



Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår dato 3.05.2011
Deres dato 2.02.2011
Vår referanse 342678/DAA
Deres referanse

Høring - Finanskriseutvalgets innstilling

Det vises til brev fra Finansdepartementet av 2.2.2011 med forespørsel om kommentarer til Finanskriseutvalgets utredning (NOU 2011:1). NHO vil med dette gi våre synspunkter på utredningen. Våre kommentarer er delt inn i en generell del og noe mer spesifikke kommentarer til enkeltforslag.

Generelt om utredningen

NOU 2011:1 er en rikholdig utredning om finanskrisens årsaker og håndteringen av den i Norge. Den gir et nyttig bilde av krisens forløp og dens årsaker. Utredningen drøfter hva som ble gjort i Norge og gir det meste av tiltakene en god vurdering. NHO vil gjerne peke på at sammensetningen av utvalget er dominert av myndighetsorganer og det er bare i liten grad funnet plass til det en kunne kalle aktører i finansmarkedet. Dette preger fremstillingen.

Kreditt til norsk næringsliv - utfordringer av varig karakter

NHO har ved flere anledninger fremholdt at det er strukturelle utfordringer i det norske finansmarkedet når det gjelder stabilitet i tilgangen på kreditt til norsk næringsliv. Dette kommer særlig til syne når det er tendenser til uro i finansmarkedene. Etter vårt syn burde disse mer varige utfordringene, som er kort drøftet under, vært grundigere behandlet i utredningen.

Bankavhengig næringsliv

De aller fleste små og mellomstore norske bedrifter er avhengige av bankfinansiering. Mens småbedrifter ofte kan velge mellom flere spare- eller forretningsbanker, har de noe større bedriftene i mindre grad mulighet til å velge mellom flere tilbydere. For å gi banklån til noe større bedrifter er det viktig med kompetanse som små banker ikke kan ha. NHO har samlet inn data for norske bedrifters lånemuligheter gjennom hele perioden etter finanskrisen i vårt Økonomibarometer. Tallene viser at mange av NHOs medlemmer opplevde kraftig redusert tilgang på kreditt og liten eller ingen mulighet til å skifte bank under og etter finanskrisen. Svak konkurranse i kredittmarkedet kan gi økte kostnader, men gjør også bedriftene sårbare i situasjoner hvor tilgangen på kreditt blir vanskelig.

Sparebanksektoren og næringslivet

De mange små sparebankene vi har i Norge er lite egnet som næringslivsbanker, men er i stor grad med og skaper konkurranstrykk i markedet for lån med sikkerhet i bolig. Disse bankene kunne ha spilt en større rolle som finansieringskilder til norsk næringsliv om de

hadde inngått i gode samarbeidskonstellasjoner eller vært samlet i større regionale enheter. NHO ville gjerne ha sett at utredningen hadde drøftet spørsmålet om virkningen i markedet av færre og større sparebankenheter og om vi i Norge kunne få tilbake mer spesialiserte kredittforetak som kunne bistå sparebanksektoren med lån til næringsformål.

Utrygg fundingsituasjon for norske banker

Til tross for at Norge som nasjon sparer en veldig stor andel av BNP, er banksystemet i Norge preget av en utrygg fundingsituasjon. Bankene har gjennomgående høy kortsiktig opplåning i utenlandske obligasjonsmarkeder. Det er med andre ord slik at den norske staten og private forvaltere sparer i utlandet, mens norske banker låner deler av dette hjem igjen. Utvalget konstaterer dette som et faktum og belyser hva som skjedde da utenlandsk funding stoppet opp under finanskrisen.

Stimulans av obligasjonsmarkedet i Norge

Utredningen gir en bred omtale av det norske obligasjonsmarkedet som er lite i omfang og lite likvid. Det konstateres at det mangler statlig garanterte lån (statsobligasjoner) i dette markedet og at dette hindrer at markedene kommer ordentlig i gang. Utvalget drøfter statens lånepolitikk i denne sammenheng. NHO er enig i at det gjennomføres videre utredninger om dette spørsmålet.

Kombinasjonen av forholdene nevnt over gjør nok at norsk næringsliv jevnt over betaler mer for banktjenester og kreditt enn det som ville vært tilfellet ved et bedre fungerende konkurranse. Manglende konkurranse i finansnæringen er også med på å bidra til et høyt lønnsnivå for fagpersonell som også andre bedrifter har behov for.

