

Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep.
0030 Oslo

Saksbehandler: Trond-Arne Borgersen

Dir.linje: 22 93 98 66

Vår ref.:

Arkivnr.:
03/9484

Deres ref.:

2003/01022/MS/aa

Dato:

1. juni 2004

HØRINGSUTTALELSE: MAKTUTREDNINGEN

Kredittilsynet finner i forbindelse med Makt- og demokratiutredningen, NOU 2003:19, å konsentrere sine merknader til enkelte områder i utvalgets arbeid, med særskilt interesse for finansmarkedene og Kredittilsynets virksomhet.

Maktutredningen skiller i hovedsak mellom politisk, ideologisk og økonomisk makt. Kredittilsynet konsentrerer seg her om forhold som kan sies å ligge inn under utredningens klassifisering av økonomisk makt, og de strukturer som kan påvirke maktutøvelsen her. Hovedfokuset ligger på enkeltindividers muligheter til å dra nytte av markeder for å kunne oppnå sine mål, og behovet for fortsatt offentlig tilsyn med markeder av særlig betydning for samfunnet og enkeltindivider, i lys av globaliserings og individualiseringstendensene som skisseres.

Kredittilsynet vil generelt påpeke at det ikke trenger å være noen motsetning mellom et levende demokrati med velfungerende politiske organer og bruk av kompetente fag- og tilsynsorganer med relativt stor selvstendig myndighet når det gjelder utøvelse av skjønn i enkeltsaker. Forutsetningen er at de berørte fag- og tilsynsorganer fullt ut baserer sin virksomhet på lovgivning gitt av folkevalgte organer og at det er full gjennomskiktighet (transparency) og forutsigbarhet (accountability) i avgjørelsene med full rapportering til politiske organer (Minister, Regjering, Storting). Det er også viktig at det foreligger reelle klagemuligheter på enkeltavgjørelser. Uten sterke og kompetente fag- og tilsynsorganer, vil politiske myndigheter ikke kunne få tilstrekkelig innsikt i hvordan markedet fungerer og vil ikke kunne sikre at private aktører innretter seg etter de atferdsnormer og spilleregler for øvrig som folkevalgte organer mener markedsaktørene skal følge. Kredittilsynet har de siste årene lagt stor vekt på å utvikle års- og tilstandsrapporter som skal bidra til å gi allmennheten og politikerne god innsikt i hvordan finans- og verdipapirmarkedet fungerer.

Kredittilsynet arbeider for at finansforetak og markeder fungerer trygt og effektivt til beste for samfunnet og brukerne av finansielle tjenester, og for at de som utøver virksomheten har hensiktsmessige rammebetingelser. Gjennom tilsyn med foretak og markeder skal Kredittilsynet bidra til finansiell stabilitet og ordnede markedsforhold, til at brukerne kan ha tillit til at finansielle tjenester og avtaler blir fulgt opp etter sin hensikt. Kredittilsynet arbeider

KREDITTILSYNET

Postadresse:
Postboks 100 Bryn
0611 OSLO

Besøksadresse:
Østensjøveien 43
0667 OSLO

Telefon: 22 93 98 00
Telefax: 22 63 02 26
Org.nr: 840747 972

E-post: post@kredittilsynet.no
URL: www.kredittilsynet.no

for en effektiv konkurranse og prisdannelse i verdipapirmarkeder, eiendomsmarkeder, kredittmarkeder, kraftmarkeder og andre markeder under tilsyn. Det etterstrebes tilstrekkelig åpenhet og gjennomsiktighet i markeder, og at markedsaktørene må utvise god atferd. Kredittilsynet skal bidra til at interessene til brukerne av finansielle tjenester ivaretas, gjennom sitt arbeid overfor foretak, markeder og markeds plasser. Kredittilsynet vil bidra til regelverk og ordninger som gjør at brukerne får korrekt informasjon om foretakene, deres produkter og risiko, i første rekke fra foretakene selv.

