta i bruk strengere regler enn minstekravene der det er nødvendig og skulle situasjoner kreve det vil norske myndigheter i dag kunne pålegge strenge kapital og likviditetskrav for så å tilpasse disse når nytt regelverk foreligger.

Som nevnt innledningsvis mener Finanstilsynet at det nordiske samarbeidet er verdifullt. Det har imidlertid sine enkelte begrensninger. For det første er det en potensiell målkonflikt mellom ambisjonen om strenge regler og fellesnordiske regler. En erfaring er at man ikke kan være sikker på at et fellesnordisk regelverk nødvendigvis blir strengt. Det synes som den nylige erfaringen fra den internasjonale finanskrisen kan bidra til å dempe denne målkonflikten.

Slik Finanstilsynet oppfatter uformelle tilbakemeldinger fra andre nordiske tilsyn, er de opptatt av å prioritere arbeidet som skjer i regi av EU. Det kan likevel se ut til at svenske myndigheter vurderer forsert innføring av kommende regler i CRD IV.

En eventuell *fortidig innføring* av kommende EØS-regelverk, bør fortrinnsvis skje i et nordisk fellesløp. Det er i noen grad allerede igangsatt prosesser innenfor det etablerte nordiske samarbeidet mht. kapital og likviditet for å ivareta dette. I den sammenheng bør det også vurderes i hvilken grad markedet er i ferd med å trappe opp og forholde seg til kommende forhøyede standarder.

Uansett er det klart at nordisk aktivitet må sees i sammenheng med myndighetenes aktiviteter i den europeiske utforming av felles regelverk og praksis. Finanstilsynets hovedspor bør således fortsatt være aktiv deltagelse i de tre ESA'ene som i de fleste viktige regelverksprosesser er den viktigste premissleverandør til utforming av det nærmere innholdet i direktiver og forordninger på finansområdet, dvs. såkalte "binding technical standards", både fordi det gir nødvendig forståelse for regelverket, men også fordi det innebærer en viss medvirkning i prosessene før alle endelige beslutninger er tatt.

Utvalget mener det er grunn til å tro at en vesentlig del av økningen i kostnadene forbundet med høyere kapital- og likviditetskrav vil bli motsvart av besparelser som følge av lavere renter på bankenes innlån, ettersom bankene selv blir mindre risikable låntakere. Finanstilsynet vil bemerke at det er vanskelig å finne gode empiriske belegg for hvor vesentlige besparelsene på innlåssiden er. En må dermed påregne at også kostnadene for kundene vil måtte øke. Finanstilsynet mener det er verd å betale en slik pris for å redusere sannsynligheten for finansielle kriser.

4.2 Kapital

Muligheten til å innføre *strengere kapitalkrav* på nordisk eller nasjonalt nivå begrenses av at EU legger opp til et fullharmonisert regelverk i forbindelse med innføringen av Basel III (CRD IV). Fullharmoniseringen av regelverket innebærer at nasjonale valg i dagens direktiv fjernes. Dette gjelder først og fremst de kvalitative kravene til ansvarlig kapital der dagens direktivbestemte minstekrav, med full mulighet til å stille strengere krav nasjonalt, erstattes med klare definisjoner av de ulike kapitalelementene. Det vil heller ikke være mulig å fastsette høyere nasjonale minstekrav til (ren) kjernekapital, ansvarlig kapital eller bevaringsbuffer. På enkelte områder som f.eks. risikovekting av lån med sikkerhet i eiendom under standardmetoden, der Norge har strengere krav enn EUs minstekrav, vil det fortsatt være mulig å stille strengere krav nasjonalt. Større betydning for samlet kapital i bankene vil det imidlertid ha at ut over minstekravene må en legge til krav som følger av tilsynenes vurdering av samlet kapitalbehov i pilar 2, eventuelle motsykliske kapitalbuffer og mulige nye krav til systemviktige institusjoner.

Ved en samordnet nordisk gjennomføring av nye kapitalkrav, så bør mandatet for en slik gjennomgang også omfatte andre viktige reguleringsforhold for finansmarkedene. Norge har strengere regler på flere områder og bør søke å få andre nordiske land opp på samme standard, f.eks. konsolidering, verdipapirisering, vektning av næringseiendom mv. Videre kan man vurdere å samordne bruk av motsyklisk buffer og pilar 2. En slik noe bredere gjennomgang av finansreguleringene bør antagelig i så fall gjøres i fellesskap av finansdepartementer og tilsynsmyndigheter.

Det nye regelverket legger også opp til mer *harmonisert tilsynspraksis* ved at kommisjonen og EBA utarbeider bindende tekniske standarder på områder der tilsynsmyndighetene skal utøve skjønn. Finanstilsynet legger til grunn at det fortsatt vil være rom og behov for nordisk samarbeid om sentrale spørsmål som krav til bankenes interne risikomodeller – og har tatt initiativ til å styrke dette arbeidet framover.

Finanstilsynet vurderer *fortidig* innføring av deler av det nye regelverket, bl.a. raskere innfasing av de nye kapitalkravene, bl.a. ved å forsere enkelte overgangsordninger. Det er foreløpig uklart om fullharmoniseringen vil begrense muligheten til dette.

Finanstilsynets egne beregninger av kapitalframskrivninger for perioden 2011 til 2013 (se vedlegg 2) viser at behovet for tilført ekstern kapital spenner fra 0 til 60 milliarder kroner. En kapitalstyrking på ett til to prosentpoeng fra 2010 til 2013, og en ekstern kapitaltilførsel på 30 til 50 milliarder må anses som nødvendig fra et tilsynsperspektiv.

