

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

11 11-16

Vår saksbehandler:
Erik Orskaug

Kopi til

Vår dato
29.04.2011

Vår referanse
2011-0011

Deres referanse
11/11

Høring - Finanskriseutvalget

Vi viser til Finansdepartementets brev av 2. februar 2011 vedlagt Finanskriseutvalgets utredning (NOU 2011: 1).

Unio er godt fornøyd Finanskriseutvalgets utredning og mange av forslagene. Vi konsentrerer oss her om å gi noen kommentarer til de viktigste forslagene fra utvalget samt å gi synspunkter der vi har en annen oppfatning eller andre forslag.

Behov for regulering

Atter en gang har en finanskrisa vist at aktørene i finansmarkedene må reguleres strengere. Selv den særegne og noe strengere reguleringen vi har hatt overfor den norske finansnæringen viste flere svakhetstegn når krisa denne gangen slo inn over Norges grenser. Dette er fortjenestefullt og godt dokumentert i Finanskriseutvalgets utredning. Selv om Norge var et av de landene som slapp lettest fra krisa, også i finanssektoren selv, er det et betydelig behov for å stramme opp regelverket også hos oss.

Unio mener at finansmarkedene først og fremst bør vurderes som infrastruktur og ikke som en næring i tradisjonell forstand. Historien har gjentatte ganger vist at denne "næringen" må reguleres for å sikre rettferdig konkurranse, god informasjon og gjennomsiktighet, finansselskaperes soliditet og forbrukernes og andre brukeres beskyttelse mot en til tider grådig og kreativ næring som tenker bunnlinje framfor å legge vekt på det samfunnsoppdrag som finansinstitusjonene bør oppfylle.

Den siste finanskrisa skyldes i stor grad verdipapiriseringen av boliglån som i lang tid skjulte den rølle risiko ved de bakenforliggende lån. I første omgang fikk mange boliglån de ikke hadde råd

til, i neste omgang ble lånene videresolgt og risikoen skjult i ny og komplisert innpakning til de som håpet på litt høyere avkastning enn bankrente. De opprinnelige långiverne, finansindustrien, kunne skifte fokus fra langsiktig bankhåndverk til kortsiktig profittjag gjennom høye transaksjons- og formidlingsgebyrer. Svak regulering av finansmarkedene (særlig i utlandet, men også i Norge) gjorde denne spekulative aktiviteten mulig.

Finanssektoren er antakelig den eneste aktøren, ved siden av den økonomiske politikken selv, som kan klare å hive en økonomi, for ikke å snakke om hele verdensøkonomien, ut i ødeleggende og destruktive opp- og nedturen med alvorlige konsekvenser for sysselsetting, inntekt og fordeling. Dette taler for streng regulering av sektoren, strengere enn i dag. Den tradisjonelle reguleringen av boliglånene må også komme tilbake til "normalen" og holdes konsistent over tid.

Unio har lagt merke til at finansnæringen i Norge, representert ved FNO, prøver å bortforklare sektorens høye lønns- og bonusnivåer. Vi viser her til rapporten fra Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene som klart slår fast at "finanstjenester" (forretnings- og sparebanker og forsikringsvirksomhet) var lønnsledende både i 2010 og de 10 siste årene sett under ett. Lønnsnivået i 2010 ligger også godt over alle de andre næringer Teknisk beregningsutvalg sammenlikner med. Når dette ses i sammenheng med den lave beskatningen av finanstjenester generelt, er det naturlig som utvalget gjør å foreslå økte skatter for sektoren. Disse skattene må innrettes slik at de i tillegg kan bidra til å bedre soliditeten, redusere eksponeringen for unødvendig høy risiko og dempe jaget etter kortsiktig profitt. Da vil de samfunnsøkonomiske gevinstene av økt skatt bli klart positive.

