



Finansdepartementet  
Postboks 8008 - Dep.  
0030 OSLO



Dato: 03.05.2011  
Vår ref.: 11-178  
Deres ref.: 11/11

## Høringsuttalelse – Finanskriseutvalgets utredning (NOU 2011: 1)

Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO) viser til Finansdepartementets brev av 02.02.11 hvor det bes om kommentarer til Finanskriseutvalgets utredning, NOU 2011: 1, Bedre rustet mot finanskriser.

### 1. Hovedsynspunkter

Finanskriseutvalgets beskrivelse av bakgrunnen for finanskrisen og de årsakssammenhenger som gjorde seg gjeldende er i all hovedsak i overensstemmelse med FNOs egen analyse. Utredningen gir i tillegg en nyttig fremstilling av de tiltak som ble iverksatt og de arbeider som nå pågår internasjonalt for å trygge finansiell stabilitet. FNO kan imidlertid på en rekke sentrale områder ikke slutte seg til utvalgets vurderinger, premisser for konklusjoner og forslag til konkrete tiltak.

FNOs hovedsynspunkter sammenfattes som følger:

- Finanskrisen ble ikke skapt i Norge. Krisen ble importert fra utlandet gjennom kredittinstitusjonenes avhengighet av funding fra de internasjonale finansmarkedene. Dette er en konsekvens av at norske sparemidler i vesentlig grad plasseres i utlandet. Slik vi leser mandatet burde utvalget i større grad analysert de norske finansmarkedene, deres virkemåte og fokusert mer på tiltak for å gjøre finansiell stabilitet i Norge mindre avhengig av situasjonen i andre land. FNO vil foreslå at det nedsettes et offentlig utvalg for å utrede hva som kan gjøres for å redusere denne risikoen.
- Det er behov for bedre regulering av og tilsyn med finansnæringen internasjonalt og bedre løsninger for enhetlig krisehåndtering. FNO støtter det internasjonale reformarbeidet i regi av Baselkomiteen og EU-kommisjonen. Det er imidlertid viktig at det foretas en grundig analyse av de samlede virkningene av Basel III og andre tiltak som er i støpeskjeen for både banker og kunder, og ikke minst hvilken virkning de ulike tiltakene vil ha for strukturen i norsk finansnæring, som for en stor del består av små- og mellomstore aktører.
- Finansnæringen er utsatt for betydelig internasjonal konkurranse, noe sammensetningen av tilbydere i det norske finansmarkedet er et tydelig bevis på. Det er derfor avgjørende at norsk regulering følger den regulering som det blir internasjonal enighet om, og den gjennomføringsplan som EU vedtar. Særlig strenge eller tidlige norske krav vil innebære tap av konkurransekraft og dermed markedsandeler for norske aktører. Dette har utvalget ikke

analysert eller belyst konsekvensene av. Nordisk harmonisering må anses som et absolutt minimumskrav.

- FNO er ikke enig i at norsk finansnæring er underbeskattet. Tvert i mot er finansnæringen blant de næringer som bidrar mest med skatt til den norske stat. Finansnæringen utgjorde heller ingen byrde på den norske statskassen under krisen. Staten har faktisk oppnådd et positivt netto proveny fra bytteordningen. Det er vår vurdering at utvalgets analyse av skattespørsmålet er en avsporing fra det som bør være de viktigste tiltakene for å fremme finansiell stabilitet i Norge, jfr. punktene ovenfor.
- FNO slutter seg til utvalgets anbefaling om videreføring av størrelsen på den norske innskuddsgarantien.
- FNO slutter seg til utvalgets vurdering av at boligbeskatningen bør bringes mer på linje med beskatningen av øvrige formuesobjekter.

Våre synspunkter utdypes i det følgende.

## 2. Generelt om utredningen

Utvalgets mandat var å beskrive årsakene til finanskrisen og se på særlige nasjonale forhold som bidro til utviklingen av finanskrisen i Norge. I tillegg skulle utvalget se på egenskaper ved eksisterende regulering av finansmarkedene og peke på områder hvor det kunne være behov for forbedringer.

I den beskrivende del av utredningen vises det til at det i forkant av krisen hadde bygget seg opp store offentlige budsjettunderskudd, spesielt i USA, og store globale ubalanser i handelen blant annet som et resultat av kinesisk valutapolitikk. Denne situasjonen ble kombinert med en lang periode med svært ekspansiv pengepolitikk. Lave renter bidro til kraftig gjeldsoppbygging og sterk prisvekst på formuesobjekter. Utvalget vektlegger at virkningen ble forsterket av ”økt utlånsvillighet fra banker og andre finansinstitusjoner”, insentivstruktur i finansnæringen mv.

Kriseforløpet i Norge blir også beskrevet. Denne gjennomgangen kunne imidlertid vært mer utfyllende. Blant annet burde årsakene til norsk finansnærings avhengighet av utenlandsk finansiering blitt viet mer oppmerksomhet. I stedet settes det i stor grad likhetstegn mellom årsakene til krisen internasjonalt og årsakene til krisen i Norge. Problemene som oppstod i Norge var nesten utelukkende knyttet til den betydelige avhengigheten norsk finansnæring har av finansiering fra utlandet. Ved utgangen av 3. kvartal 2010 hadde norske kredittinstitusjoner en nettogjeld overfor utlandet på ca. 1 100 milliarder kroner. Dette tilsvarer nær 60 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Omfanget av utenlandsopplåningen har konsekvenser for finansiell stabilitet i Norge. Både under den norske bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet og den nylige finanskrisen opplevde vi at utenlandsfinansieringen ble vanskeligere, dyrere og at den tidvis tørket helt bort.

Utvalget viser til at velfungerende verdipapirmarkeder er viktige for finansiell stabilitet og at disse markedene ikke fungerer optimalt i Norge. Utvalgets beskrivelse er imidlertid kortfattet og anbefalingene om tiltak er få og relativt vage. Gitt viktigheten av dette området burde utvalget i det minste ha belyst årsakene til at de norske markedene er små, og hvilke forbedringstiltak som gjennom årene er blitt foreslått. Slik FNO ser det må forbedring av de norske markedenes funksjonsmåte stå sentralt når tiltak for å styrke finansiell stabilitet i Norge vurderes. Norske bankers

avhengighet av utenlandsk finansiering er en direkte konsekvens av at norske sparemidler i vesentlig grad investeres i utlandet. Dette betyr også at innenlandsk etterspørsel etter finansiering i stor grad må dekkes gjennom de utenlandske markedene. Dette er et resultat av strukturelle trekk ved det norske kapitalmarkedet, og kan ikke motvirkes av finansnæringen alene eller gjennom strengere kapital- og likviditetskrav.

FNO vil peke på at finanskrisen i Norge ikke var et resultat av svikt i reguleringer og tilsyn, overdrevet opplåning eller risikofylte investeringer. Tvert i mot hadde norske banker gjennomgående god soliditet og forsvarlig risikostyring. Det var kun en moderat økning i tap på utlån i kjølvannet av finanskrisen.

Førstelinjeforsvaret for solide banker og finansiell stabilitet er at bankene gjennomfører gode kredittvurderinger. Dette er ingen selvfølge. Subprime-krisen oppsto fordi det ble gitt lån til personer som ikke skulle hatt lån. Rammevilkårene bør gi insentiver til gode kredittprosesser og risikostyring i sin alminnelighet. Det er viktig at kjernen i Basel II-reformen, med risikosensitivt beregningsgrunnlag, blir videreført. Det gir insentiver til riktigere risikoprising m.m.

Det var heller ikke behov for utstedelse av statlige garantier for å støtte opp om norske banker, slik det var i en rekke andre land. Norske myndigheters tiltak for å trygge tilgangen til likviditet var kraftige og gode, og bidro til at bankene raskt kom ut av krisen. Ved at bankene stilte sine beste eiendeler som sikkerhet i bytteordningen, var risikoen for den norske stat beskjeden. Etter våre beregninger har den norske stat oppnådd en rentegevinst fra bytteordningen alene på nær 2 milliarder kroner i årene 2008 til 2010. At bankene så seg nødt til å holde større likvide reserver på konto i Norges Bank, som igjen forutsatte større utlån fra Norges Bank, bidro videre til større netto renteinntekter for sentralbanken.

Norge er blant landene som klarte seg best gjennom den internasjonale finanskrisen. Slik FNO ser det var det avgjørende at en hadde en sterk stat med ordnet økonomi, som var i stand til å foreta gode politikkvalg, også ut over de målrettede tiltak overfor norsk finansnæring. I tillegg bidro trekk ved norsk økonomi, herunder ved vår næringsstruktur, til at en ikke fikk et betydelig produksjonsfall og en vesentlig økning i arbeidsledigheten. Videre synes det klart at erfaringene fra den norske bankkrisen tidlig på 1990-tallet har bidratt til at både finansinstitusjonene og myndighetene har blitt mer bevisste på betydningen av effektiv drift og solid bankhåndverk, i tillegg til velfungerende reguleringer og et godt og helhetlig tilsyn. Det har vært kontinuerlig fokusering på risikostyring, kostnadskontroll og effektivisering, noe som har resultert i solide og omstillingsdyktige finansbedrifter.