4.3 Likviditet

Finanstilsynet har i innledningen kommentert de største norske bankenes spesielle situasjon ved at de er henvist til å forestå en vesentlig del av sin opplåning i utlandet, også for å skaffe finansiering i norske kroner. Denne effekten gjør at hensiktsmessig regulering og kontroll med bankenes likviditetssituasjon blir spesielt viktig for norske banker. Dette var også en viktig grunn til at Finanstilsynet tidlig deltok i et nordisk samarbeid med sikte på å vurdere *fortidig* innføring av kommende EU-krav til likviditetsstyring.

Norske institusjoner skal etterleve nye kvalitative og kvantitative regler til likviditetsstyring. Pilar 3-elementer av likviditetskravene (kommunikasjon til markedene) kommer som en del av den nye forordningen. Myndighetssatte krav til slik offentliggjøring før forordningen trer i kraft, bør bl.a. basere seg på EBAs eventuelle råd, alternativt være en del av den nordisk/baltiske samordningen.

Finanstilsynet er enig med utvalget i at det vil være fornuftig å vurdere en *fortidig innføring* av kommende EU-krav til bankenes likviditetsreserver. Vurderingen av *fortidig innføring* av likviditetsdelen av CRD IV pågår fortsatt bl.a. i samråd med nordiske og baltiske tilsynsmyndigheter, men påvirkes tidsmessig av forsinkelser i EU-kommisjonens tempoplan for fremleggelse av forslag til direktiv- og forordningstekst. Også uavhengig av myndighetssatte innføringsfrister antas det at både markedsaktører og ratingbyråer vil begynne å fokusere på institusjonenes oppfyllelse av kommende krav jo nærmere innføringsfristen kommer. Dette gjelder uavhengig av om krav fastsettes i en lov eller forskrift.

I tråd med at Basel-komiteén utover i 2010 annonserte oppstart av en såkalt observasjonsperiode for de to nye likviditetsindikatorne, Liquidity Coverage Ratio (LCR) og Net Stable Funding Ratio (NSFR), startet Finanstilsynet arbeidet med den praktiske gjennomføringen av dette i Norge. Finanstilsynet har lagt opp til at norske banker starter rapportering av data for å beregne disse to nye likviditetsindikatorne, LCR og NSFR, på et tidligere tidspunkt enn hva EBA/den nye EU-forordningen krever. I Norge skal data per 31. mars d.å. rapporteres fra de 18 største bankene, mens de øvrige norske banker skal rapportere data fom 31. juli d.å. Bankene gis dermed mulighet til å bli kjent med rapporteringsopplegget i god tid før 1.1.2012 når nye rapporteringskrav etter planen skal tre i kraft.

Rapporteringen vil gi myndighetene et godt datamateriale til å analysere konsekvensene av indikatorenes sammensetning. Bankene er derfor bedt om å rapportere noen flere variable enn hva som strengt tatt er nødvendig for å beregne LCR og NSFR etter desember-2010-forslaget fra Baselkomitéen. Analysearbeidet vil kunne være nyttig for påvirkning av den endelige utforming av indikatorene. Det gjenstår bl.a. fortsatt en diskusjon om hvor stor grad obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) skal kunne telle med som særlig likvide eiendeler, en diskusjon som er svært viktig for om norske banker vil oppfylle de nye likviditetskravene. Riktignok skal det gjennomføres en ny internasjonal beregningsstudie, men i denne deltar kun enkelte norske finansinstitusjoner. Datamaterialet fra alle norske banker vil derfor ha større analyseverdi. Videre mener Finanstilsynet det er viktig at norske banker får sine rapporteringsrutiner på plass siden forslaget om en mulig innføring av minstekravet på 100 prosent for LCR og NSFR kan bli innført tidligere i Norge enn ellers i Europa. Sist men ikke minst, mener Finanstilsynet at prinsippene ved utformingen av LCR og NSFR har mye for seg (NSFR har da også mye til felles med Finanstilsynets likviditetsindikator 1 som har vært beregnet kvartalsvis for norske banker i gjennom flere år), og at det derfor er nyttig at bankene innarbeider disse i sin styring og kontroll. Finanstilsynet har i en tid arbeidet med hvordan spørsmålet om riktig likviditetsbuffer kan kvantifiseres for bankene, og mener at LCR er en god operasjonalisering av denne problemstillingen. Som nevnt ovenfor er det likevel behov for bedre tilgang på likvide instrumenter.

Mens LCR og NSFR er resultatet av utredningsarbeid i regi av Baselkomitéen, har EBA (ved tidligere CEBS) arbeidet med en såkalt "maturity ladder". Poenget med denne er at banken skal føre alle sine avtalefestede og atferdsrelaterte betalingsstrømmer i ulike tidsposter ("time buckets"); én dag, én uke, én måned osv. Oppstillingen gir en god oversikt over de løpende inn- og utbetalinger og eventuelle gap mellom disse. Finanstilsynet mener derfor at også denne rapporteringen hos bankene og fra bankene er viktig, men har stilt seg svært skeptisk til forslaget om at de største systemviktige bankene i et land skal sende slike rapporter til tilsynet hver uke. En slik rapportering forutsetter at myndighetene har ressurser til å følge opp rapporteringen og kan gi inntrykk av at ansvaret for likviditetssituasjonen "overføres" fra institusjonene til tilsynsmyndighetene,

Rapporteringsopplegg for "maturity ladder" sendes på høring fra EBAs Liquidity Task Force, som Finanstilsynet er medlem av, medio april.