Prisbobler

Boligfinansieringen står for en stor andel av bankenes utlån. Boligfinansiering var både i den siste finanskrisa og i flere tidligere finanskriser noe av årsaken til de etterfølgende problemer. Lav rente har stimulert til høy etterspørselsvekst i utlånsmarkedet. Flere potensielle kjøpere har presset boligprisene oppover. Kraftig økning i boligprisene forklares også med økte tomtepriser, den skattemessige behandlingen av fast eiendom og bolig samt den generelle finans- og pengepolitikken som har vært ført. Men bankenes til tider aggressive utlånspolitikk må også ta sin del av ansvaret for boligprisveksten. Markedet for boligfinansiering er sterkt preget av noen få store aktørers kamp om markedsandeler.

Unio er opptatt av at bankenes utlånspraksis ikke må bidra til prisbobler i boligmarkedet. Ut over de forslag Finanskriseutvalget nevner, vil vi peke på følgende:

- Boliglån bør maksimalt gis innenfor 80-90 pst av kjøpesum. 100 pst finansiering eller mer som vi har sett en rekke eksempler på, gjør det lettere for flere å være med i en ekstra budrunde, en slik politikk bidrar derfor til økt prispress i boligmarkedet. For å motvirke bankenes råsalg i oppgangstider bør det innføres kraftige økning i kapitalkravene for utlån ut over 80-90 pst. Videre er det viktig at utlåns og kapitalkravsregimet for boligfinansiering ligger fast over tid, i gode som i dårlige tider. En konsistent utlånspolitikk over tid vil øke soliditeten i bankene.
- En mer konsistent 80-90-prosent-regel vil kreve større vekt på topplån for førstegangsetablere. Dette bør håndteres i et samarbeid mellom Husbanken, bankene og kommunene.
- Det har ikke vært noen stor overgang til fastrentelån for bolig i Norge. Flytende rente er antakelig bedre over tid. Fastrente kan være en opsjon for de som vil eller trenger å sikre seg. I et makroperspektiv vil flytende rente virke motkonjunkturtelt og stabiliserende for økonomien

som helhet. Å bruke renten som virkemiddel i den økonomiske politikken har derfor vist seg å være mer virksomt i Norge enn en rekke andre land. Vi støtter imidlertid utvalgets forslag om at fastrentelånene bør gjøres mer fleksible og konkurransedyktige ved at de kan innløses til pari kurs og at dette f.eks. kan gjøres ved å kreve et pristillegg i fastrenten. Utformingen av "nye" fastrentelån bør avveies mot at en stor overgang fra flytende til fast rente vil redusere rentens betydning i den makroøkonomiske politikken.

- Rammelån (fleksilån) tilbys i dag de "beste" boliglånskundene. Rammelån gis innenfor 75 pst, og i følge bankene selv er rentevilkårene og kapitalkravene som boliglån generelt, alt annet likt. Da vi vet at rammelånene også i stor grad benyttes til å finansiere forbruk, mener vi at dette bør avspeiles i det minste i kapitalkravene som stilles til disse lånene. Rammelån antas ellers å bidra til økt kredittvekst totalt sett.

Forbrukerhensyn og tilsynsmyndighetenes rolle

Det er åpenbart at forbrukervernet i finansmarkedene bør styrkes. Vi støtter utvalgets forslag om at det må utarbeides et kort standardisert opplysningsdokument om spare- og investeringsprodukter, herunder pensjonsprodukter. Vi er derimot i tvil om dette er tilstrekkelig for å styrke forbrukerhensynene.

Unio er som arbeidstakerorganisasjon og hovedorganisasjon både opptatt av at forbrukerne gis god informasjon om finansmarkedene og de forskjellige produktene som tilbys og at finansmarkedene reguleres slik at de fungerer godt og effektivt og dermed oppfyller sin rolle i samfunnsøkonomien.

Den siste finanskrisa viser tydelig at både soliditetshensynene og forbrukerhensynene taper i kampen mot finansbransjens ubendige vilje til å utvikle nye produkter som kan øke inntjeningen. "Produktutviklingen" og markedsføringen i deler av bransjen har vært innrettet slik at kundene har blitt misledet og "lurt" inn i avtaler og produkter med høye gebyrer, dårlig avkastning og høy risiko. Forbrukere og kunder har blitt påført store tap. Videresalg av tvilsomme produkter til andre finansinstitusjoner har skjult tapspotensialet for hele bransjen og således også svekket hele bransjens soliditet.