Utvalgets anbefalinger og tiltak for å fremme finansiell stabilitet, konsentrerer seg primært om tiltak for å begrense finansinstitusjonenes risikotaking. Utvalgets konkrete anbefalinger om tiltak for å forhindre og håndtere fremtidig finansuro er i stor grad hentet fra arbeider i internasjonale organer, og som Norge i det alt vesentlige vil være forpliktet til å følge opp gjennom EØS-avtalen. FNO støtter det internasjonale reformarbeidet i regi av Baselkomiteen og EU-kommisjonen, som vil legge grunnlag for bedre regulering av og tilsyn med finansnæringen internasjonalt, bedre løsninger for enhetlig krisehåndtering og et bedre konkurransegrunnlag, basert på felles krav til kapital, likviditet



mv. Et bedre fundament for finansiell stabilitet i andre land vil være viktig for å gjøre også Norge mer robust.

Gitt utvalgets egen beskrivelse av bakgrunnen for finanskrisen, ville det vært naturlig om utvalget hadde viet større oppmerksomhet til betydningen av at penge- og finanspolitikken bidrar til å jevne ut konjunktursvingninger og til å motvirke "bobler" i økonomien. Utvalget begrenser seg imidlertid til å peke på at det er viktig med handlingsrom i finanspolitikken for å møte neste tilbakeslag. For vår del vil vi understreke betydningen av en stabilitetsfremmende økonomisk politikk som den viktigste forutsetning for å oppnå langsiktig finansiell stabilitet.

Finansnæringen er utsatt for betydelig internasjonal konkurranse, noe sammensetningen av tilbydere i det norske finansmarkedet er et tydelig bevis på. Innen EØS er det fri etableringsrett for utenlandske aktører, og finansielle tjenester kan lett tilbys direkte fra utlandet. Næringens konkurransebetingelser, som i stor grad bestemmes av myndighetsfastsatte regler, er derfor svært viktige. Det er følgelig avgjørende at norsk regulering i all hovedsak følger den regulering som det blir internasjonal enighet om, gjennom implementering av de relevante EU-direktiver og eventuelle forordninger, og med den gjennomføringsplan som EU vedtar. Nordisk harmonisering må anses som et absolutt minimumskrav. Særlige strenge norske krav vil innebære tap av konkurransekraft og dermed markedsandeler for norske aktører. Dette har utvalget ikke analysert eller belyst konsekvensene av. I den grad særnorsk streng regulering resulterer i en mindre norsk finansnæring, vil resultatet kunne bli at Norge blir mer, ikke mindre, avhengig av finansiell stabilitet i andre land, gjennom behov for mer bruk av utenlandske markeder og institusjoner.

Det er også viktig at effektene av Basel III og andre tiltak vurderes nøye, og ses i sammenheng slik at totalvirkningen av tiltakene er forstått og vurdert på forhånd. FNO er opptatt av at det ikke iverksettes overlappende tiltak, som både vil forsterke kostnadseffektene og i verste fall virke i motstrid med hverandre. Det er også viktig at man vurderer hvilken virkning tiltakene vil ha for strukturen i norsk finansnæring. Det at det finnes ulike typer aktører (lokale, regionale og nasjonale banker, norske og utenlandske) er en styrke i krisetider, fordi ikke alle reagerer likt eller forfølger de samme strategier. Reguleringene må ikke bidra til å redusere dette mangfoldet. FNO finner ikke at utvalget har gjort et reelt forsøk på å beskrive alle virkninger av de enkelte tiltak, og heller ikke virkninger av tiltakene samlet. I det minste burde utvalget ha presentert de beregninger som blant annet BIS har gjort med tanke på virkninger i form av høyere utlånsrenter og/eller lavere innskuddsrenter.

Utvalgets innstilling etterlater et generelt inntrykk av at finansnæringen er en nødvendig byrde for samfunnet. Det påstås at næringen er underbeskattet, noe som gjør næringen for stor. Det antydes at det kan foreligge renprofitt som bankene deler ut i form av høyere avkastning og lønn, til henholdsvis eiere og ansatte. Næringen gjør dessuten angivelig Norge utsatt for finansiell ustabilitet i utlandet, som fører til behov for redningsaksjoner for skattebetalernes regning. Et slikt inntrykk er feil og uheldig, og det må kunne forventes at det i en offentlig utredning gis en mer faktabasert beskrivelse.



Med om lag to prosent av sysselsettingen og seks prosent av samlet verdiskaping (BNP) i fastlands-Norge er norsk finansnæring en vesentlig bidragsyter i samfunnet. Finansnæringen bidrar også med betydelige skatteinntekter til den norske stat. Selv gjennom perioden 2007-2009, som inkluderer finanskrisen, betalte finansnæringen mer skatt enn noen annen enkeltnæring i fastlandsøkonomien, totalt 39 milliarder kroner<sup>1</sup>.

Finansnæringen har hatt en meget god produktivitetsutvikling de siste tiårene. Målt som bruttoprodukt per årsverk (i faste priser) har produktiviteten i finansiell tjenesteyting økt med nær 160 prosent fra 1990 til 2009. Til sammenlikning var produktivitetsveksten i fastland-Norge i samme periode 38 prosent. Bankenes betalingsformidlingssystem, som er et av verdens mest effektive, produserer nå mer enn fire ganger så mange transaksjoner som på begynnelsen av 1990-tallet. Samtidig er bankenes kostnader blitt mer enn halvert. Produktivitetsveksten henger i stor grad sammen med at ny teknologi er tatt i bruk, men også med stor omstillingsevne i de enkelte institusjoner.

Produktivetsgevinsten har i stor grad kommet kundene til gode, gjennom stadig mindre avstand mellom bankenes utlåns- og innskuddsrente (rentemarginen). Rentemarginen er mer enn halvert siden begynnelsen av 1990-tallet, og har de siste fem årene ligget under 2,5 prosentpoeng. Fallet i rentemarginen reflekteres blant annet i meget lave boliglånsrenter. For eksempel ligger beste boliglånsrente nå på nivå med de beste innskuddsrentene.

FNO konstaterer at utvalget synes å ha benyttet anledningen til å foreslå utredning også av spørsmål som ikke er direkte relaterte til finanskrisen. Vi har valgt å kommentere enkelte av disse spørsmålene, selv om de berører områder som må anses å ligge utenfor utvalgets mandat og hensikten med utvalgets arbeid. Flere av spørsmålene er dessuten allerede grundig behandlet av Banklovkommisjonen i forbindelse med arbeidet med en ny samlelov for finansforetak.

### **3. Nærmere om utvalgets forslag på sentrale områder**

I det videre gis mer utfyllende kommenter til utvalgets anbefalinger på følgende områder:

1. Økt skattlegging av finansiell sektor
2. Kapital- og likviditetskrav
3. Makrotilsyn og -regulering
4. Sikringsfondslovgivningen
5. Krisehåndtering
6. Verdipapirmarkeder
7. Krav til organisering av virksomhetene
8. Forbrukervern

---

<sup>1</sup> Kilde: SSB

### 3.1. Økt skattlegging av finansiell sektor

Et flertall i Finanskriseutvalget er av den oppfatning at norske finansinstitusjoner bør ilegges en stabilitetsavgift, som reflekterer verdien av en antatt "implisitt statsgaranti", og at norske myndigheter bør utrede grunnlaget for en aktivitetsskatt, for å korrigere for unntaket for merverdiavgift for finansielle tjenester.

Utvalget uttaler at det sentrale ved en stabilitetsavgift er at den kan rette opp en markedssvikt, fremme finansiell stabilitet og bidra til å finansiere statlig inngripen i tilfelle en ny finanskrise. FNO vil vise til at EU-kommisjonen allerede i en pågående høring har foreslått at det innføres felles regler for avgifter for oppbygging av avviklingsfond basert på risikoen i den enkelte bank, og et nytt EU-regelverk om kriseforebygging og krisehåndtering. Vi kan ikke se at det skulle være behov for å igangsette et separat arbeide med sikte på særnorske løsninger på dette området. Finanskrisen i Norge ga ingen holdepunkter for at norske myndigheter bør foregripe en eventuell innføring av en stabilitetsavgift i EU.

De sterke norske statsfinansene er selvsagt en fordel for norsk finansnæring, men dette er ikke spesielt for denne næringen eller dens ansatte. Alle personer og bedrifter i Norge nyter i siste instans godt av en stat med sterk finansiell stilling. Det er likevel vårt syn at norske finansinstitusjoner ikke i større grad enn finansinstitusjoner i andre land nyter godt av en forventet/implisitt statsgaranti. Dette må ikke minst sees i sammenheng med norske myndigheters håndtering av bankkrisen på 1990-tallet. Bankenes egenkapital ble den gang skrevet ned med tapene, før staten gikk inn med ny kapital for å sikre videre drift. Investeringene i ny egenkapital ga deretter staten samlet sett en meget god avkastning. I noen mindre og mellomstore banker var det sikringsfondet som dekket tapene, slik at ingen innskytere tapte penger. Det ble heller ikke avgitt noen statsgarantier. Utvalget uttaler at krisehåndteringen bidro til å forme markedsaktørenes forventninger til hvordan norske myndigheter vil håndtere fremtidige kriser. FNO er enig i denne vurderingen. Eiere og ledelse i norske finansinstitusjoner må påregne å måtte bære ansvaret fullt ut for tap som oppstår i finansinstitusjonene. Det kan heller ikke utelukkes at også øvrige kreditorer vil måtte ta tap.