4.4 Avviklingsplaner og konsernstrukturkontroll

Utvalget påpeker at troverdige avviklingsplaner kan være et adekvat virkemiddel for å redusere aktørenes forventninger til at offentlige midler vil brukes for å redde institusjonene. Finanstilsynet vil uttrykke generell støtte til at avviklingsplaner skal utarbeides for alle institusjoner, ikke bare de systemviktige. Hvis målestokken er at institusjonene skal kunne fremlegge en troverdig plan for avvikling av virksomheten (i sin nåværende form) uten at viktige samfunnsmessige interesser blir vesentlig skadelidende og uten bruk av offentlige midler, må det legges til grunn at byrden for små institusjoner blir liten. Det er således liten grunn til på forhånd å etablere en definert liste over systemviktige institusjoner.

Avviklingsplanene skal etter EU-forslagene forelegges tilsynsmyndighetene for godkjenning. Godkjenningsprosessen kan medføre at det stilles krav om f.eks. omorganisering av virksomheten slik at formålet med kravet møtes. Det viktigste bidraget disse avviklingsplanene har til å sikre finansiell stabilitet blir dermed nettopp at de gir tilsynsmyndighetene et verktøy for en dialog med institusjonene som i siste instans gir myndighetene en vetorett i forhold til kompliserte konsernstrukturer. I mange europeiske land har det ikke vært noen selvfølge at tilsynsmyndigheten har adgang til å stille krav til hvorledes finansinstitusjonene organiserer sin virksomhet. I Norge har finansinstitusjonenes organisering vært fulgt opp gjennom at endringer i organiseringen av et konsern krever godkjenning fra Finansdepartementet eller Finanstilsynet og ved at norske finanskonsern er underlagt krav om at alle soliditets- og sikkerhetskrav skal oppfylles på konsolidert basis, herunder også på delkonsernnivå. Finanstilsynets og Finansdepartementets praksis ved godkjenning av konsernstrukturer har bl.a. medført at norske finanskonserner har

begrensede elementer av krysseie eller minoritetsinteresser i datterselskaper; to forhold som i øvrige land skaper betydelige utfordringer ved en eventuell redningsaksjon.

4.5 Innskuddsgaranti

Finanstilsynet slutter seg til utvalgets analyse av at en robust norsk innskytergarantiordning bidro til å dempe engstelsen og øke stabiliteten i det norske markedet. På den måten bidro sikringsfondet til at man unngikk å måtte fremme generelle statsgarantier slik enkelte andre land måtte. Finanstilsynet har støttet arbeidet for opprettholdelse av maksimalstørrelsen på den norske innskytergarantien.

Det er imidlertid enkelte sider ved den norske sikringsfondsmodellen som fortjener en nærmere gjennomgang. Finanstilsynet oversendte i april 2009 forslag til Finansdepartementet som bl.a. inneholdt endringer av dagens modell for avgiftsbetaling med sikte på å gjøre avgiften mer risikosensitiv. Det ble foreslått at avgiftsbetalingen skulle gjøres mindre prosyklisk ved at det skulle betales avgift til fondet også i år der det etter dagens regelverk er "fullt". Videre ble det foreslått at de ulike avgiftskomponentene skulle vurderes påny, og at bl.a. institusjonenes vekst skulle hensyntas.

Slik det foreliggende utkast til nytt innskytergarantidirektiv fra EU-kommisjonen ser ut, vil det fortsatt være anledning til at sikringsfondet organiseres sammen med et eventuelt "resolution fund" som skal ha virkemidler slik det norske sikringsfondet har i dag og dermed kunne bidra til å avverge akutte kriser gjennom å yte støtte f.eks. til å få nye eiere til å overta en problembank. Finanstilsynet er enig med utvalgets mindretall som foreslår at det foretas en bredere gjennomgang av organiseringen og virkemiddelbruken til sikringsfondet, bl.a. i lys av at det høyst trolig også i fremtiden vil ha et mandat som går lenger enn en ren innskuddsgaranti. Finanstilsynet deler utvalgets syn på at forventet utbetalingstid fra sikringsfondet er en viktig faktor for å skape troverdighet rundt ordningen. Utvalgets forslag om en utbetalingsfrist fra fondet på én uke er sammenfallende med EU-kommisjonens forslag til direktivendringer. Etter Finanstilsynets oppfatning er dette en realistisk ambisjon på kort sikt, men det bør på lengre sikt arbeides for at utbetalingstiden gjøres vesentlig kortere. Finanstilsynet har bl.a. fastsatt en forskrift som pålegger institusjonene å innrette sine datasystemer slik at det sikres rask tilgang på det grunnlag sikringsfondet trenger for å kunne foreta utbetaling til sikrede.

