



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

VÅR REFERANSE
17/6437

DERES REFERANSE
17/2770

DATO
16.10.2017

NOU 2017:13 Ny Sentralbanklov – høringsuttalelse

1. Bakgrunn

Det vises til "NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland" som ble sendt på høring 23. juni 2017 med høringsfrist 15. oktober 2017.

Utredningen fra sentralbanklovutvalget omfatter spørsmål av stor betydning for det finansielle systemet og finansmarkedene. En velorganisert og velfungerende sentralbank er avgjørende for finansiell stabilitet og velfungerende finansmarkeder, som også er overordnede mål for Finanstilsynet virksomhet.

Noen av utvalgets forslag har særlig stor og direkte betydning for Finanstilsynets virksomhet. Det gjelder fortrinnsvis utvalgets forslag om å overføre kompetanse innenfor makroovervåking og tilsyn til Norges Bank. Finanstilsynet finner det hensiktsmessig å konsentrere høringsuttalelsen om disse forslagene.

2. Makrotilsyn og institusjonell organisering

Utvalget foreslår at Norges Bank skal ha som formål å opprettholde en stabil pengeverdi og være den utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken. Videre at banken bør ha som formål å fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem. Forslaget legger også opp til at Norges Bank skal ha utøvende og rådgivende myndighet i arbeidet for finansiell stabilitet. Det påpekes at mens Norges Bank alene har utøvende myndighet når det gjelder pengepolitikken, skal sentralbanken ha utøvende myndighet sammen med Finansdepartementet og Finanstilsynet når det gjelder finansiell stabilitet.

Utvalget mener at Norges Bank bør få et formelt ansvar for å fastsette kravet til motsyklisk kapitalbuffer. Videre mener utvalget at det kan være formålstjenlig å åpne for at Norges Bank får andre virkemidler for å motvirke systemrisiko i finanssektoren og peker særlig på regler om krav til nye utlån med pant i bolig som et aktuelt virkemiddel. I tråd med dette foreslår utvalget nye bestemmelser i finansforetaksloven der Kongen i statsråd kan gi Norges Bank i oppgave å utarbeide beslutningsgrunnlag og treffe vedtak om motsyklisk kapitalbuffer, og å fastsette forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig.

I dag er det Finansdepartementet som fastsetter disse kravene. Norges Bank gir råd om motsyklisk buffer, og Finanstilsynet gir sin uttalelse til dette før departementet fastsetter bufferkravet.

Finanstilsynet gir Finansdepartementet råd om regler for boliglån. Utvalgets forslag om motsyklisk buffer og boliglånsregler vil gripe direkte inn i Finanstilsynets virksomhet.

I NOU 2017: 13 kapittel 11 fremheves at flere sentralbanker etter den siste finanskrisen har fått et utvidet ansvar innenfor finansiell stabilitet. Videre vises det til at dette særlig gjelder innenfor tilsyn med det finansielle systemet som helhet, men at enkelte sentralbanker også har oppgaver med å føre tilsyn med enkeltbanker. Finanstilsynenes ansvar for finansiell stabilitet er i mindre grad drøftet og vurdert. Utvalget gir etter Finanstilsynets mening et ufullstendig bilde av ansvarsfordelingen mellom finanstilsyn og sentralbanker internasjonalt. I land det er naturlig å sammenligne Norge med, er regelen at makrotilsynskompetanse enten er lagt til finanstilsynet eller til overordnet departement når landet har et eget finanstilsyn som ikke ligger i sentralbanken. I land som har lagt makrotilsynskompetanse til sentralbanken, er også banktilsynsmyndigheten lagt til sentralbanken. Å legge beslutningsmyndighet for motsyklisk buffer og eventuelt fastsetting av boliglånsforskriften til Norges Bank, vil derfor være uvanlig i internasjonal sammenheng.

I de nordiske landene er myndigheten til å fastsette makrotilsynsvirkemidler, som motsyklisk kapitalbuffer og regulering av boliglånspraksis, lagt til finanstilsyn eller departementer. Motsyklisk buffer fastsettes av finanstilsynene i Sverige, Island og Finland, mens den i Danmark fastsettes av Erhvervsministeriet. Også i mange andre land der tilsynene ikke ligger i sentralbanken, som Australia, Canada og Tyskland, er ansvaret for fastsetting av motsyklisk buffer lagt til finanstilsynene. I Bank of England er banktilsynet en del av sentralbanken, og ansvaret for finansiell stabilitet er lagt til en komité der banktilsynet er representert. I USA har Federal Reserve et ansvar for finansiell stabilitet, men har også samtidig ansvar for tilsynet av "state banks" som er medlem av Federal Reserve-systemet. I vedlegget beskrives nærmere institusjonell ansvarsdeling for makrotilsynsvirkemidler i andre land.