Vedrørende utvalgets påstand om at støtteforventninger gir seg utslag i lavere innlånskostnader vil vi peke på at den pris bankene må betale for innlån i markedet primært bestemmes av bankenes soliditet og hvilken likviditet det vil være i det lån som legges ut i markedet. Store banker oppnår normalt lavere likviditetspremie. FNO vurderer videre utvalgets antakelse om at en implisitt statsgaranti fører til at norske finansinstitusjoner tar høyere risiko enn de ellers ville ha gjort, som tvilsom. Vi vil fremheve at norske banker har hatt lave tap både før, gjennom og i etterkant av finanskrisen.

Utvalget mener at en stabilitetsavgift kan være egnet til å nå noen av de samme målene som regulatoriske kapitalkrav. FNO vil bemerke at denne avgiftens betydning for finansiell stabilitet synes svært uklar. Direkte virkemidler, som de forventede skjerpede krav til kapital og likviditet, samt nye løsninger for krisehåndtering, må anses langt mer treffsikre og formålstjenlige. Disse tiltakene vil dessuten redusere oppfatningen om at næringen opererer med en implisitt statsgaranti. En stabilitetsavgift vil tvert i mot kunne gi større forventninger om at myndighetene faktisk vil gripe inn om finansinstitusjoner skulle få problemer. Ut fra konkurransesituasjonen vil det være svært uheldig om et slikt signal fra myndighetenes side oppleves som sterkere for noen banker enn andre, for

eksempel avhengig av størrelse eller hjemland. Dette tilsier også at eventuelle nye regler og tiltak må være internasjonalt harmonisert.

*FNO slutter seg til det syn som er fremført av utvalgets mindretall når det gjelder stabilitetsavgift.*

Finanskriseutvalgets flertall er videre av den oppfatning at merverdiavgiftsunntaket for finansielle tjenester kan føre til at en for stor del av samfunnets ressurser allokteres til finanssektoren, og at en aktivitetsskatt kan bidra til å korrigere for denne vridningen i forbruk og næringsstruktur. Aktivitetsskatten kan i tillegg gi betydelige inntekter til staten. Utvalget har også på dette området tatt utgangspunkt i et forslag som EU-kommisjonen arbeider med.

FNO vil presisere at norske finansinstitusjoner er underlagt de samme inntektsskatteregler som annet næringsliv i Norge og at ansatte i finansinstitusjonene er underlagt de skatteregler som gjelder arbeidstakere generelt. Finansnæringen er blant de næringer som bidrar med mest skatt til den norske stat. FNO kan således ikke slutte seg til utvalgets påstand om at norsk finansnæring er "underbeskattet".

Merverdiavgift er en avgift på sluttbrukeren av en avgiftsbelagt vare eller tjeneste. Næringsdrivende kan trekke inngående avgift fra i sin utgående avgift, og vil derfor normalt ikke betale merverdiavgift. Finansbedriftene betaler under dagens regime inngående merverdiavgift på alle innkjøp. Betalt merverdiavgift representerer derfor en ekstra beskatning på næringen. Denne "skjulte merverdiavgiften" utgjør et betydelig beløp. Utvalget har ikke tallfestet dette beløpet.

Merverdiavgiftsfritaket for finansielle tjenester slår ulikt ut for næringslivskundene og personkundene. Den merverdiavgift som finansinstitusjonene ender opp med å betale er en del av kostnadene som reflekteres i prisene ut til kundene. Dette taper næringsdrivende på, som ikke får en regning med spesifisert avgift som de kan trekke fra i sin utgående avgift. Prisene på tjenestene blir således høyere for næringslivskundene enn det de ellers ville vært. Personkundene tjener på merverdiavgiftsunntaket, for de slipper å betale avgift på verdiskapningen som er skjedd i finansinstitusjonen.

Om merverdiavgiftsunntaket samlet sett bidrar til at etterspørselen etter finansielle tjenester blir større eller mindre enn den ellers ville vært, er avhengig av om virkningen av økte priser overfor næringslivet er større eller mindre enn virkningen av lavere priser overfor personkundene. Totalvirkningen vil avhenge av hvor stor del av omsetningen de respektive grupper står for og hvor priselastisk gruppenes etterspørsel er. Også Finanskriseutvalget viser til at nettovirkningen av "feilprisingen" er uklar.

FNO vil på denne bakgrunn peke på at det fremstår som uklart hvordan en aktivitetsskatt, gitt de usikre virkninger den vil ha for etterspørselen etter finansielle tjenester, kan være et egnet virkemiddel for å trygge finansiell stabilitet. Større beskatning vil tvert om gjøre det vanskeligere å bygge opp mer ansvarlig kapital i finansnæringen. Mer kapital står sentralt når det gjelder tiltak for å forhindre fremtidig finansiell ustabilitet.



FNO vil videre peke på at den gunstige skattleggingen av bolig høyst sannsynlig er av langt større betydning for etterspørselen etter boliglån enn merverdiavgiftsunntaket for finansielle tjenester. Dersom målsettingen er å redusere etterspørselen etter boliglån, vil det være mer målrettet å gjøre skattleggingen av bolig mindre gunstig fremfor å innføre en aktivitetsskatt.

Finanskriseutvalget viser til at en aktivitetsskatt også kan være et virkemiddel for å inndrive en eventuell ekstraordinær lønnsomhet i finanssektoren (renprofitt). FNO kan ikke se at det er dekning for å hevde at så er tilfelle i Norge. Lønnsomheten i næringen synes heller i vesentlig grad å være avhengig av den generelle konjunktursituasjonen.

Teoretisk er renprofitt definert som "et overskudd etter at alle innsatsfaktorer er blitt avlønnet etter sin verdi i beste alternative anvendelse". Innsatsfaktorene i finansnæringen er arbeidskraft og kapital. FNO har sett på egenkapitalavkastningen i banker versus ikke-finansielle foretak, målt ved egenkapitalrentabilitet (ROE), resultat etter skatt i prosent av egenkapital. Fra 2000 til 2009 finner vi ingen vesentlig forskjell mellom ROE i bank og i ikke-finansielle foretak. For banker var ROE på 12,7 prosent i gjennomsnitt for perioden, mens den for ikke-finansielle foretak var på 13,0 prosent<sup>2</sup>.

Utvalget viser videre til at lønnsnivået i finansinstitusjonene i 2008 var om lag 45 prosent høyere enn i økonomien samlet sett. FNO vil peke på at aktiviteten i finansnæringen er meget komplisert og som utvalget også påpeker blir finansielle produkter og markeder stadig mer komplekse. Sammenliknet med tidligere, har nå en stor andel av de ansatte i næringen høyere utdanning, og besitter en høyt etterspurt kompetanse. FNO finner det derfor helt misvisende å sammenlikne lønnsnivået i finansnæringen med lønnsnivået i samfunnet generelt, slik Finanskriseutvalget gjør.

For å vurdere om ansatte i finansnæringen avlønnes høyere enn i sin beste alternative anvendelse må lønnsnivået sammenlignes med lønnsnivået for lignende kompetanse i bransjer som står overfor tilsvarende konkurranseforhold på arbeidsmarkedssiden. Især konkurrerer bank og forsikring om arbeidstakere med selskaper innen næringsområdet "faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting". Videre står selskaper innen informasjons- og kommunikasjonstjenester og selskaper som rekrutterer industrifunksjonærer overfor lignende kompetansekrav og konkurranseforhold på arbeidsmarkedssiden.

Utvalget refererer videre til lønnsstall for 2008, et år med høye bonusutbetalinger i finansnæringen, til tross for at tall for 2009 var tilgjengelig i god tid før utredningen var ferdig, og "modererer" det bildet utvalget presenterer betraktelig. FNO finner det derfor naturlig å belyse avlønningnivået med tallene for 2009, og delvis til nå også foreliggende månedslønnstall for 2010. I 2009 var gjennomsnittlig årslønn for heltidsansatte i bank- og forsikringsvirksomhet, som omfatter ca. 80 prosent av de ansatte i finansnæringen, 530 000 kroner. Til sammenlikning var gjennomsnittlig årslønn i faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting 550 000 kroner, innen informasjons- og kommunikasjonstjenester 543 000 kroner og for industrifunksjonærer i NHO-bedrifter 560 000

---

<sup>2</sup> Kilde: SSB

kroner<sup>3</sup>. Tallene inkluderer bonus og lignende, men ikke overtidsbetaling. Månedslønnsstall for 1. september /1. oktober 2010 viser en månedslønn for ansatte innen både bank- og forsikringsvirksomhet, informasjons- og kommunikasjonstjenester og faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting på 47 000 kroner. Industrifunksjonærer ligger marginalt over dette nivået. Høyere bonuser i 2010 medførte imidlertid at ansatte i bank og forsikring fikk en noe høyere årslønnsvekst i 2010 enn ansatte på de andre områdene. Likevel finner vi ikke at det er statistisk grunnlag for å hevde at ansatte innen bank og forsikring avlønnes høyere enn i sin beste alternative anvendelse.