Finanskrisa viser at det er behov for en sterkere kontroll med hvilke finansielle produkter som kan selges og til hvem. En slik kontroll vil ikke være tilstrekkelig hvis den kommer i ettertid og etter at skaden er skjedd. Kontrollen må være fremoverskuende og ta sikte på å forhindre markedsføring av produkter som svekker forbrukervernet og går på bekostning av bransjens soliditet. Erfaring viser at en slik kontroll må ta sikte på å verne forbrukerne mot finansbransjens produktkreativitet og grådighet samt å verne bransjen mot seg selv.

Hvorvidt det enkelte produkt skal forhåndsgodkjennes eller om det er tilstrekkelig med et sett av generelle kriterier som produktene må ligge innenfor kan vurderes. I det siste tilfellet kan en tenke seg at nye produkter som ikke tilfredsstillter kriteriene krever forhåndsgodkjenning. Uansett modell krever en bedre produktkontroll et mer aktivt og pågående tilsyn. Det igjen er avhengig av at det gis klare politiske styringssignaler om dette. Problemet er således ikke tilsynsmyndighetene som sådan, men hvilket oppdrag tilsynsmyndighetene gis av Finansdepartementet og regjeringen.

- Vi støtter utvalgets forslag om at det bør legges til rette for mer bruk av og økt konkurranse om å tilby indeksfond. Disse kan utformes som "ærlige" produkter uten "juks" og misledende rådgivning.

- Det bør være forbud mot sammensatte produkter, eventuelt må det vurderes forhåndsgodkjenning av slike produkter og strenge krav til hvem de eventuelt kan tilbys.
- Det må gjøres klarere at leverandørene skal ivareta kundenes interesser og at forvalter/banken gjennom utformingen av fonds- og spareprodukter har en økonomisk interesse av at det går godt for kunden (eller at tap minimeres)
- Leverandørenes økonomiske insentiver må i større grad knyttes opp mot at kunden tjener penger, og ikke være drevet av inntjening gjennom omsetning og gebyrer.

Hvorvidt forbrukervernet i finansmarkedene bør styrkes ved at Finanstilsynet får et klarere mandat eller om det skal opprettelse av et eget tilsynsorgan er for så vidt underordnet. Andre forhold bør derfor tillegges større vekt når en skal vurdere hvordan forbrukervernet i finansmarkedene skal styrkes.

Finans er en av våre mest kompliserte bransjer. Kravet til kunnskap og kompetanse er avgjørende. Å splitte Finanstilsynet vil være en alvorlig svekkelse av den samlede kunnskapen og kompetansen som myndighetene har på dette området. Vi har i dag kun en indirekte produktkontroll og denne kommer "i etterkant". Dette er politisk bestemt. Bedre forbrukerbeskyttelse må først og fremst komme gjennom politiske styringssignaler og et klarere mandat på området.

En splittelse av Finanstilsynet vil gå på tvers av den rådende tilsynsfilosofien om å samle kompetansemiljøene. Vi vil også advare mot at "debatt" og "konkurranse" mellom flere tilsyn kan bidra til å svekke tilliten til myndighetenes tilsynsarbeid. Den høye tilliten til myndighetsutøvelse i Norge sammenliknet med andre land er viktig i seg selv. Vi vil også peke på at det alltid vil være rollekonflikter uansett organisering. Med en splitting av Finanstilsynet vil "mer" måtte avveies i departementet, på godt og vondt.

Hvis regjeringen ikke er villig til å gi Finanstilsynet et langt klarere og forpliktende mandat når det gjelder forbrukerhensyn og produktoppfølging, slutter vi oss sekundært til mindretallets forslag om legge disse oppgavene i et eget tilsyn utenfor Finanstilsynet.

Bedre skattlegging av finansiell sektor

Unio mener Finanskriseutvalgets to hovedforslag på skattleggingsområdet er vel fundert. Både stabilitetsavgiften og aktivitetsskatten vil rett utformet kunne bidra til redusert finansiell risiko i sektoren, bedret soliditet og en bedre tilpasset dimensjonering av bransjen som sådan.