Spesifikke merknader

Finanskrisen i norsk økonomi

Finanskriseutvalget gir en god og presis gjennomgang av finanskrisens forløp og påvirkning på realøkonomien i Norge. Det er verdt å merke seg at utvalget i likhet med flere andre observatører legger et betydelig ansvar for krisen på de landene som sparer for lite og etterspør lån fra andre land. De andre "skyldige" er de bankene som prøvde å øke avkastningen på tilgjengelig finanskapital gjennom blant annet finansiell innovasjon og verdipapirisering. Det er mulig å anlegge det synspunktet at land med store overskudd, og som dermed sparer "for mye", også kunne tillegges ansvar for ubalansen.

Drøftingen av finanskrisens utslag i norsk økonomi i del II starter med en drøfting av realøkonomiske virkninger i Norge. Norge hadde på mange måter et godt utgangspunkt i forhold til mange andre land. Vår næringsstruktur var gunstig, vi hadde en underliggende oppgang i oljeinvesteringer som ikke ble påvirket, og vi kunne stimulere husholdningenes etterspørsel med stor rentenedsettelse. Dessuten virket de automatiske stabilisatorene i norsk økonomi.

Når det gjelder endringene i finanspolitikken som ble satt i verk som en respons på krisen blir fremstillingen noe unyansert. På side 79 står det: "...bruken av oljeinntekter økte med om lag 42 milliarder 2010 kroner". Dette gir imidlertid ikke noe godt bilde av størrelsen på krisetiltakene. Mer enn halvparten av økningen i underskuddet skyldtes reduserte skatteinntekter og økte utbetalinger av ledighetsstrygder som følge av lavere aktivitetsnivå i

økonomien. Det egentlige budsjettvedtaket var en meget forsiktig skattelette og 16,7 mrd. kroner som ble bevilget til kommunene.

NHO savner en drøftelse av om skattelettelse kunne vært brukt i større omfang. Norsk næringsliv opplevde den kraftigste nedgang i investeringsomfang på mange år og betydelige likviditetsproblemer, og etter vårt syn ville skattelettelse ha virket positivt på norsk økonomi i 2009 og 2010.

Utredningens del III omhandler bakgrunn og rammeverk for tiltak og reguleringer i finansmarkedet. De to kapitlene er refererende og nokså tekniske. Vi savner en drøfting av hva som kan bli de realøkonomiske og kostnadmessige virkningene av alle de nye forslagene til reguleringer. I nærings- og industriorganisasjonene i Europa er det nå uttalt bekymring for at reguleringskostnadene vil bli veltet direkte over på kundene, og da først og fremst bedriftskundene. Vi savner dette perspektivet i utredningen.

Utvalgets vurderinger og forslag

Konkurransen i finansmarkedene

Det gis en god beskrivelse av konkurranseforholdene i finansmarkedet i Norge. Utvalgets poengtering av at det er et potensial i økt nordisk samarbeid og økt integrering av markedene er meget viktig. NHO er enig i at en utvikling i retning av integrasjon i det nordiske markedet med flere store forretningsbanker som kan i fremtiden gi god og virksom konkurranse for lån til næringslivet i Norge. NHO savner imidlertid andre og muligens raskere virkende tiltak på dette området.

Boligbobler

I utvalgets drøfting av faren for boligbobler savnes en nærmere gjennomgang av de realøkonomiske forhold som styrer aktiviteten innen boligbyggingen. Etter NHOs vurdering er inflasjonen i boligmarkedet også et resultat av for lav boligbygging og for lav utbyggingstakt i infrastruktur som utvider naturlige bo- og arbeidsmarkeder. Boligbygging blir dessuten stadig dyrere av ulike tekniske krav. Bare på få måneder har nye tekniske krav til boliger gitt kostnadsøkninger på flere hundre tusen kroner i Norge. Innsatsen i kommunene for å planlegge ny utbygging kunne også vært større.