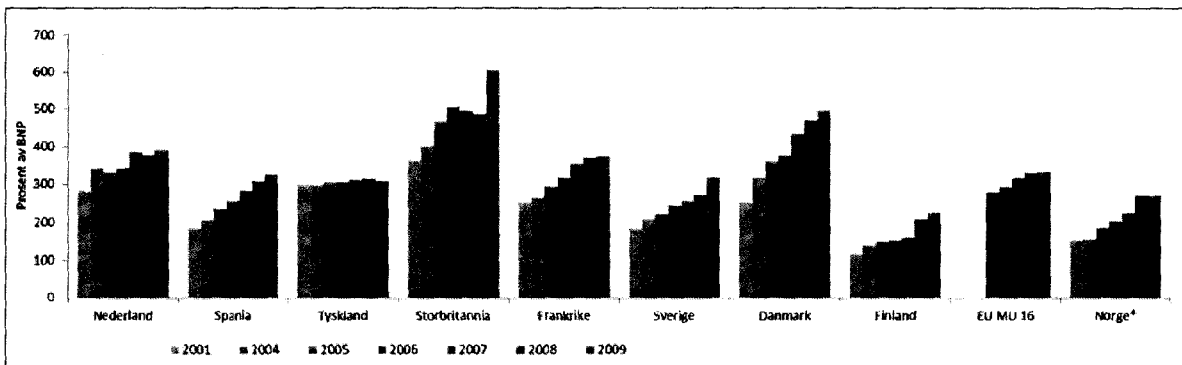
Vedrørende utvalgets omtale av inn/utmeldingsproblemer for filialmedlemmer av sikringsfondet, er vel problemet særlig knyttet til innmelding. Dersom man ikke får igjen penger (eller kun en liten andel av fondets midler) ved en utmelding vil dette problemet falle bort. På generell basis er Finanstilsynet enig i at et sikringsfondsmedlemskap basert på frivillighet har enkelte uheldige seleksjonsvirkninger. Dersom Norges initiativ for å beholde den særnorske innskuddsgarantigrensen ikke når frem, og Norge må tilpasse seg de foreslåtte fullharmoniserte dekningsgrenser må det imidlertid antas at denne problemstillingen knyttet til filialmedlemskap faller bort.

5. Skatteforslagene

Utvalgets ønsker en utredning av *en skatt på finansinstitusjonenes overskudd og lønnsutbetalinger* for å beskatte merverdien skapt i finanssektoren, og således korrigere for sektorens merverdiavgiftsunntak. Utvalget mener at dersom en slik skatt utformes på en hensiktsmessig måte, kan den gi betydelige inntekter, samtidig som den kan redusere vridninger i forbruk og næringsstruktur som følge av at finansielle tjenester er underbeskattet sammenliknet med andre varer og tjenester.

Finanstilsynet vil vise til at Finansnæringen ikke er særlig stor i Norge. Nedenstående figur viser at den relative størrelsen på kredittsektoren i Norge er lavere enn snittet for de 16 landene som inngår i EUs monetære union.

Kredittinstitusjoners forvaltningskapital i forhold til BNP



Kilde: ECB/Finanstilsynet

* BNP Fastlands-Norge

EU-kommisjonen og EU-parlamentet ser ut til primært å ønske en internasjonal transaksjonsskatt, men dette er avhengig av internasjonal enighet. Så lenge f.eks. USA ikke går inn for dette, utforskes muligheten av å innføre en aktivitetsskatt på EU-nivå. Det pågår en europeisk høring med frist 19. april. En eventuell innføring av aktivitetsskatt i Norge må sees i sammenheng med det europeiske utfallet på dette området og all annen skattlegging av finanssektoren.

Finanstilsynet vil uansett ikke gå langt inn i diskusjonen om varige løsninger mht. beskatning av finansnæringen. For norske banker vil det i de nærmeste årene være viktigere å styrke egenkapitalen og likviditeten i bankene enn å øke beskatningen. Det vises til framskrivingen av norske bankers kapitalbehov som er omtalt over. Økt beskatning vil gjøre det vanskeligere å generere overskudd som bankene bør holde tilbake i årene som kommer. Innføring av eventuelle nye skatter bør uansett utstå til den nødvendige kapitalen er bygget opp, eller det eventuelt følger av internasjonale forpliktelser.

I denne sammenheng må det også påpekes at eventuelle nye skatter, innebærer økte kostnader og at en viss overveltning av kostnader på bankenes kunder må påregnes. Det vises for øvrig til omtalen av kostnader ved innføring av nye regler om kapital og likviditet.

Utvalget foreslår at norske finansinstitusjoner ilegges en *stabilitetsavgift* basert på institusjonenes gjeld ut over egenkapital og sikrede innskudd. Avgiften skal reflektere eventuelle forventninger hos kreditorer om at deres risiko er redusert som følge av sannsynligheten for statlig inngripen (implisitt statsgaranti). Utvalget foreslår en utredning av bl.a. hvordan stabilitetsavgift bør differensieres ut fra institusjonenes størrelse og løpetiden på institusjonenes finansiering.

Finanstilsynet legger til grunn at dette skatteforslaget må ses i sammenheng med de løsninger som finnes internasjonalt og nasjonalt mht. avviklingsregimer, avviklingsfond, koblinger til innskuddsgarantifond, samt eventuelle tilleggskrav for globalt sett og nasjonalt sett systemviktige institusjoner. Særlig på grunn av det betydelige behov for kapitaltilførsel som norske banker står overfor, jf. vedlegg 2, bør imidlertid også en eventuell innføring av en stabilitetsavgift utstå til den nødvendige kapitalen er bygget opp, eller det eventuelt følger av internasjonale forpliktelser.

EU-kommisjonen skal etter planen fremme endelige forslag til direktiv og/eller forordningstekst innen utløpet av sommeren. Det antas at både spørsmålene om reformering av innskuddsgarantiordningen og oppbygging av avviklingsfond vil bli regulert. Etter Finanstilsynets oppfatning bør en ikke gå videre med vurderingen av de foreslåtte skattleggingsforslagene før en har sett effekten av disse reguleringsinitiativene.

Utvalget tilrår at beskatningen av bolig⁶ bringes mer på linje med skattleggingen av øvrige formuesobjekter. Finanstilsynet har tidligere gitt uttrykk for at det er for stor forskjell mellom

⁶ Det antas at fritidseiendom inngår i dette begrepet.

beskatning av bolig og finanssparing og at dette er uheldig og er således enig i utvalgets vurdering her.