Det finansielle systemet sørger for fordeling av kapital og risiko og ivaretar betalings- og oppgjørsfunksjoner. En effektiv finanssektor er derfor nødvendig for at øvrige sektorer i økonomien skal kunne fungere effektivt. Etter 1980 har en rekke land, også flere av de nordiske, hatt tilfeller av alvorlige problemer i sine finanssektorer. De samfunnsøkonomiske kostnadene av dette har vært store, og vist at en velfungerende finanssektor er viktig for en jevn og god realøkonomisk utvikling. Finanskriser har også vist seg å ha stor innvirkning på individers maktutøvelse over egen økonomi. I kjølvannet av den siste bankkrisen ved inngangen til 1990-årene kom flere personer i økonomisk uføre og mange har måttet søke gjeldsordninger som innebærer redusert økonomisk handlingsfrihet.

I maktutredningen påpekes markedets økte betydning i det norske samfunnet siden forrige utredning, en vurdering som Kredittilsynet deler. Forskyvning fra stat til marked har funnet sted i flere deler av samfunnet og kartlegging av økonomisk makt har derfor blitt stadig viktigere. I finansmarkedene, der deregulering og fri prisdannelse i stor grad har blitt gjennomført, er markedsmekanismen i dag en viktig beslutningsmekanisme. Finansmarkedene er av stor betydning for enkeltmenneskers økonomiske tilpasning. Kredittilsynet har gjennom sin virksomhet tilsyn med noen av de mest sentrale markedene i norsk økonomi og dermed også noen av de viktigste samfunnsinstitusjonene for indirekte maktutøvelse. Kredittilsynet overvåker disse på flere nivåer, fra enkeltinstitusjoner og bransjer til stabiliteten i hele finanssystemet. Alle nivåene er viktig for å sikre en stabil finansnæring og stabile finansmarkeder, noe som er avgjørende for en stabil samfunnsøkonomisk utvikling, med muligheter for individuelle valg og maktutøvelse. Slik sett er Kredittilsynets arbeid med å sikre stabilitet i finansmarkedene et viktig ledd i konsumentbeskyttelsen.

Selv om markedsmekanismen har flere gode egenskaper, har den også sine svakheter. Finansmarkeder er ikke alltid preget av rasjonelle handlinger på kort sikt, og kan slik representere en ustabil ramme for maktutøvelse. Enkeltaktørers deltakelse i kreditt- og formuesmarkeder kommer som følge av et ønske om å planlegge og fordele konsum over tid, og store kortsiktige svingninger i markedspriser kan påvirke deres muligheter til å nå målet med deltakelsen i disse markedene. Utviklingen i aksjemarkedet, både i Norge og internasjonalt på slutten av 1990-tallet er et godt eksempel på store og kortsiktige prisbevegelser. Både profesjonelle investorer og husholdninger tapte verdier da aksjekursene falt etter at IKT-boomen var over. Aksjemarkeder kan ha vesentlige innslag av flokkatferd. I slike markeder er det fare for at de med minst informasjon kommer sist inn, gjerne etter at de mest informerte har trukket seg ut, og de blir dermed også ofte de som rammes hardest når markedene snur. Kredittilsynet arbeider for å hindre negativ markedsadferd der noen aktører kan bruke sin informasjonsfordel til å skaffe seg økonomiske gevinster på bekostning av andre og derved utøve maktmisbruk.

Norske husholdningers plasseringer i aksjemarkedene er relativt begrenset, men en har sett endringer i husholdningenes sparemønster de siste årene. Det synes å være en underliggende

trend der sparing i aksjemarkedet har fått økt betydning på bekostning av tradisjonell banksparing. Økt individualisering skaper behov for ulike typer spareprodukter. Fremtidige reformer i pensjonssystemet kan forsterke slike trender ytterligere. Samtidig kan risikoen ved sparing i aksjemarkedet påvirkes som følge av økt globalisering og at nye markedsaktører med kortsiktige horisonter opererer her. Økt sparing i aksjemarkedet øker betydningen av tilsyn med de finansinstitusjonene som skal forvalte husholdningenes sparepenger. I den senere tid er det utviklet et mangfold av nye spareprodukter der innskyterne kan delta i aksjemarkedene med varierende risiko. Kompleksiteten i slike produkter er stor, og kan være vanskelig å forholde seg til for enkeltindivider. Kredittilsynet bidrar til at tilbydere av spareprodukter gir tilstrekkelig prisinformasjon på ulike typer produkter samt hvilken risiko som er knyttet til disse.