Når det gjelder de resterende 20 prosent av de ansatte i finansnæringen, er dette ansatte i "annen finansiell tjenesteyting". Dette inkluderer blant annet meglervirksomhet, finansieringsselskaper og fondsforvaltning, i tillegg til andre finansielle tjenester utenom vanlige bank- og forsikringstjenester. De ansatte i slik virksomhet hadde i 2009 en gjennomsnittlig årslønn på 684 000 kroner. Det er verdt å merke seg at en veldig liten andel av disse ansatte får overtidsbetaling, men at kompensasjonen for overtidsarbeid i hovedsak inngår i fastlønn og bonusutbetalinger. Lønnsstallene for denne gruppen er derfor ikke fullt ut sammenliknbare med lønnsstatistikk der overtid er ekskludert. Videre er dette bransjer med stor internasjonal konkurranse, både om markedsandeler og om ansatte. Dersom man legger teorien om renprofitt og beste alternative anvendelse til grunn, vil det være naturlig å anta at flere av disse ansatte har en alternativ anvendelse i næringslivet internasjonalt. Det er til en hver tid en rekke nordmenn som jobber i internasjonale finanssentra, og særlig er det mange nordmenn ansatt i finanssektoren i andre nordiske land, samt London. Sammenliknet med lønnsnivået i finanssektoren i andre relevante land er lønnsnivået for disse ansatte ikke høyt, noe utvalget også påpeker.

Det er også relevant å se lønnsnivået i finansnæringen i lys av den markerte produktivetsforbedringen i næringen, jf. omtale i pkt. 2. Høy norsk produktivetsvekst er årsaken til at en i Norge i de fleste næringer har kunnet ta ut en høyere lønnsvekst enn det man har kunnet gjøre internasjonalt. Dette gjelder også for ansatte i norsk finansnæring. Relativt til andre næringer er det imidlertid tegn til at de ansatte i finansinstitusjoner har fått en mindre andel av denne gevinsten. I stedet har produktivetsgevinsten i stor grad kommet kundene til gode, blant annet gjennom stadig lavere rentemarginer.

FNO mener at det generelt er uheldig å trekke konklusjoner om en eventuell tilleggsbeskatning av finansinstitusjonene før man har gjort en grundig analyse som er forankret i statistiske data og som inkluderer alle relevante fakta. Heller ikke på dette området kan vi se at utvalget har sannsynliggjort vesentlige grunner til at Norge skal innføre nye reguleringer før dette eventuelt skjer i EU. Norske myndigheter bør legge vekt på hensynet til norsk finansnærings konkurransevne og derfor avvente utviklingen i EU. Vi vil i denne sammenheng minne om at EU-parlamentet har votert i favør av en finanstransaksjonsskatt fremfor en aktivitetsskatt. EU-parlamentets votering viser at det må anses som usikkert hvilke reformer i beskatningen av finanssektoren EU vil ende opp med.

---

<sup>3</sup> Kilde: SSB og Teknisk Beregningsutvalg for inntektsoppgjørene

*FNO vil når det gjelder forslaget om aktivitetsskatt gi sin tilslutning det syn som er fremført av utvalgets mindretall.*

### **3.2. Kapital- og likviditetskrav**

Utvalgets flertall tilrår at det vurderes:

- Kapitalkrav utover EUs minstekrav for norske banker
- Førtidig implementering av Baselkomiteens anbefalinger om strengere kapitalkrav
- Rask(ere) implementering av Baselkomiteens anbefalinger om kvantitative likviditetskrav
- Særskilt regulering av systemviktige banker. Dersom internasjonale prosesser ikke skulle føre til gode nok tiltak, bør strengere regler vurderes innført. Tiltakene bør primært søkes harmonisert på nordisk nivå.

Utvalget uttaler at når "viktige grunner taler for det, bør nasjonale vurderinger gi seg utslag i et strengere regelverk i Norge enn i andre land". Utvalget antar at ulempene norske banker vil få som følge av strengere kapitalkrav vil bli oppveid av at institusjonene "også oppnår fordeler", bl.a. ved lavere lånekostnader (risikopåslag) (s. 187).

FNO vil for det første peke på at dagens norske regulering, bl.a. når det gjelder kapitalkrav på noen områder er strengere enn EUs minstekrav. Det relevante spørsmålet er derfor om norske krav også skal være strengere enn det som blir de nye og skjerpede kravene som EU kommer til å stille. De nye kapitalnivåene som er anbefalt av Baselkomiteen betyr en vesentlig skjerping i forhold til gjeldende regler, også de norske. Inklusive motsykliske kapitalkrav vil kapitalkravene samlet utgjøre nær 13 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitaldekningen. I tillegg kommer eventuelle tilleggskrav til systemviktige banker og krav som stilles i forbindelse med den tilsynsmessige gjennomgangen av enkeltinstitusjonene ("Pilar 2").

Utvalget mener kapitalkravet bør være høyere i Norge, men synes ikke å ha en selvstendig oppfatning av hvilket kapitalnivå som bør anses som akseptabelt for norske banker. Utvalget går heller ikke inn på hvordan eventuelle særnorske tilleggskrav skal innrettes, som generelle tillegg til EUs minimumskrav eller som resultat av den tilsynsmessige vurderingen ("Pilar 2"). FNO savner dessuten en mer samlet vurdering av hvilke konsekvenser norske tilleggskrav ville medføre, for den enkelte institusjon og for norsk finansnæring som helhet.

FNO vil ikke bestride at "viktige grunner" kan tilsi bruk av muligheter til nasjonale tilpasninger innenfor det felles regelverk som er, og vil bli, gjeldende innenfor EØS-området, og som Norge er forpliktet til å følge. FNO kan imidlertid ikke finne at Finanskriseutvalget på noe enkeltområde har presentert og begrunnet behov for strengere kapitalkrav i Norge enn i andre land. Derimot viser utvalget til at finanskrisen kom utenfra og at den norske finansmarksreguleringen stod seg godt gjennom krisen, og at dagens norske regulering har bidratt til at norske banker har hatt god soliditet og bedre forutsetninger for å møte finanskrisen enn banker i andre land. I tillegg har norske banker ikke hatt høy markedsrisiko, og i begrenset grad investert i kompliserte verdipapirer.



Utvalgets tilrådinger om økte kapitalkrav synes videre å være i motstrid med utvalgets:

- syn om at norske myndigheter bør bedre forutsetningene for virksom konkurranse ("level playing field") ved å legge til rette for flere konkurrerende aktører.
- syn om at noe av det viktigste som bør komme ut av de internasjonale prosessene, er at det internasjonale samfunnet samler seg om tiltak for å motvirke reguleringskonkurranse mellom land.
- konklusjon om at Norge er i en annen situasjon enn mange andre land, den økonomiske utviklingen er god, og institusjonene i finanssektoren er solide.

Norske banker opplevde først og fremst finanskrisen gjennom bortfall av tilgangen til utenlandsk finansiering. Norske bankers avhengighet av utenlandsk finansiering er, som tidligere nevnt, en direkte konsekvens av at norske sparemidler i stor grad investeres i utlandet. Dette betyr at innenlandsk etterspørsel etter finansiering også må dekkes gjennom de utenlandske markedene. Dette må anses som et strukturelt trekk ved norsk økonomi, som ikke kan motvirkes av finansnæringen alene eller gjennom strengere kapital- og likviditetskrav.

Målsettingen med Baselkomiteens to anbefalte kvantitative likviditetskrav, med ulik tidshorisont, er å begrense den likviditetsrisiko institusjonene eksponerer seg for. Standardene har blitt utviklet over en periode på 12 måneder, der både næringen og nasjonale myndigheter er blitt gitt anledning til å fremme synspunkter. Finanskriseutvalget synes å mene at resultatet av Baselkomiteens arbeid generelt er blitt for lite strenge "kompromissløsninger". FNO vil peke på at likviditetsstandardene ikke kan anses som vesentlig endret i forhold til de forslag som opprinnelig ble sendt på høring. De endringer som er gjort har vært helt nødvendige for at reglene i det hele tatt skal kunne anvendes i praksis. Vi vil i denne sammenheng vise til felles høringsuttalelse fra Finanstilsynet og Norges Bank av 16.05.2010, der det blant annet sies:

"26. Norges Bank and Finanstilsynet underlines the importance of formulating the listed criteria for "high quality assets" to enable banks to hold assets with reasonable stable access in stressed situations. The particular formulation that banks should hold liquid assets denominated in the same currency as the liquidity risk exposure, assumes reasonable availability of such assets. For Norwegian banks, a major part of such assets will have to be government bonds or central bank deposits. In Norway, the market for government bonds is particularly small and illiquid (which can be explained by the fact that the Norwegian government is a net asset holder). Norwegian government bonds are primarily held by foreign investors and insurance companies. Demand for government bonds is likely to increase further, and significantly so, when EU's Solvency 2 is implemented. Thus government bonds will only to a limited degree be available for inclusion in the proposed liquidity buffer.