6. Forbrukerhensyn

6.1 Finanstilsynets arbeid med forbrukerspørsmål

Til grunn for Finanstilsynets hovedmål i strategisk plan 2010 – 2014 – *å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder* – ligger viktige samfunnsøkonomiske hensyn og et ønske om å beskytte forbrukere og investorer. Dette fremkommer som et viktig delmål i planen – *forbrukerbeskyttelse gjennom god informasjon og rådgivning*.

Et viktig formål med all finans- og forsikringslovgivning er å beskytte innskyttere, investorer og forsikringstakere. Det er viktig at finansinstitusjoner og forsikringsselskaper alltid kan oppfylle sine forpliktelser overfor sine kunder eller forbrukerne. En vesentlig del av forbrukervernet må derfor skje gjennom regulering og tilsyn med likviditeten og soliditeten i foretakene og gjennom ulike garantiordninger, for eksempel innskytergarantier i bankene. Vern av forbrukerinteressene i form av kontinuerlig tilsyn skjer derfor i stor grad indirekte, men også direkte gjennom oppfølging av konkrete regler.

Forbrukervern på finansområdet får stadig større oppmerksomhet. Ansvaret har vært fragmentert fordi oppgaven har vært underlagt ulike departement og ulike direktorat og tilsyn. På denne bakgrunnen sendte tilsynet i mai 2009 forprosjektrapporten "*Kredittilsynets bidrag til forbrukervern og informasjon*" til Finansdepartementet. I denne sammenheng ba tilsynet departementet klargjøre hvilket mandat tilsynet skulle ha med hensyn til forbrukervern og -informasjon.

Finansdepartementet presiserte i brev 30. juli 2010 at forbrukervern og -informasjon er en viktig del av Finanstilsynets mandat, og foreslo ikke endringer i ansvarsfordelingen. Departementet understrekte at det er ennå viktigere enn før at Finanstilsynet følger nøye med på dette området i tiden fremover.

Finanstilsynet fører tilsyn med alle de viktige aktørene i finansmarkedet og skal se til at lover og regler blir fulgt. I mandatet er samarbeid med forbrukermyndigheter og bransjeorganisasjoner for å medvirke til at forbrukerne får objektiv og pålitelig informasjon om finansielle produkt og risikoene ved disse, ført opp som et sentralt innsatsområde.

Det følger av dette at Finanstilsynet blant annet skal sørge for å vareta formålet med de ulike lovreguleringene på finansområdet. Det innebærer at Finanstilsynet også skal passe på at institusjonene til enhver tid følger regler som er gitt for å beskytte forbrukerne.

I arbeidet med å verne om forbrukernes interesser i denne sammenheng er oppfølging av finansielle rådgivere sentral. Behovet for forbruker- og investorvern er stort fordi mange av produktene er komplekse, fordi de økonomiske konsekvensene for sparerne kan være omfattende og vanskelige å overskue, og fordi insentivsystemene til tilbyderne av slike produkter i noen tilfeller er slik konstruert at det ikke alltid blir lagt tilstrekkelig vekt på målene og formuesposisjonen til kundene. Som en del av tilsynet med banker og verdipapirforetak kartla Finanstilsynet i 2010 salget av spareprodukt i 2009 og 2010 i et utvalg på 29 banker, deriblant alle de største. Kartleggingen ble fulgt opp med stedlige tilsyn i åtte banker. Det viste seg at bare én av bankene hadde solgt kompliserte spareprodukt i denne perioden. Av de åtte bankene som ble inspisert, viste gjennomgangen at i sju av bankene var lønnen til rådgiveren også produktneutrale. Finanstilsynet konstaterer imidlertid at bankene kan gjøre mer for å selge billige fond, og at mange sparere vil være tjent med indeks- og obligasjonsfond som en del av porteføljen sin.

Finanstilsynet vil fortsette kontrollen med at foretakene kan dokumentere at produktene de har solgt, er egnet for kunden, og at kunden har fått tilstrekkelig individualisert, balansert og korrekt informasjon om risikoen ved investeringene.

Med den kompleksiteten som er i finansmarkedet i dag, og med de mange nye produktene som blir markedsført, er det viktig at Finanstilsynet bruker tid på forbrukerrettede spørsmål og driver effektivt tilsyn også på dette området, og blant annet ser til at foretakene under tilsyn gir relevant og forståelig informasjon om de finansprodukt som tilbys. Finanstilsynet har som nevnt tatt hensyn til departementets signaler i sin strategiske plan.

6.2 Høring NOU 2011: 1 og NOU 2010: 11

I tillegg til vurderingen av Finanskriseutvalgets beskrivelse og forslag til endringer på forbrukerområdet, har Finanstilsynet samtidig utarbeidet utkast til departementets høringsuttalelse til *NOU 2010: 11 Nemndsbehandling av forbrukertvister*, som er sendt på høring av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. De to utredningene inneholder på dette området flere av de samme vurderingene og tilsynet vil derfor kun kort referere de standpunkter som er foreslått til utredningen om nemndsbehandling. Tilsynet har sendt uttalelsen i brev til Finansdepartementet 13. April 2011.

Finanstilsynet er skeptisk til forslag om å vurdere å pålegge tapende næringsdrivende som går videre med en sak, å betale forbrukerens omkostninger for domstolsbehandlingen. Finanstilsynets medlem i Finanskriseutvalget var i dette spørsmålet del av et mindretall på 4 som mente at dette spørsmålet ikke var underbygget godt nok i utredningen. De mente ellers at de ordinære regler i tvisteloven kapittel 20, hvor den klare hovedregel er at den part som har vunnet saken, har krav på full erstatning for sine saksomkostninger fra motparten, må være tilstrekkelig til i nødvendig grad å sikre et reelt forbrukervern også overfor finansinstitusjoner.