Vi vil også trekke fram, slik bl.a. sentralbanksjefen nylig gjorde i sin årstale, at reguleringene av finanssektoren ikke bare må trygge den finansielle stabilitet, men også innrettes mot å "beskytte fellesskapet mot tap". Unio mener at finanssektoren må få et regelverk som sikrer at sektoren selv, dens eiere og kreditorer tar tapene om det går galt. Regninga skal ikke kunne sendes til fellesskapet og lønnstakerne.

Unio viser til at den internasjonale fagrørsla er blant de som mener det er viktig å få på plass nasjonale og internasjonale reguleringsordninger som kan hindre eller i det minste dempe usunne spekulasjoner og fantasifulle finansprodukter med høy risiko. Trass i sterk folkelig motstand mot EUs økonomiske politikk, finnes også lysglimt. EU har i det minste erkjent at sjefslønninger og bonuser har vært skadelig høye. Statsledere som Merkel og Sarkozy har støtta forslag om en global skatt på finanstransaksjoner. Til og med det internasjonale pengefondet (IMF) mener at en slik skatt er på sin plass.

EU-parlamentet har nylig vedtatt å støtte en global skatt på finanstransaksjoner. Det var flertall for å innføre en slik skatt i EU, selv om det ikke blir en global skatt. Dette er etter Unios syn et forslag regjeringa må følge opp og støtte.

Finanskriseutvalget forslag om en stabilitetsavgift og en aktivitetsskatt på overskudd og lønnsutbetalinger er i tråd med forslag fra en rekke hold. Vi vil imidlertid peke på at det er en fare for at disse tiltakene vil ha en svakere effekt enn en skatt på finanstransaksjoner. Innføringen av en slik transaksjonsavgift (Tobin-avgift) vil både kunne dempe transaksjons- og spekulasjonsaktiviteten og dermed virke stabiliserende på finanssektoren.

Bankene

Unio mener at regelverket for bankene må justeres slik at investeringsbankene får langt mindre spillerom. Det må innføres strenge regler mot verdipapirisering av boliglån. Og det bør innføres et generelt påbud om å synliggjøre reell risiko.

Vi støtter utvalgets forslag om en avgift som knyttes opp mot kortsiktig markedsfinansiering av innlån til bankene. Det vil kunne bedre banksystemets likviditetsrisiko og muligheten for bedre å stå i mot framtidige internasjonale kriser på dette området slik vi så det under finanskrisen.

Vi støtter også forslaget fra utvalget om å øke kapitalkravene til de finansinstitusjonene som har avlønningssystemer som inviterer til for høy risikotaking.

Livsforsikring og pensjon

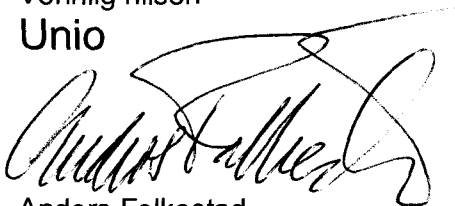
Finanskriseutvalget har også en del forslag på livsforsikring og pensjon. Vi støtter forslaget om et eksplisitt lovkrav om at innskuddspensjonsmidlene i god tid før pensjonsalder plasseres på en slik måte at risikoen i forvaltningen trappes ned.

Unio kan derimot ikke støtte noe forslag om at pensjonsmidler knyttet til de livsvarige tradisjonelle ytelsesordningene skal kunne konverteres til opphørende innskuddsordninger eller tilsvarende i eventuelle nye hybridordninger. For å motvirke sosiale utslag og fattigdom blant framtidige pensjonister er det viktig at flest mulig har livsvarige tjenstepensjonsordninger.

Unio er også opptatt av at eventuelle nye hybridprodukter ikke utformes på en slik måte at all risiko ved regulering av pensjonsmidlene ensidig legges over på arbeidstaker og pensjonister. Dette må det også tas hensyn til ved utforming av en konverteringsadgang.

Vennlig hilsen

Unio



Anders Folkestad
Leder



Erik Orskaug
Sjeføkonom