3. Makrotilsyn i Finanstilsynet

Det lovmessige grunnlaget for Finanstilsynets virksomhet er gitt i finanstilsynsloven og i bestemmelser i særlovgivningen på finansområdet. I finanstilsynsloven heter det blant annet at Finanstilsynet skal se til at de institusjonene det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonenes opprettelse, deres formål og vedtekter. I tillegg skal Finanstilsynet føre tilsyn med atferden i verdipapirmarkedet, bekjempe ulovlig konsesjonspliktig virksomhet og se til at institusjonene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter.

I Finanstilsynets strategi for perioden 2015–2018 framheves at finansiell stabilitet er avgjørende for en stabil realøkonomi og for at finansmarkedene skal tjene forbrukere og næringslivet på en god måte. Det fremgår av planen at tilsynets hovedmål er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Disse hovedmålene lå også til grunn for virksomheten i de to foregående strategiperiodene.

I Finansdepartementets årlige tildelingsbrev slås det også fast at hovedmålet for Finanstilsynets virksomhet er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder, og Finanstilsynets oppgaver som makrotilsynsmyndighet framheves. I tildelingsbrevet for 2017 heter det bl.a.: "I tillegg til tilsynet med de enkelte finansforetakene, skal Finanstilsynet legge vekt på makrobasert tilsyn og makroøkonomisk overvåking, samt at det er tilstrekkelig konkurranse i finansmarkedet."

Makroøkonomisk overvåking i Finanstilsynet ble etablert på midten av 1990-tallet begrunnet i erfaringer fra den norske bankkrisen. Dette var viktige erfaringer for Finanstilsynet, og en lærdom var at det ikke kan trekkes et skarpt skille mellom makro- og mikrotilsyn.

Norske banker inngår i blandede finanskonsern, der livsforsikring utgjør et viktig forretningsområde. Samtidig er norske livsforsikringsforetak betydelige investorer i verdipapir- og eiendomsmarkedene. Livsforsikringsforetakene har derfor vært inkludert i makroovervåkingen siden oppstarten. Etter den internasjonale finanskrisen, er det rettet mye oppmerksomhet mot skyggebankvirksomhet og viktigheten av å inkludere virksomheten til livsforsikringsforetak og andre typer kapitalforvaltere i vurderinger av finansiell stabilitet.

Erfaringer fra den internasjonale finanskrisen førte til at flere sentralbanker og tilsyn ble minnet om at forebygging av finansielle kriser ikke kan begrenses til å føre tilsyn med enkeltinstitusjoner. Etter finanskrisen er det blant annet blitt trukket fram at enkelte finanstilsyn ikke tok tilstrekkelig hensyn til stabilitet, systemrisiko og samvirket mellom institusjoner og markeder i det finansielle systemet. I lys av vår egen lærdom fra den norske bankkrisen, er dette en kritikk som i svært liten grad treffer norske forhold. Finanstilsynet har gjennom tilsyn og overvåking, forvaltning, regelverksutvikling og informasjon dekket både makro- og mikrotilsyn. Makroøkonomisk stabilitet og finansregulering som bidrar til robuste finansinstitusjoner, er avgjørende for at tilliten til finansforetakene skal opprettholdes, og for at markedene for finansielle tjenester skal fungere godt.

En årsak til at den internasjonale finanskrisen fikk stort omfang, var økende kompleksitet og redusert transparens i selskapsstrukturer og instrumentbruk. I Norge har ikke dette vært framtrepende. En viktig grunn er det norske regelverket som regulerer konsernforhold og institusjonenes virksomhet. I Norge skal finanskonsern organiseres etter holdingmodellen. Dette forebygger at problemer i bank- og finansdelen av et konsern smitter over på forsikringsdelen i det samme konsernet. Transaksjoner mellom konsernselskaper er regulert. I Norge sikrer lovverket også at virksomheten i finanskonsern avgrenses til finans- og forsikringsvirksomhet. Et skyggebanksystem har kun i begrenset grad vokst fram, blant annet fordi utlånsvirksomhet er underlagt konsesjonsplikt. I tillegg har myndighetene hatt en restriktiv holdning til verdipapirisering. Finanstilsynet er en viktig bidragsyter i utviklingen av det norske regelverket, og i forvaltningen av regelverket legger tilsynet vekt på hensynet til systemrisiko. Samlet sett har lovverket og forvaltningen av dette bidratt til begrenset kompleksitet og stor grad av transparens i det finansielle systemet, og motvirket framvekst av skyggebankvirksomhet.