27. For the extended definition of liquid assets, which includes a share of non-financial corporate and covered bonds, the standards are so strict that in practice there will be no assets available to Norwegian banks which are denominated in the domestic currency. Thus in practical terms, the narrow and the extended definition coincide.

28. Norges Bank and Finanstilsynet suggest that the proposed standards be modified. [...]"

Fortsatt er det imidlertid slik at en vanskelig kan se at norske institusjoner vil kunne oppfylle kravene uten vesentlige kostnader. Dette skyldes både for små norske markeder for de verdipapirer som det kreves at bankene investerer i og fortsatt for lite hensyntaken til at norsk lovverk på enkelte områder regulerer institusjonenes virksomhet på en annen måte enn det som er vanlig internasjonalt. Slik Baselkomiteens krav til kortsiktig likviditet er formulert, synes det fortsatt helt nødvendig at Finanstilsynet legger seg på lempeligere krav. Dette har tilsynet allerede gjort i forbindelse med implementeringen av Baselkomiteens anbefalinger om nye rapporteringskrav. Kravene representerer fortsatt betydelige utfordringer også i andre land. Også det langsiktige likviditetskravet (12 måneder) gir betydelige utfordringer. For eksempel må det håndteres at markedsfinansiering på et gitt tidspunkt vil ha en gjenstående løpetid på mindre enn ett år, og dermed ikke lenger anses som stabil finansiering etter kravet.

Baselkomiteen er selv bevisst på de utfordringer de nye kravene vil gi, og er opptatt av at innføringen av nye krav ikke må skje til uheldig høye kostnader. Begrunnelsen for lang implementeringstid for nye likviditetskrav er usikkerhet om virkningene. Komiteen har selv beregnet at bankene mangler hele 2900 mrd euro for å oppfylle den ene av de to nye likviditetsstandardene (NSFR).

Baselkomiteen formulerte seg i rapporten til G20-møtet i Seoul i november 2010 som følger:

“Introducing a new global liquidity standard is a complex process. Unlike the capital framework, for which extensive experience and data help inform the calibration, there is no similar track record for liquidity standards. The Committee is therefore taking a carefully considered approach to refine the design and calibration and will review the impact of these changes to ensure that they deliver a rigorous overall liquidity standard. It will carry out an “observation phase” to address any unintended consequences across business models or funding structures before finalising and introducing the revised standards.”

Også European Central Bank (ECB) er opptatt av at nye likviditetskrav ikke innføres forhastet, og har blant annet i sin rapport om finansiell stabilitet desember 2010, uttrykt seg som følger:

“In view of the difficulty in fully identifying the potential impact of the liquidity risk regulation on financial markets and monetary policy, the new rules and their implications will be carefully assessed during the transition period, in order to avoid any unintended consequences” og “[...] any potential unintended consequences will be continuously monitored by regulators and supervisors, taking full advantage of the observation periods in the case of the leverage and liquidity ratios”.

Utvalget presenterer ingen vurderinger av hvordan likviditetskravene vil påvirke bankenes kostnader, herunder i hvilken grad en må forvente at kredittyttingen reduseres og at avstanden mellom innskudds- og utlånsrenter vil øke. FNO finner heller ikke at utvalget begrunner at det skulle være behov for at de nye og strengere likviditetskrav innføres tidligere i Norge enn i andre land. Utvalget viser til at for Norge er "den økonomiske utviklingen god, og institusjonene i finanssektoren er solide", men belyser ikke de særlige utfordringer Norge har når det gjelder mulighetene til å oppfylle

de nye kravene, og utvalget presenterer ingen konsekvensvurdering når det gjelder kostnader og virkningene for norske virksomheters konkurransevne.

Hvis norske myndigheter ikke avventer endelig EU-regulering og -direktiver, eller eventuelt nordisk harmonisering, vil dette kunne være svært uheldig for konkurransevilkårene for norske banker. Avvikende regler vil videre komplisere tilpasningen i de banker som har virksomhet i flere land, og virke i motstrid med kapital- og likviditetsreformens målsetting om mer internasjonalt harmoniserte regler. FNO vil i denne sammenheng også vise til at rammevilkårene for ansvarlig kapital generelt er under vurdering, noe som vanskeliggjør langsiktig kapitalplanlegging. Det vil være uheldig om ny ansvarlig kapital som nå innhentes, senere ikke vil være gyldig etter nye bestemmelser basert på endringer i EU-reglene.

Finanskriseutvalget påpeker at sannsynligheten for at systemviktige institusjoner skal havne i økonomiske problemer må reduseres til et minimum. Dette tilsier at slike institusjoner får høyere kapitalkrav enn andre finansinstitusjoner. Utvalget viser til at om det ikke oppnås tilfredsstillende resultater om dette internasjonalt, bør det tas et initiativ på nordisk nivå, eventuelt innføres særnorske krav.

Regulatoriske myndigheter synes å ha klare meninger om hva som karakteriserer systemviktige banker, men er så langt mindre tydelige i form av objektive kriterier for å definere slike. Utvalget uttaler at ingen norske banker er systemviktige globalt, men mener at de største norske bankene likevel bør ha særskilte kapitalkrav, på grunn av en høy markedsandel eller en sentral rolle i infrastrukturen. På den annen side nevner utvalget at et troverdig kriseløsningsregime, kan fjerne forventningen om statlig inngripen (støtteordninger) og dermed gjøre kapitalkrav og avgifter mindre nødvendige. Utvalget gjengir i kapittel 20.4 enkelte tiltak fra EU-kommisjonens høring om krisehåndtering, og kommenterer kort på enkelte områder hvor det er avvik i norsk regulering og hvor det må gjøres endringer. Utvalget kommenterer imidlertid ikke om de finner EU-høringen om krisehåndtering som god eller mangelfull sett i lys av utvalgets kommentar om at høyere kapitalkrav og avgifter for Norge er mindre nødvendige dersom et godt krisehåndteringssystem etableres.

Det foreslås både fra Baselkomiteen og EU-kommisjonen økte krav på flere områder for systemviktige banker. Eksisterende forslag vurderer ikke hva som er den optimale avveining mellom kostnader ved regulering og kostnader ved bankkrise. Forslagene tar heller ikke for seg hvordan kostnadene ved en bankkrise har sammenheng med regulering, og spesielt ikke under et avviklingsregime. Det er vanskelig å finne sammenhenger og avveininger mellom kostnader ved regulering og kostnader ved krise. Det er også vanskelig å kvantifisere sannsynligheten for og størrelsen på tap i systemviktige banker i krise.

G20 ga i november 2010 sin tilslutning til et forslag fra Financial Stability Board til et rammeverk for å redusere moralsk risiko hos systemviktige banker. Dette er en meget komplisert øvelse. EU-kommisjonens beslutning om rammeverket for systemviktige institusjoner (SIFIs) vil måtte kombinere tiltakene om krisehåndtering, høyere krav til tapsbærende evne, mer robust finansmarkedsstruktur, nasjonale krav og internasjonal krisehåndtering.



Av hensyn til konkurransesituasjonen for norske banker og den betydelige kompleksitet saken reiser, er vårt klare syn at norske myndigheter må avvente vedtatt løsning i EU. I denne forbindelse må en også se de samlede krav til kapital, likviditet og eventuelle avgifter samt kriseløsninger i sammenheng.

*FNO slutter seg til de synspunkter og vurderinger som er presentert av utvalgets mindretall, både når det gjelder kapitalkrav og innføring av nye likviditetskrav.*

### **3.3. Makrotilsyn og -regulering**

Utvalget anbefaler at retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis bør presiseres ytterligere, bl.a. med hensyn til hva slags renteøkning bankene skal legge til grunn i sine vurderinger av kundenes betalingssevne, og en øvre grense for pantelån i forhold til pantets verdi. I tillegg nevnes avdragsplikt.

FNO mener det er uheldig om myndighetene i for stor grad regulerer bankenes kredittvurderinger, som til syvende og sist må være den enkelte banks ansvar og gjenstand for konkurranse mellom bankene. Vi kan heller ikke se at slike retningslinjer vil påvirke bankenes kredittpraksis i vesentlig grad. Avdragsplikt synes uansett å være et svært lite forbrukervennlig tiltak. Vedrørende såkalte rammelån, er erfaringen, som støttes av undersøkelser, at en stor andel av kundene velger å nedbetale på disse lånene, selv om de ikke er forpliktet til dette. Avdragsfrihet er i mange tilfeller en hensiktsmessig tilpasning, for eksempel ved nyetablering eller ved uforutsette hendelser som påfører låntaker midlertidige økonomiske problemer. Det viktige er at långiver, i sin kredittvurdering, tar høyde for evnen til tilbakebetaling av lånet, også etter eventuelle renteøkninger.