Det er selvfølgelig grunn til å være oppmerksom på skatteinsentiver også men ikke la dem dominere fremstillingen av hva som må gjøres i dette markedet. Det er nærliggende å sammenlikne med Danmark der det til dels er overskudd på boliger og ingen prisstigning eller boble. I Norge kan vi gjøre mye for å effektivisere boligproduksjonen på kort sikt

Kapitalkrav

Utvalget foreslår i kapittel 16.4.1 å styrke det nordiske regulerings samarbeidet, og vurderer strengere kapitalkrav til bankene enn EUs minstekrav:

"Utvalget tilrår at norske myndigheter arbeider for å styrke det nordiske regulerings samarbeidet, og at man på nordisk nivå vurderer strengere kapitalkrav enn EUs minstekrav [...] ". "Dersom et nordisk samarbeid om krav ut over minimumskravene ikke forer fram, tilrår utvalget norske myndigheter å foreta en selvstendig vurdering av om det er behov for kapitalkrav ut over EUs minstekrav for norske banker".

Etter NHOs oppfatning vil høyere kapitalkrav for norske banker alene gi et høyere kostnadsnivå enn utenlandske banker. Dette vil gi en konkurransevridning som er uheldig.

Skattlegging av finanssektoren

Utvalgets beskrivelser av behovet for skattlegging av finanssektoren går inn i resonnementer som ikke er helt enkle å følge. Ideen om at sektoren er "for stor" fordi den ikke er tilstrekkelig beskattet og at kundene konsumerer "for mye" banktjenester virker etter NHOs vurdering ikke tilstrekkelig begrunnet.

All erfaring tilsier at kostnader som denne næringen blir pålagt i felleskap som for eksempel en avgift på balansen, vil bli direkte veltet over på kundene. Gitt de erfaringer vi har med det norske markedet så langt er det grunn til å tro at det i stor grad vil bli næringslivskundene som tar disse kostnadene. Det er også helt åpenbart at dersom ulike land lager ulike skatt vil det oppstå konkurransevridning som er uheldig.

Stabilitetsavgift

Utvalget foreslår i kapittel 15.4 å innføre en stabilitetsavgift som kan redusere avviket mellom private og samfunnsøkonomiske kostnader:

"Etter utvalgets syn bør norske finansinstitusjoner ilegges en stabilitetsavgift basert på institusjonenes gjeld ut over egenkapital og sikrede innskudd, og som reflekterer eventuelle forventninger hos kreditorene om at deres risiko er redusert som følge av sannsynligheten for statlig inngripen (implisitt statsgaranti). Utvalget tilrår at norske myndigheter utreder om og i tilfelle hvordan en slik stabilitetsavgift kan gjennomføres i Norge. En slik utredning bør inneholde en vurdering av om en eventuell stabilitetsavgift bør differensieres ut fra institusjonenes størrelse og løpetiden på institusjonenes finansiering slik som det legges opp til i henholdsvis Tyskland og Storbritannia".

Etter NHOs vurdering er dette forslaget ikke klart begrunnet og det er ikke tydelig nok i utredningen hvilken skjevhet eller adferdsfeil en mener avgiften vil rette opp. Den implisitte statsgarantien som større banker kan sies å ha i Norge skyldes både størrelse, og den statlige eierandelen. Det er grunn til å minne om at private aksjonærer tapte alt ved den forrige bankkrisen på 90-tallet. Til dette kommer også at avgiften lett vil kunne oppfattes om en forsikringspremie og dermed virke direkte mot sin hensikt.

NHO er videre av den oppfatning at det er viktig med harmoniserte rammevilkår innenfor EØS-området. Ulik avgiftsbelastning kan redusere konkurransen mellom landene. Dette har betydning både for bankene og bankenes kunder. NHO mener at det en avgift av denne typen vil bli veltet over på bankenes kunder og først og fremst bedriftskundene.

Finansiell aktivitetsskatt

Utvalget foreslår i kapittel 15.4.2 å utrede en skatt som kan korrigere for finansnæringens merverdiavgiftsunntak:

"Etter utvalgets syn bør norske myndigheter utrede grunnlaget for — og de eventuelle konsekvensene av — en skatt på finansinstitusjonenes overskudd og lønnsutbetalinger for å beskatte merverdien skapt i finanssektoren, og således korrigere for sektorens merverdiavgiftsunntak".

Etter NHOs syn er det ikke uten videre gitt at skatt på overskudd og lønnsutbetaling vil endre noe på insentivene i finanssektoren. Skatten vil øke skatte- og avgiftsprovenyet fra sektoren, men neppe på generelt grunnlag løse problemene knyttet til atferdsrisiko. Det er også grunn til å tro, som for stabilitetsavgiften, at kostnadene vil bli veltet over på bankenes kunder. En særnorsk beskatning gi det norske markedet andre rammebetingelser enn resten av EØS.