I lovutkastet foreslås offentlig godkjenning av avtalebaserte tvistenemnder og felles regler om saksforberedelse. Finanstilsynet støtter de forslagene som utvalget har lagt frem.

Utvalget foreslår at den enkelte nemnd kan vedtektsfeste at nemndas avgjørelser skal ha retts- og tvangskraft. Dette har sin bakgrunn i at nemndene bedre skal fungere i samsvar med intensjonene og i ennå større grad være et supplement til domstolsbehandling. Finanstilsynet mener at en slik frivilling ordning vil gi den nødvendige fleksibilitet til næringsorganisasjonene og forbrukermyndighetene på det enkelte område og støtter forslaget.

Finanstilsynet utredet allerede i 2008/2009 forslag om å gjøre medlemskap i nemndene obligatorisk og konkluderte i brev til departementet 16. februar 2009 at den beste ordningen ville være å gjøre medlemskap obligatorisk. Tilsvarende har Banklovkommisjonen i sin utredning foreslått obligatorisk medlemskap. Finanstilsynet støtter fortsatt et forslag om obligatorisk medlemskap.

Forslaget til lov regulerer Forbrukerklagenemnda, offentlig godkjenning av avtalebaserte nemnder, felles saksbehandlingsregler og Forbrukerrådets rolle som Forbrukerportal for henvendelser til nemndene. Finanstilsynet har ikke merknader til forslaget.

6.3 Standardisert opplysningsdokument

Finanskriseutvalget tilrår at norske myndigheter innfører krav om at det skal utarbeides et kort, standardisert opplysningsdokument om spare- og investeringsprodukter, herunder pensjonsprodukter rettet mot ikke-profesjonelle investorer (forbrukere).

Utgangspunktet for forslaget er de nye EU-reglene om et standardisert opplysningsdokument for salg av verdipapirfondsandeler. Finanstilsynet er enig i at et slikt enkelt opplysningsdokument kan være egnet til å styrke forbrukervernet og forbrukernes forutsetninger for å treffe gode investeringsbeslutninger, - også på andre områder enn fondsandeler. EU arbeider nå med et regelverk for såkalte PRIPS (Packaged Retail Investment Products), som i tillegg til verdipapirfond

vil inkludere finansielle instrumenter, strukturerte produkter og livsforsikringsprodukter. Det er fortsatt uklart om EU vil legge dette regelverket i et samlet direktiv eller innarbeide reglene på de enkelte områdene. Parallelt med dette arbeider imidlertid Finanstilsynet med et norsk regelverk på området, for raskt å kunne tilpasse seg et nytt europeisk regelverk. Finanstilsynet mener man bør avvente dette regelverket før man vurderer utvalgets forslag om å utrede begrensninger av bruken av begrep som "spareprodukt" og "sparealternativ" mv.

6.4 Bruk av sekundære forretningskjennetegn

Finanskriseutvalget foreslår at finansinstitusjoner ikke lenger skal ha anledning til å benytte navn eller betegnelser i sin markedsføring som tildekker hvilken institusjon som faktisk vil stå for kundeforholdet. Dette er viktig for at institusjonenes kunder – faktiske eller potensielle – ikke kan villedes til å tro at de har et kundeforhold til en annen institusjon enn det som faktisk er tilfellet, herunder at bankkunder ikke villedes til å tro at de har bedre innskuddsdekning enn det som er tilfellet.

Finanstilsynet arbeidet mye med disse spørsmålene i 2006/2007 i forbindelse med utenlandske oppkjøp av norske institusjoner og omgjøring til filial, – Den danske Bank /Fokus Bank og Tryg Forsikring / Vesta forsikring –, men også i forbindelse med bruken av navn på norskeide institusjoner, – DnBNOR / Postbanken og innen Sparebank1- gruppen og Terra-bankene. Dette medførte at Finansdepartementet i brev 22. desember 2006 ga tilsynet i oppdrag å utarbeide forslag til lovregler som generelt skulle forby finansinstitusjoner å bruke sekundære forretningskjennetegn. I brev til departementet 25. april 2007 redegjorde tilsynet for gjeldende rett på finansområdet, for generelle regelverket om foretaksnavn, forholdet til EU-regelverket og de forhold som begrunner en opprydding i navnebruken. Tilsynet la deretter frem to forslag til lovregulering. Det prinsipale forslaget var ikke et forbud, men bestemmelser om at det juridiske foretaksnavnet skal fremgå av navnet eller av et tillegg til navnet til enhver finansinstitusjon som driver virksomhet i Norge. Subsidiært foreslo Finanstilsynet et direkte forbud.

6.5 Motregningsrett ved overføring av lån fra en bank til et kredittforetak

Finanskriseutvalget tilrår at myndighetene sikrer at motregningsretten videreføres også når lån overføres fra en bank til et kredittforetak.

Hovedregelen i Finansavtaleloven er at en finansinstitusjon kan overdra en fordring til en annen finansinstitusjon uten særskilt samtykke fra kredittkunden, se lovens § 45. Kredittkunden skal som hovedregel underrettes om overdragelsen. Når kunden er gitt underretning om overdragelsen vil motregningsretten for denne fordringen overfor opprinnelig kredittyter bortfalle. Videre fastsetter Finansieringsvirksomhetsloven § 2-30 et forbud mot at det erklæres eller avtales motregningsrett, tilbakeholdsrett eller liknende i fordringer som inngår i sikkerhetsmassen til et kredittforetak. Sikkerhetsmassen består blant annet av boliglån til forbrukere. Bestemmelsen er ansett som en forutsetning for å kunne etablere et system med kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett. Fordelene med innføringen av obligasjoner med fortrinnsrett er at det kan føre til utvikling av et marked med billigere fastrentelån ved boligkjøp og at fastrentelån dermed blir mer vanlig enn i dag, noe som vil gi lånekunden en mer forutberegnelig økonomisk situasjon. Obligasjonseierens fortrinnsrett til dekning er en forutsetning for å legge til rette for slik kostnadseffektiv finansiering av utlån som kommer lånekundene til gode i form av rimelige fastrentelån.