Utvalget mener at dagens skattemessige behandling av boliginvesteringer fører til overinvesteringer i bolig foruten at den bidrar til den sterke prisutviklingen. For å hindre slike negative virkninger tar utvalget til orde for å bringe beskatningen av bolig på linje med skatteleggingen av øvrige formuesobjekter. Utvalgets syn er her på linje med det FNO tidligere har uttrykt om boligbeskatningen.

Utvalget tilrår at Finanstilsynet gis tilstrekkelige hjemler for å kunne ta i bruk relevante makrotiltak for å bedre bankenes kapitaldekning og bremse kredittvekst når en krise er sannsynlig. Spesielt nevnes det motsykliske kapitalkravet som er anbefalt av Baselkomiteen. Utvalget peker imidlertid også på at det er betydelige utfordringer knyttet til bruk av virkemidler som varierer over konjunktorene. Utvalget sier blant annet følgende: "Erfaringene fra finanskrisen og tidligere tilbakeslag viser at vår evne til å fastslå hvor økonomien befinner seg, hvor den skal videre og dens nøyaktige virkemåte er begrenset, [ ...]".

FNO mener det er betydelige utfordringer knyttet til praktisk bruk av det motsykliske kapitalkrav som Baselkomiteen har anbefalt, noe Baselkomiteen selv også synes å innse. Generelt vil feil regulering, i form eller styrke, kunne gi like uheldige konsekvenser som mangelfull regulering, både når det gjelder uønskede kontraktive virkninger og oppbygging av ubalanser. FNOs syn er derfor at tiltaket krever langt grundigere utredninger før det eventuelt vedtas som virkemiddel. Blant annet må det anses som avgjørende at kravet utformes og anvendes på en måte som gjør virkningene forutsigbare. FNO slutter seg derfor til utvalgets tilrådning om nærmere utredning. En slik utredning må fokusere på norske forhold, og danne grunnlag for de synspunkter norske myndigheter bringer inn i den

internasjonale diskusjonen om felles løsning for motsykliske kapitalkrav. Igjen er det viktig at regelverket internasjonalt er harmonisert, også når det gjelder implementering.

Utvalget skisserer i sin utredning forslag til ny rolle- og ansvarsdeling mellom Norges Bank, Finansdepartementet og Finanstilsynet. Blant annet foreslår utvalget 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.

Det er etter FNOs syn helt avgjørende for en forsvarlig gjennomføring av makroreguleringen at ansvaret plasseres på en klar og entydig måte. FNO støtter et system hvor Finanstilsynet gis myndighet til å vurdere og iverksette relevante kapitaltillegg ut fra makroøkonomiske vurderinger, men basert på konsistente metoder og rammeverk fastsatt av EU-kommisjonen i direktiv, regulering eller sentrale myndighetsfastsatte veiledninger. I Norge er ansvaret for å overvåke kapitaldekningen i finansforetakene, herunder ansvaret for å gjennomføre tiltak som myndighetene måtte velge å iverksette, lagt til Finanstilsynet. FNO mener at det er viktig at Finanstilsynet fortsetter å ha ansvaret for kapital- og likviditetsreguleringen for å sikre et konsistent og helhetlig tilsyn. Dog vil det trolig være nyttig å gjøre makroøkonomiske analyser i samråd med Norges Bank. FNO er redd for at et eventuelt utvidet ansvarsområde for Norges Bank innenfor regulering av finansinstitusjonenes soliditet kan komme i konflikt med det ansvaret sentralbanken har for pengepolitikken og Statens Pensjonsfond – Utland.

#### **3.4. Sikringsfondslovgivningen**

Sikringsfondslovgivningen er behandlet både i kapittel 14 om forbrukerhensyn (Innskuddsgarantien), i kapittel 16 om bankene (fondets regulering) og i kapittel 20 om krisehåndtering og adferdsrisiko (fondets rolle ved krisehåndtering).

EU har vedtatt at dekningsnivået i alle EU-land skal fullharmoniseres og settes til 100 000 euro fra 1. januar 2011. Finanskriseutvalget støtter intensjonen bak fullharmoniseringen, men flertallet i utvalget mener likevel at Norge bør opprettholde dekningsnivået på to millioner kroner i den norske innskuddsgarantiordningen. FNO har uttrykt klar støtte til Finansdepartementets arbeid for at Norge skal kunne beholde dagens dekningsnivå.

FNO vil peke på at det ved opprettholdelse av dagens norske dekningsgrense, for å sikre konkurransedyktighet, vil kunne være nødvendig å videreføre den adgang filialer av utenlandske banker har til å være medlem av den norske ordningen, såkalt "topping up". En må da også opprettholde "eksportforbudet", som sikrer at kunder i utenlandske filialer av norske banker ikke får bedre dekning enn den som gjelder i vertslandet.

Finanskriseutvalget går inn for at den maksimale utbetalingstiden i den norske innskuddsgarantiordningen reduseres til maksimalt en uke, og at det tas sikte på at maksimal utbetalingstid reduseres ytterligere i årene fremover. FNO er enig i at det er ønskelig at innskyterne får utbetalt sine garanterte innskuddsmidler så raskt som mulig, noe som også må anses som en fordel for bankene. FNO vil imidlertid peke på at tilrettelegging for så raske utbetalinger vil kreve investeringer i systemendringer for samtlige banker, og at det for "kompliserte banker" vil være svært vanskelig å



gjennomføre utbetalingene så raskt som utvalget foreslår. Forslaget må derfor utredes nærmere. Det norske regelverket bør uansett harmoniseres med det fremtidige EU-regelverket.

Norge er et av få land som har en viss risikogradering av avgiften til sikringsfondet. I tillegg til avgift på sikrede innskudd beregnes det en avgift basert på bankenes beregningsgrunnlag for kapitaldekningen. Avgiftsbeløpet korrigeres henholdsvis opp eller ned ettersom banken har kjernekapitaldekning som er lavere eller høyere enn 8 prosent. EU tar sikte på å utarbeide en felles risikojustert avgift.

Finanskriseutvalget mener det er viktig at avgiftene for innskuddsgarantien i størst mulig grad reflekterer risikoen i den enkelte bank, og at avgiften ikke faller bort når fondet når en viss størrelse. Utvalget viser videre til viktigheten av at en har en hensiktsmessig og tilstrekkelig størrelse på fondet ut fra den risiko det i realiteten bærer.

FNO vil peke på at det har stått sentralt i EUs arbeid å komme fram til en størrelse på fond og avgifter som gjenspeiler fondets risiko. Nødvendig størrelse på fondet må blant annet sees i sammenheng med de øvrige krisehåndteringsmekanismer som utvikles, herunder oppbygging av fond som skal kunne anvendes ved bankavviklinger. Størrelsen på fondet bør også ses i sammenheng med skjerpede likviditets- og kapitaldekningskrav.

Etter FNOs oppfatning bør Norge gjennomføre de regler som EU kommer frem til når det gjelder risikobaserte avgifter. En høyere innskuddsgarantidekning enn i EU vil imidlertid innebære behov for et større fond. FNO kan imidlertid ikke uten videre slutte seg til at bankene skal betale avgift også etter at fondet har oppfylt kravet til størrelse. Fondet må da anses tilstrekkelig ut fra den risiko fondet i realiteten skal bære. I alle fall bør en avgift utover dette tidspunkt være vesentlig lavere enn den ordinære avgift.

Finanskriseutvalget tar opp spørsmålet om frivillig medlemskap i fondet for filialer av utenlandske banker. FNO slutter seg til utvalgets vurdering av at det må forhindres at filialer melder seg inn og ut av ordningen på opportune tidspunkt, og at det derfor må utredes nærmere om og i tilfelle hvordan lovreguleringen kan forhindre slik adferd. Vi vil anta at innmeldingsavgifter som gjenspeiler den risiko filialene som følge av morbankens finansielle situasjon påfører fondet, kan være en aktuell løsning.

En eventuell etablering av et bankavviklingsfond vil, som Finanskriseutvalget peker på, kreve en gjennomgang av hele organiseringen av kriseløsningsarbeidet, herunder rollen til Bankenes sikringsfond. Selv om formålene til fondene vil være forskjellige, vil utbetalinger fra det ene fondet påvirke behovet for utbetalinger fra det andre. Finanskriseutvalget peker på at det i denne sammenheng kan oppstå en interessekonflikt mellom bankene og staten/fellesskapet. Utvalget tilrår som løsning at krisehåndteringsverktøyene underlegges et nytt permanent myndighetsorgan. Mindretallet i utvalget, herunder Finanstilsynets representant, gir uttrykk for at ansvarsfordelingen bør vurderes helhetlig basert på den arbeidsdeling som er etablert, herunder systemene for offentlig administrasjon.