Et godt tilsyn må ta hensyn til den gjensidige påvirkningen mellom makroøkonomien og finansmarkedene. En nødvendig forutsetning for finansiell stabilitet er at kapitalmarkedene gir god allokering av sparing og investeringer. Utviklingen i konjunkturer, markeder, den finansielle stillingen i husholdninger og foretak, samt endringer i finansmarkedsstrukturen og i bankenes atferd og strategier, følges derfor tett av Finanstilsynet.

Arbeidet med makroøkonomisk overvåking, stedlig tilsyn og dokumentbasert overvåking er godt integrert i Finanstilsynet. Informasjon fra ordinære tilsyn og tematisyn kanaliseres tilbake til den makroøkonomiske overvåkingen og den dokumentbaserte analysevirksomheten. Vurderinger fra den makroøkonomiske overvåkingen er en del av grunnlaget for spesialanalyser og bakgrunnsinformasjon ved stedlige tilsyn. Dette gjelder både for tematisyn og ordinære tilsyn. I vurderingene av bankenes kapitalbehov inngår vurderinger av risikoen i den enkelte bank og risikoen i økonomien som helhet. Det legges vekt på både den risikoen som bankene står overfor som følge av den makroøkonomiske utviklingen, og systemrisiko generert av bankenes tilpasning. I

lang tid har Finanstilsynet lagt stor vekt på å følge utviklingen i boligpriser, husholdningenes gjeld, bankenes boliglånspraksis og etterlevelse av boliglånsretningslinjer/-forskrift.

Stresstester av bankenes resultater og kapitaldekning er en viktig del av Finanstilsynets makrotilsyn. Stresstestene er også viktige for tilsynets vurdering av kapitalbehovet i enkeltbanker. Bankene skal i henhold til kapitaldekningsregelverket utføre stresstester av soliditet og likviditet. Disse skal inngå som et sentralt element i bankenes interne kapitalvurderingsprosess. Finanstilsynet skal etter artikkel 100 i direktiv 2013/36/EU utføre egne stresstester av den enkelte bank. Disse stresstestene skal, sammen med bankenes egne stresstester og andre risikovurderinger, inngå i tilsynets samlede risikovurdering av bankene. Stresstester skal også hensyntas i vurderingene av bankenes kapitalmål. For disse formålene har tilsynet utviklet et omfattende system for stresstesting av bankenes resultater og kapitaldekning. En makromodell brukes til å framskrive viktige makroøkonomiske størrelser og utviklingen i bankenes problemlån og tap på utlån gitt en alvorlig nedgangskonjunktur for norsk økonomi. I en modell for analyse av utviklingen i ikke-finansielle foretak beregnes viktige nøkkeltall og sannsynligheter for at bedriftene misligholder sin gjeld til norske banker. Utviklingen i bankenes resultater, tap på utlån og kapitaldekning anslås i en egen modell. Framskrivningene av kredittvekst, renteutvikling, lønnsvekst, problemlån og tap i makromodellen mv. inngår som forutsetninger for beregningene i mislighold- og bankmodellene.

Finanstilsynet fører tilsyn med finansforetak (herunder banker og forsikringsforetak), verdipapirforetak, eiendomsmeglere, inkassoforetak, regnskapsførere og revisorer, oppgjørs- og avregningsentraler og verdipapirmarkedene. Institusjonene rapporterer store datamengder på regelmessig basis til Finanstilsynet, som analyseres fortløpende. Tilsynet har således god tilgang til data om utviklingen i norske finansforetak, verdipapirforetak, markeder og realøkonomien i Norge og internasjonalt. Dette gjør det mulig for Finanstilsynet å identifisere og følge opp kilder til oppbygging av systemrisiko, og til å vurdere egnede virkemidler og dimensjoneringen av disse.

4. Uavhengighet

I utredningens kapittel 8 drøftes bl.a. sentralbankuavhengighet i tilknytning til pengepolitikk og finansiell stabilitet. I pengepolitikken har uavhengighet vært begrunnet med redusert mulighet for politisk innblanding i rentesettingen og økt troverdighet. Et inflasjonsmål virker som et nominelt anker som bidrar til monetær stabilitet, og det er lett å vurdere om sentralbanken når sitt mål. Utvalget viser til at et regelbasert mål gir økt troverdighet og mer stabilitet, mens diskresjonær økonomisk politikk kan føre til redusert troverdighet og usikkerhet om framtidig økonomisk politikk. Det fremheves at økonomisk faglitteratur konkluderer med at en uavhengig sentralbank har bedre muligheter til å fremme langsiktige hensyn framfor kortsiktig gevinst.