Konsekvensene av utvalgets forslag bør eventuelt utredes nærmere, herunder om en utvidet motregningsrett vil endre forutsetningene for regelverket om obligasjoner med fortrinnsrett vesentlig.

6.6 Lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser

Finanskriseutvalget tilrår at norske tilsynsmyndigheter får et tydeligere lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter i finansmarkedene og at dette ansvaret bør ligge i Finanstilsynet.

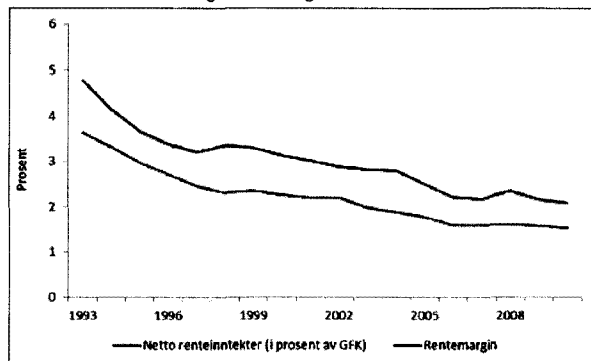
Finanstilsynet har i dag på de fleste områder innenfor finansmarkedet et klart ansvar for å ivareta forbrukernes interesser. Dette kommer tydeligst frem i regelverket for verdipapirhandel, verdipapirfond og eiendomsmegling. Som det fremgår av punkt 6.1 over er det lagt klare føringer fra Finansdepartementet for dette arbeidet og arbeidet med forbrukerspørsmål er nå godt integrert i det øvrige tilsynsarbeidet. Som en konsekvens av økt fokus på forbrukerspørsmål har tilsynet også opprettet en ny stilling i direktørens stab som skal koordinere de ulike avdelingenes og seksjoners arbeid med forbrukerspørsmål. Stillingen ble besatt i februar 2011.

Finanstilsynet er usikker på behovet for en lovendring for å styrke arbeidet med forbrukerspørsmål, men mener likevel at en slik presisering i regelverket kan være en fordel i det videre arbeidet.

7. Andre forhold

Til vurderinger av hvor virksom konkurransen er i bankmarkedet og om den kan vær vridt i favør av store systemviktige banker kan det være verdt å minne om at det basert på rentemarginene er lite som tyder på at det er mindre konkurransen nå enn i tidligere tider. Rentemarginen har over lang periode vært klart fallende fra i underkant av 4 prosent i 1993 til under 2 prosent i dag (jf. figur).

Netto renteinntekter og rentemargin



Finanstilsynet vil støtte et mindretall i utvalget som pekte på at det er ulike fordeler og ulemper, både bedriftsøkonomisk og samfunnsmessig, knyttet til ulike måter å organisere finanskonserner på. Dette mindretallet fant ikke at finanskrisens forløp i Norge gir grunnlag for å gi særlige føringer for myndighetenes konsesjonspraksis.

Finanstilsynet vil støtte utvalgets syn om at erfaringene fra finanskrisen tilsier at norske myndigheter bør arbeide for en adgang i EU/EØS-retten for vertsland til å kreve omdanning fra filial av utenlandsk bank til datterselskap, og en tilsvarende adgang til å kreve at egne banker organiserer sin virksomhet i utlandet gjennom datterselskaper framfor filialer.

Finanstilsynet støtter et mindretall i utvalget som mente at forskriften om godtgjørelse i finansinstitusjoner, som trådte i kraft 1. januar 2011, må få virke før nye tiltak settes inn. Utvalget omtaler adgangen til å pålegge institusjonene tilleggskrav til kapital dersom de har avlønningssystemer som inviterer til for høy risikotaking. Finanstilsynet mener forskriftens § 8 gir adgang til å gi pålegg om utforming, endring og reversering av godtgjørelsesordning. Finanstilsynet

kan også sette kvantitative grenser for foretakets omfang av variabel godtgjørelse i forhold til foretakets nettoresultat for å sikre kapitalgrunnlaget i selskapet.

Utvalget mener at for systemviktige institusjoner burde reglene for avlønning utvides til å gjelde alle ansatte. Finanstilsynet peker på at det i forskriftens § 2 første ledd er fastsatt at “Styret i foretak som nevnt i § 1 skal fastsette og sørge for at foretaket til enhver tid har og praktiserer retningslinjer og rammer for en godtgjørelsesordning som skal gjelde for hele foretaket og datterselskaper”. I tillegg forutsettes det i § 2 fjerde ledd at “Godtgjørelsesordning nevnt i første ledd skal være i samsvar med foretakets overordnede mål, risikotoleranse og langsiktige interesser”.

Det som er spesielt for ledende ansatte mv. er at for disse er det et krav om at minimum 50 % av den variable godtgjørelsen skal gis i form av aksjer, andre egenkapitalinstrumenter eller betinget kapital, som er gjenstand for utsatt betaling over en periode på minimum 3 år, og hvor en pro rata andel kan frigis pr. år. Dette gjelder ikke for øvrige ansatte, men det er fremdeles slik at beregningsgrunnlaget for variabel godtgjørelse skal være basert på et risikojustert resultat jf. Finanstilsynets rundskriv om godtgjørelsesordninger punkt 4.3.2.