FNO vil vise til at arbeidsfordelingen ved krisehåndtering mellom Sikringsfondet, Finanstilsynet og Norges Bank fremgår av Banksikringsloven, og er gitt en grundig vurdering i notatet "Administrasjon



av banker i krise". FNOs klare oppfatning er at samarbeidet mellom de tre organisasjonene i praksis har virket på en upåklagelig måte, både under håndtering av bankkrisen på 1990-tallet og ved håndtering av de islandske bankene i 2008. Løsningen har gitt resultater basert på rent faglige vurderinger, som er blitt vel akseptert både av en samlet banknæring og myndighetene. FNO mener derfor at det er svært sterke argumenter for å beholde dagens organisering av arbeidet, og at en eventuell ny modell, med ett nytt "samlet fond", bør administreres på samme måte som dagens Bankenes sikringsfond.

*FNO støtter derfor mindretallets syn.*

### **3.5. Krisehåndtering - enkeltbanker**

EU-kommisjonen la i oktober 2010 fram et forslag om håndtering av banker i krise, som i januar i år ble fulgt opp med forslag av mer teknisk karakter. En høringsrunde skal danne grunnlag for forslag til ny EU-regulering innen sommeren 2011. EU-kommisjonen har presisert at hovedprinsippet ved banker i krise må være at banker må tillates å gå over ende og at myndighetene må være utstyrt med verktøy som kan forhindre systemmessige skadevirkninger for økonomien.

Finanskriseutvalget mener at det bør utredes nærmere hvilke endringer en raskt bør gjøre i det norske kriseløsningssystemet, herunder om signalene fra EU-kommisjonen bør følges opp direkte. FNO vil peke på at det norske regelverket må utformes i lys av de krav som fastsettes for EU, og at en derfor må avvete resultatene av arbeidet i EU.

Finanskriseutvalget støtter det foreløpige forslaget fra EU-kommisjonen om å gjennomgå terskelverdiene for når myndighetene kan og skal gripe inn og hvilke tiltak som da kan anvendes. FNO vil understreke at det er viktig at slike terskelverdier, og konsekvensene ved brudd, er offentlige tilgjengelig. En kan imidlertid heller ikke på dette området utforme norske regler før det er kjent hva regelverket i EU vil bli.

### **3.6. Verdipapirmarkeder**

Finanskriseutvalget mener at det er viktig med større åpenhet og tydeligere regler rundt fastsettelsen av NIBOR-rentene. Vi kan opplyse om at fastsettelsen av NIBOR-rentene nå er formalisert gjennom et regelverk fastsatt av FNO. Samtidig er det fastsatt et regelverk for beregning av et nytt gjennomsnitt av observerte renter på utlån mellom bankene med løpetid én dag. Ikrafttredelse vil skje så snart de nødvendige praktiske ordninger er på plass. De nye reglene er utarbeidet i samråd med Norges Bank. FNO antar at disse tiltakene vil imøtekomme utvalgets anbefalinger når det gjelder pengemarkedsrentene.

Utvalget viser til at økt gjennomsiktighet og bedre tilgang til informasjon om instrumenter, infrastruktur og regulering, kan bidra til å opprettholde likviditeten i markedene i perioder med markedsure og usikkerhet blant investorene. Utvalget viser spesielt til at lettere tilgjengelig informasjon om OMF "... kan bidra til å skape en bred og stabil investorbase for OMF. Utstederne bør selv sørge for en slik åpenhet". Utvalget mener imidlertid at norske myndigheter kan bidra som pådriver og tilrettelegger.

FNO kan opplyse om at utstederne av OMF i Norge i januar 2010 etablerte OMF-forum, et prosjekt under FNO, som har som oppgave å fremme OMF som investeringsalternativ overfor utenlandske og norske investorer. Forumet arbeider blant annet med standardisering av den informasjon utstederne gir. Hensikten med standardisering er å øke gjennomsiktigheten og informere om instrumentene. I dette arbeidet søker OMF-forum og FNO råd blant annet hos Norges Bank (NBIM) og Oslo Børs, der de norske OMF-ene er notert.

Utvalget presiserer ikke nærmere hvordan myndighetene kan bidra som pådriver og tilrettelegger. Etter FNOs syn er det særlig viktig å unngå at offentlig regulering legger utilsiktede dempere på utviklingen av de norske markedene. For eksempel utgjør forbudet mot underkursemissjoner nå en effektiv hindring for utvidelse av flere OMF-lån, til større, og dermed mer likvide, låneserier. Dette skyldes at rentene på lån med lang løpetid har steget etter at lånene først ble lagt ut. Selv om det synes å være bred enighet, også på myndighetssiden, om at underkursforbudet burde vært opphevet, har saken blitt liggende i snart ti år, begrunnet med behov for avklaring av skattespørsmål. Tilsvarende begrensninger gjelder ikke for lån i utlandet, men utvidelser av utenlandske lån bidrar ikke til å gjøre de norske markedene bedre, eller gjøre Norge mindre sårbar for effekter av finansiell ustabilitet i andre land. Fra markedssiden haster det nå med å få avklart om underkursutvidelser vil bli tillatt, eller om en isteden skal velge alternative finansieringskilder.

FNO har videre merket seg at utvalget, i den del av innstillingen som omhandler forbrukerhensyn, tilrår at bankkundes motregningsrett skal gjelde også etter at lån er overført fra bank til kredittforetak. Utvalget belyser ikke motivene for dagens lovgivning på dette feltet og presenterer ingen konsekvensanalyse, utover å vise til hensynet til bankkundene. FNO vil peke på at det for kredittforetak som utsteder OMF, bevisst er tatt inn et motregningsforbud i finansieringsvirksomhetsloven (§2-30), for å sikre at sikkerhetsmassen som obligasjonseierne har fortrinnsrett til, ikke skal kunne forringes. Innføring av en motregningsrett vil gi klare negative reaksjoner i OMF-markedet, og dermed stå i motsetningsforhold til det utvalget selv uttaler om viktigheten av et fungerende marked for OMF. FNO er derfor meget kritisk til dette forslaget. Vi vil gjøre oppmerksom på at det bare vil være et lite mindretall av forbrukerkundene som vil ha nytte av endringen, gitt innskuddsgarantien.

Finanskriseutvalget påpeker under utredningens punkt 17.4.2 "Åpenhet om verdipapirer og markeder" at myndighetene kan bidra til likvide norske verdipapirmarkeder gjennom å sikre en hensiktsmessig regulering av investeringsbegrensninger og mandater for innenlandske investorer. FNO antar at Finanskriseutvalget her bl.a. sikter til norske livsforsikringsselskaper. Med innføringen av nytt europeisk solvensregelverk på forsikringsområdet ("Solvens II") oppheves artikkel 24 i direktiv 2002/83/EF (det konsoliderte livsforsikringsdirektiv) vedrørende kvantitative begrensninger for livsforsikringsselskaperens kapitalforvaltning ("rules for investment diversification"), og det innføres en mer helhetlig risikovurdering ("prudent person"-prinsipp), jf. artikkel 132 og 133 i direktiv 2009/138/EC (Solvens II-direktivet). I likhet med Finanstilsynet<sup>4</sup> er FNO av den oppfatning at de

---

<sup>4</sup> Jf. bl.a. punkt 2.8.4.4 i Finanstilsynets høringsnotat 26. juni 2009 om forslag til endringer i kapitalforvaltningsforskriftene for forsikring mv.



skjerpede kravene til risikovurdering som legges til grunn i Solvens II tilsier at kvantitative plasseringsbegrensninger ikke uten videre vil kunne videreføres under Solvens II. FNO mener derfor at det må vurderes nærmere om særskilte regler eller forskrift for livsforsikringsselskaperens kapitalforvaltning er forenlige med Solvens II-direktivets bestemmelser.

Utvalget har konstatert at det norske statsobligasjonsmarkedet er lite, og at dette har betydning for de norske verdipapirmarkedene generelt. Etterspørselen etter statspapirer vil øke som følge av Basel III og Solvens II. Utvalget tilrår derfor at "... myndighetene vurderer konsekvensene av et lite marked for statsobligasjoner generelt, og i lys av regelverksendringer i EU-regi som vil implementeres i Norge de kommende årene spesielt." Utvalget peker imidlertid på at "gevinster for private aktører må imidlertid veies opp mot de kostnadene som norske myndigheter vil påføres ved utstedelse av statspapirer utover lånebehovet", og at dersom motstykket til økt statsopplåning er plasseringer i det norske verdipapirmarkedet, så vil konsekvensen være "... en kostnad i form av økt risiko for staten".

FNO vil peke på at utvalget ikke presenterer noen samfunnsøkonomisk vurdering av dette spørsmålet. Spesielt savnes en vurdering av de kostnader næringslivet påføres som følge av små markeder, og et for lite marked for risikofrie plasseringer i egen valuta spesielt. En burde også tatt med gevinster ved å gjøre Norge mindre utsatt for "import" av finansiell ustabilitet. Parallellen til den risiko staten eksponeres for gjennom Statens Pensjonsfond Utland nevnes ikke.