Forbrukerhensyn

Utvalgets flertall foreslår at det utredes hvordan det kan innføres et lovkrav om at finansinstitusjoner som ikke etterlever nemndsvedtak i forbrukerens favør, må dekke forbrukerens kostnader knyttet til behandling av saken i første rettsinstans, og i høyere instanser dersom institusjonen skulle anke.

NHO kan ikke støtte dette og slutter seg til *mindretallet* i utvalget på dette punkt. Utvalgets flertalls forslag er etter NHOs vurdering ikke underbygget i reelle behov for denne type særløsninger i slike forbrukerforhold. Heller ikke utredningen peker godt nok på dette. De ordinære regler om saksomkostningsansvar i tvisteloven kapittel 20, hvor den klare hovedregel er at «en part som har vunnet saken, har krav på full erstatning for sine saksomkostnader fra motparten», må etter disse medlemmers vurdering være tilstrekkelig til å i nødvendig grad å sikre et reelt forbrukervern også overfor finansinstitusjoner.

NHO kan heller ikke støtte flertallets forslag om 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, bruk av såkalte sekundære forretningskjennetegn. I likhet med *mindretallet* i utvalget, vil NHO vise til at bruk av sekundære forretningskjennetegn er ikke særegent for finansnæringen. Slik bruk er legitim etter foretaksnavnloven. Markedsføringsloven fastsetter imidlertid at markedsføring ikke skal være villedende. Dette gjelder også for finansbransjen. En forbruker vil kunne klage over en bruk av slike kjennetegn som virker villedende i markedsføringen etter ulike ordninger. Tilsynsmyndighetene må også allerede i dag antas å ha hjemmel til å gripe inn dersom en finansinstitusjon driver markedsføring som er villedende. Unntak fra en normalløsning om bruk av sekundære forretningskjennetegn må være begrunnet i særlige hensyn innen bransjen. Det er i utvalgets arbeid ikke påvist et tilstrekkelig grunnlag for spesielt å begrense finansnæringens rett til å bruke sekundære forretningskjennetegn. Når det gjelder tilsyn med forbrukerrelaterte forhold i finanssektoren, slutter NHO seg til utvalgets *flertall* som mener at dette fortsatt bør ligge hos Finanstilsynet. De fordeler man over tid har sett at en samling av ulike tilsynsfaktorer i et finanstilsyn gir, bør etter NHOs oppfatning videreføres når Finanstilsynet får et tydeligere tilsynsansvar også i forhold til forbrukerrelaterte spørsmål enn det har hatt så langt.

Avlønning av ansatte

NHO vil peke på at det ble iverksatt reguleringer av lønninger i sektoren den 1.1.2011. Det vil ikke være rimelig å starte arbeidet med nye reguleringer nå før en har sett virkingen av de eksisterende reglene. De høye lønningene i sektoren må ses som en konsekvens av mangel på konkurranse.

Makrotilsyn og makroregulering

NHO ser behovet for et utvidet tilsyn med finansmarkedene i relasjon til den økonomiske utviklingen generelt. Det er imidlertid grunn til å merke seg merknaden fra utvalgsmedlem Gulbrandsen (som er direktør i område finansiell stabilitet i Norges Bank) på side 207 om at det er en løpende overvåking av mange ulike kriterier som er viktig, og at situasjonen kan endre seg betydelig fra en krisesituasjon til en annen.

Konklusjon

NOU 2011:1 er en innholdsrik og faglig interessant utredning om finanskrisens bakgrunn og forløp i Norge. Den gir også en gjennomgang av tiltak som ble satt i verk for å redusere effekten av krisen. Denne delen av utredningen er etter NHOs vurdering noe ensidig og ukritisk. NHO vil fraråde innføring av skatter på denne sektoren som ikke er felles for hele EU. Ensidige norske avgifter vil gi norsk næringsliv en direkte konkurranseulempe. Det er også vanskelig å se at disse skattene vil ha den tiltenkte effekt.

Med vennlig hilsen
NÆRINGS LIVETS HOVEDORGANISASJON
Område næringspolitikk



Petter Haas Brubakk
direktør