Utvalgets mener det er viktig med større åpenhet og tydeligere regler rundt fastsettelsen av NIBOR-rentene og at man bl.a. bør ha en utvetydig definisjon av NIBOR, slik at det er klart hva renten uttrykker og hvordan den skal forstås i forhold til andre lands referanserenter. Finanstilsynet er kjent med at Norges Bank utreder disse spørsmålene og støtter fullt ut det syn at større åpenhet og klarere regler for fastsettelsen av disse referanserentene er viktig for tilliten og dermed formålstjenlig for utviklingen av det norske rentemarkedet.

8. Oppsummering

Finanskriseutvalget har levert en utredning som favner bredt og gir nyttige innspill for den videre drøfting i Norge av erfaringer fra den internasjonale finanskrisen. På noen områder er det imidlertid nødvendig å skille klarere mellom de problemer som ble avdekket internasjonalt og situasjonen i Norge. Finanstilsynet vil understreke at et aktivt og kritisk tilsyn er nødvendig i tillegg til god regulering, og at dette ikke kommer tilstrekkelig frem i utvalgets innstilling.

Finanstilsynet støtter utvalget i vurderingen av behovet for god overvåkning av systemrisiko. Finanstilsynet har etter den norske bankkrisen på 1990-tallet drevet makroovervåking og i praksis hatt et makroperspektiv i sin tilsynsvirksomhet. Finanstilsynet vil understreke de gode erfaringene fra trepartssamarbeidet mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet, og mener at bruk av diskresjonære virkemidler i makroreguleringen fortsatt bør skje innenfor denne rammen. Den motsykliske bufferen er et nytt makroreguleringsverktøy, og vil inntas i det reviderte kapitaldekningsregelverket. De aller fleste andre aktuelle makroreguleringsverktøy er virkemidler som kan benyttes i regulering og tilsyn med enkeltinstitusjoner og disponeres i dag av Finanstilsynet.

Finanstilsynet deler utvalgets vurdering av behovet for å vurdere førtidig innføring av deler av det nye regelverket, herunder raskere innføring av de nye kravene, bl.a. ved å forsere enkelte overgangsordninger. Det er foreløpig uklart om fullharmoniseringen vil begrense muligheten til dette. Finanstilsynet mener en eventuell førtidig innføring av nye internasjonale krav til likviditet og kapital, herunder fremtidig praktisering av motsyklisk buffer og tilleggskrav under pilar 2 fortrinnsvis bør samordnes mellom de nordiske land. En slik samordnet nordisk gjennomføring bør også omfatte en bredere gjennomgang av finansreguleringene. Finanstilsynet legger videre til grunn at det er hensiktsmessig å videreutvikle det nordiske samarbeidet med basis i den etablerte kontakt mellom sentralbanker og tilsyn samt innenfor rammene av den nordisk baltiske samarbeidsavtalen (MOU) mellom alle finansdepartementer, sentralbanker og tilsyn.

Finanstilsynets beregninger av kapitalframskrivninger for bankene for perioden 2011 til 2013 viser at ekstern kapitaltilførsel på 30 til 50 milliarder må anses nødvendig fra et tilsynsperspektiv. Finanstilsynet mener derfor at innføring av aktivitetsskatt nå fremstår som lite ønskelig. En innføring av en stabilitetsavgift bør ses i sammenheng med de løsninger som finnes internasjonalt og nasjonalt når det gjelder kriseløsninger mv.

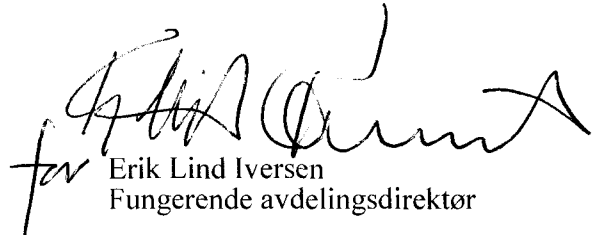
Finanstilsynet mener krisehåndtering vanskelig kan bygge på konkrete terskelverdier som foreslått av utvalget. Gjeldende praksis innebærer at det er en glidende overgang mellom ordinære tilsynsvirkemidler, skjerpet tilsynsaktivitet, tidlig krisehåndtering og (endelige) avviklingstiltak. Etter Finanstilsynets mening bør fremtidig krisehåndtering bygge videre på det system som er etablert gjennom gjeldende banksikringslov. Det bør ikke legges opp til eget krisehåndteringsorgan. Finanstilsynet er imidlertid enig med utvalgets mindretall som foreslår at det foretas en bredere gjennomgang av organiseringen og virkemiddelbruken til Bankenes sikringsfond, bl.a. i lys av at det høyst trolig også i fremtiden vil ha et mandat som går lenger enn en ren innskuddsgaranti.

Finanstilsynet gir støtte til utvalgets tilrådning om at myndighetene bør vurdere konsekvensene av et lite marked for statsobligasjoner og at man i den forbindelse også vurderer nærmere eventuelle strukturelle årsaker som bidrar til å øke sårbarheter knyttet til bankers utenlandsfinansiering.

For Finanstilsynet



Emil Steffensen
Konstituert finansilsynsdirektør



Erik Lind Iversen
Fungerende avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Betydningen av tilsyn og spesielt om årlige risiko- og kapitalvurderinger
2. Kapitalframskrivninger 2011 - 2013