Som generell kommentar til utvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til verdipapirmarkedene, vil FNO uttrykke undring over at utvalget på den ene side så klart uttrykker at (bedre) velfungerende verdipapirmarkeder er viktig for finansiell stabilitet, mens utvalgets forslag til konkrete tiltak på den annen side er få og relativt vage og til dels trekker i motsatt retning. Et naturlig utgangspunkt for vurderingen av tiltak ville ha vært en analyse av årsakene til at de norske markedene er små og at bankene er avhengige av utenlandsk finansiering. Ifølge tall fra Statistisk Sentralbyrå utgjorde utenlandske sertifikatlån, obligasjonslån og interbanklån hele 72 prosent av bankenes totale markedsfinansiering ved utgangen av november 2010. Bare 7 prosent av interbanklåneene var fra det norske markedet. Også kredittforetakene, herunder OMF-foretakene, henter en vesentlig andel av sine innlån fra det utenlandske kapitalmarkedet. Som nevnt i pkt. 2 må dette sees i sammenheng med at dagens situasjon er at de norske "sektorer" som har finansielt overskudd i stor grad plasserer dette i utlandet. Som konsekvens må finansieringsbehovet dekkes fra utlandet. Vi savner også en vurdering av tiltak som er blitt foreslått for å bedre de norske markedene, men som ikke er blitt fulgt opp fra myndighetenes side. Som eksempler viser vi her til forslag om fondering av statens pensjonsforpliktelser, problemstillinger knyttet til statens kontohold i Norges Bank, jf. FNOs brev til Finansdepartementet 30.11.2010, og de unødvendige begrensninger som følger av forbudet mot å utstede underkursobligasjoner. Den fordelaktige beskatningen av boligformue bidrar også til å redusere etterspørselen etter norske finansielle spareprodukter.

### **3.7. Krav til organisering av virksomhetene**

Et flertall i utvalget mener at modellen med holdingselskap som konsernspiss skal være det foretrukne alternativ. Dette begrunnes med at finanskonsernene må organiseres på en oversiktlig måte.



*FNO slutter seg på dette området til utvalgets mindretall, som peker på at det er fordeler og ulemper knyttet til ulike måter å organisere finanskonsern på.*

Innenfor rammen av forsvarlig ivaretagelse av tilsynsmessige forhold bør det overlates til det enkelte konsern å velge den konsernstruktur som anses mest hensiktsmessig, også i store finanskonsern. Dette har vært lagt til grunn i våre nordiske naboland, og har ført til at alle de store nordiske finanskonsernene har en bank som konsernspiss (Nordea, Handelsbanken, SEB, Swedbank og Danske Bank). I tillegg vil holdingmodellen i enkelte tilfeller kunne gi uheldige utslag, særlig der konsernet har én enhet som er dominerende balansemessig og inntjeningsmessig. Holdingmodellen skaper i disse tilfellene en tungvint og kompleks struktur som kan føre til uklare ansvarsforhold mellom organene i holdingselskapet og organene i datterselskapet. Mest bekymringsfullt vil dette være i forhold til datterselskap som står for en stor del av konsernets risikotagning.

FNO mener at klare selskapsrettslige skiller og lovgivningens klare regler for konserninterne transaksjoner innebærer at det vil være liten risiko for sammenblanding av bankvirksomhet og forsikringsvirksomhet selv om et operativt foretak er konsernspiss. Det er heller ikke grunn til å tro at styret i et rent holdingselskap vil ivareta konserninteresser på noen annen måte enn styret i et operativt foretak som er konsernspiss. I begge tilfeller representerer styret i første rekke aksjonærfellesskapet, og dets beslutninger vil være motivert av hva som er best for konsernet under ett innenfor de rammer som settes av lovgivningen og hensynet til kunder og fordringshavere. Tilsynsmessige hensyn kan ivaretas like godt i en struktur der et operativt selskap er konsernspiss. Vi viser i denne sammenheng til at Finanstilsynet (daværende Kredittilsynet) ga en positiv anbefaling til DnB NORs søknad om å endre sin konsernstruktur slik at banken kunne bli konsernspiss og eier av de øvrige operative selskaper.

Utvalget (et flertall) mener at erfaringene fra finanskrisen tilsier at norske myndigheter bør arbeide for en adgang i EU-/EØS-retten for Norge som vertsland til å kreve at filialer av foretak fra andre EU/EØS-land omdannes til datterselskap. Norske myndigheter bør også kunne kreve at norske banker organiserer sin virksomhet i utlandet gjennom datterselskaper fremfor filialer.

*FNO slutter seg også i dette spørsmålet til utvalgets mindretall, som påpeker at den første del av forslaget vil gripe direkte inn i den frie etableringsrett, og således vanskelig vil kunne fremføres fra norske myndigheters side.*

### **3.8. Forbrukervern**

Utvalget tilrår at norske tilsynsmyndigheter får et tydeligere lovfestet ansvar for å ivareta forbrukernes interesser og rettigheter. Utvalgets flertall mener at Finanstilsynet fortsatt bør ha ansvar for forbrukerrelatert tilsyn og regelverksutvikling, særlig ut fra hensynet til konsistent og helhetlig regulering og tilsynspraksis, men også ut fra at Norge er et lite land med begrensede ressurser på tilsynsområdet.

FNO finner ikke grunn til å gå imot en lovregulering, idet vi allerede har registrert en utvikling i tilsynets strategier og praksis i denne retning gjennom noen år. FNO vil imidlertid peke på viktigheten av at Finanstilsynet fortsatt har hovedfokus på de soliditetsmessige hensyn og velfungerende markeder hvor også tilsynsenhetenes interesser ivaretas. Dessuten bør det være en forutsetning at

kostnadene forbundet med en forbrukerrettet del av tilsynets virksomhet dekkes over statsbudsjettet.

Utvalget foreslår at finansinstitusjoner ikke lenger skal ha anledning til å benytte navn eller betegnelser i markedsføring som "tildekker" hvilken institusjon som faktisk vil stå for kundeforholdet.

*FNO vil, som mindretallet i utvalget, peke på at bruk av sekundære forretningskjennetegn ikke er særegent for finansnæringen. Slik bruk er legitim etter foretaksnavneloven. Markedsføringsloven fastsetter imidlertid at markedsføring ikke skal være villedende. Det er på det rene at disse spørsmål er grundig behandlet i Banklovkommisjonen, som snart vil fremme forslag til lovregulering av finansforetaks navnebruk som en del av ny samlelov om finansforetak.*

Finanskriseutvalget mener at det bør utredes hvordan det kan innføres et lovkrav om at finansinstitusjoner må dekke forbrukerens kostnader knyttet til rettsbehandling av saker der nemndsvedtak i forbrukerens favør ikke etterleveres. FNO vil peke på at finansinstitusjonene generelt i stor grad følger nemndenes uttalelser. I 2010 fulgte forsikringselskapene og bankene henholdsvis 93 og 94 prosent av uttalelsene som helt eller delvis gikk i kundens favør. FNO viser ellers til at den lovmessige ramme for klageordningene nettopp er behandlet i NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister, som for tiden er på høring, og dessuten vil bli drøftet i Banklovkommisjonens forestående utredning om ny samlelov om finansforetak.

*FNO slutter seg til mindretallets vurdering av at dagens lovregler burde være tilstrekkelige, men ser også at det kan være nyttig med en nærmere utredning av spørsmålet.*

Utvalget 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). Utvalget tilrår videre at det utredes nærmere om finansinstitusjoner i sin markedsføring fortsatt skal kunne benytte begrep som «spareprodukt», «sparealternativ» e.l. med mindre produktet tilfredsstillende visse krav som gjør det egnet nettopp til spareformål, og om investeringsrådgivere og andre som gir råd om kjøp av investeringsprodukter, fondsandeler mv., i tillegg alltid skal opplyse om egenskapene ved enkle produkter, som f.eks. bankinnskudd og andeler i indeksfond, eller nedbetaling av aktive lån, og rådgi om dette som alternativ.

Som utvalget selv også peker på, er arbeidet med forenklete informasjonsstandarder allerede på gang i EU gjennom forslag til regler om pakkede spareprodukter (PRIIPs) som ventes i inneværende år. Til dette kommer at EUs regelverk for investeringstjenester (MiFID) nå er under revisjon, og at det foreslås ytterligere presiseringer av forbrukerbeskyttelsesreglene. Blant annet er det tatt til orde for et bedre skille mellom såkalte fullt ut uavhengige rådgivere, og rådgivere som kun gir råd i eget foretaks/konserns produkter. FNOs vurdering er derfor at Norge bør avvvente resultatene av det arbeidet som pågår i EU. Vi vil også minne om at bransjen selv har etablert Autorisasjonsordningen for finansielle rådgivere (AFR). Dette selvplågte regelverket er på mange måter en forløper for PRIIPs-arbeidet ved at AFR innebærer regulering av rådgivning i alle spareprodukter.

#### **4. Avsluttende kommentarer**

*Finanskriseutvalget anbefaler nærmere utredninger på en rekke områder. FNO legger til grunn at Finansdepartementet vil involvere finansnæringen i dette arbeidet.*

Med vennlig hilsen  
Finansnæringens Fellesorganisasjon

Arne Hyttnes  
Administrerende direktør

Erik Johansen  
Seksjonsdirektør