I Norge er boligmarkedet et av de viktigste markedene for husholdningene, og en meget stor del av deres formue er plassert i dette markedet. Kredittilsynets oppfølging av boligmarkedet er et eksempel på kompleksiteten i tilsynsarbeidet som er nødvendig for å unngå finansiell ustabilitet og sikre individets mulighet for makt over egen økonomi. Store endringer i boligpriser og boligformue, kan lett sette låntakere i et avhengighetsforhold til kreditorer. Kredittilsynet følger utviklingen i boligmarkedet nært, både gjennom arbeidet med finansiell stabilitet, gjennom overvåking av eiendomsmeglerne og eiendomsmeglerforetakene spesielt og ved tilsyn med institusjonene som finansierer boligkjøp generelt. Kredittilsynets tilsyn med eiendomsmeglerne og eiendomsmeglerforetakene er ment å sørge for et velfungerende boligmarked med transparens og riktig prisdannelse i boligmarkedet, der informasjonsflyten ikke systematisk begunstiger noen parter, og meglernes atferd er preget av god forretnings-skikk. Boligkjøp er vanligvis den største enkeltinvestering som en husholdning foretar, og finansiell assistanse fra banker eller andre kredittinstitusjoner er som regel nødvendig. En effektivt fungerende finansnæring er avgjørende for at enkelthusholdninger skal kunne tilpasse sitt boligkonsum etter preferanser og behov.

I Norge er banklån den viktigste finansieringskilden for boliginvesteringer, og Kredittilsynet følger enkeltbankenes eksponering mot boligmarkedet gjennom både stedlig tilsyn og gjennom ulike undersøkelser. Kredittinstitusjonene kan imidlertid, gjennom sin utlånspolitikk, bidra til å forsterke svingninger i boligmarkedet. Store endringer i boligprisene vil lett kunne gi endringer i husholdningenes formue og konsum, og dermed ustabilitet i økonomien. I tilfeller der boligprisene faller og husholdninger har lånefinansiert sine boligkjøp, kan de lett komme i et avhengighetsforhold til kredittinstitusjonene. I sitt arbeid med overvåking av finansiell stabilitet vurderer Kredittilsynet enkeltinstitusjoners disposisjoner i en større økonomisk ramme, for å gi enkeltinstitusjoner innspill i hvordan deres eksponeringer mot for eksempel boligmarkedet ser ut i en større sammenheng. Dette kommuniseres også eksternt. Fare for flokkatferd både fra låntakere og fra tilbydere av kreditt kan gi opphav til for store svingninger i priser og boligomsetning, og redusere enkeltmenneskers mulighet til å utøve innflytelse over egen hverdag.

Maktutredningen peker på at samfunnet er dreid i mer rettsliggjørende retning de siste årene og at norsk rettsvesen er preget av en omfattende internasjonalisering. Kredittilsynet deler dette synet. Norsk finanslovgivning innordnes EUs regelverk på stadig flere områder, og det er blitt mindre rom for nasjonal regelverksutøvelse. Samtidig fører økende internasjonalisering også til at konkurransen fra utenlandske finansinstitusjoner i det norske markedet øker.

Kredittilsynet ønsker i forbindelse med Maktutredningens innstilling å understreke betydningen av velfungerende finansmarkeder. Finansmarkedene blir i dag en stadig viktigere (sosial) institusjon for maktutøvelse. Stabile finansmarkeder er et av de viktigste virkemidler for å fremme lik maktutøvelse for alle. Finansiell ustabilitet kan gjøre at enkelte aktører kommer i avhengighetsforhold til andre. Kredittilsynet arbeider for at finansmarkedene og finansinstitusjonene skal fungere mest mulig effektivt, og derved gi enkeltmennesker mulighet til individuell tilpasning og utøvelse av individuell makt på linje med andre. Både økt individualisering og økt globalisering gjør et sterkt og effektivt tilsyn med disse markedene nødvendig for en god maktfordeling i samfunnet også i fremtiden.

Med hilsen

Bjørn Skogstad Aamo
kredittilsynsdirektør

Sven-Henning Kjeldsrud
avdelingsdirektør