I kapittelet konkluderes det med at virkemidler innen makrotilsyn dels virker gjennom de samme kanalene som pengepolitikken, og at hensynet til å kunne prioritere langsiktige hensyn som kan føre til kostnader på kort sikt, også gjelder for makrotilsynsvirkemidler. Utvalget viser til at dette kan begrunne at sentralbanken gis ansvar på dette området, men samtidig nevnes at det å legge mange virkemidler til en uavhengig sentralbank, kan svekke den politiske legitimiteten til uavhengighet for sentralbanken generelt.

Finanstilsynet viser til at spørsmålet om regelstyrt politikk og institusjonsuavhengighet innebærer krevende avveininger av ulike hensyn. Dette gjenspeiles også i faglige debatter internasjonalt, der enkelte mener at sentralbankene strekker mandatene sine langt, slik at grensen mot finanspolitikk og generell økonomisk politikk blir uklar og endog krysses. Noen hevder at sentralbanker gjennom sin

virkemiddelbruk påvirker inntekts- og formuesfordeling og subsidierer finanssektoren på bekostning av samfunnet ellers.¹

Et inflasjonsmål er regelbasert, der virkemiddelbruk og måloppnåelse er transparent, og mål og virkemidler legger til rette for ansvarliggjøring og uavhengighet. Virkemidlene i makrotilsynet er mer sammensatte. Både enkeltvis og samlet må innretning og dimensjonering i stor grad baseres på skjønn. Enkelte makrotilsynsvirkemidler, som for eksempel regulering av utlånspraksis, kan også ha stor betydning for andre politiske mål. Dessuten påvirkes måloppnåelsen av finansiell stabilitet av mange andre politikkområder, som skattepolitikk og finanspolitikk, som besluttes med utgangspunkt i flere politiske målsettinger enn finansiell stabilitet.

Finanstilsynet vil peke på at dersom Norges Bank får ansvar for virkemiddelbruk i makrotilsynet, innebærer det et betydelig bredere mandat enn det sentralbanken opererer under i dag. Et bredt mandat (i realiteten to mandater) gjør det vanskeligere å evaluere måloppfyllelsen og ansvarliggjøre banken for resultatene av politikken. Det kan bidra til å svekke den demokratiske legitimiteten knyttet til sentralbankuavhengighet, og kan tale for å begrense sentralbankens uavhengighet til pengepolitiske virkemidler.

Finanstilsynet vil understreke at dersom politiske myndigheter ønsker å gi fastsettelse av makrotilsynsvirkemidler et særskilt vern mot politisk overprøving, for eksempel basert på formkrav for instruksjonsadgangen som i sentralbanklovgivningens instruksjonsbestemmelser, er ikke dette betinget av at myndigheten legges til sentralbanken. Det er fullt mulig å delegere beslutningsmyndighet til Finanstilsynet på dette området, med særskilt beskyttelse gjennom formkrav til instruksjon i finanstilsynsloven eller i sektorlovgivningen.

5. Koordinering av pengepolitikk og makrotilsyn

I utgangspunktet er den langsiktige målsetningen for pengepolitikk og makrotilsyn å bidra til økonomisk stabilitet. Virkemidlene på begge politikkområdene virker i hovedsak ved å påvirke det finansielle systemet. Pengepolitiske virkemidler er først og fremst sentralbankenes styringsrente og markedsoperasjoner, som påvirker det kortsiktige rentenivået, og kjøp og salg av verdipapirer, som kan påvirke de lange rentene. Rentnivået påvirker valutakurser, formuesverdier, konsum, investeringer og inflasjon. Makrotilsynsvirkemidler er i hovedsak en variant av mikrotilsynsvirkemidler. Det primære mellomlangtsiktige målet for makrotilsyn er å bygge motstandskraft i det finansielle systemet og bidra til forsvarlig bankatferd, herunder kredittpraksis for utlån til husholdninger og foretak. Det oppnås gjennom krav til soliditet, likviditet, langsiktig finansiering, kredittpraksis og oppgjør og avregning i verdipapir- og derivatmarkedene. Makrotilsynsvirkemidler kan også påvirke formuesverdier og kredittvekst.

Perioden som senere ble betegnet "the great moderation" var preget av lavt rentenivå, lav og stabil inflasjon, god vekst, høy sysselsetting og etter hvert sterk økning i boligpriser og gjeld i vestlige økonomier. Det lave rentenivået bidro til sterk vekst i gjeld og formuespriser og finansiell ustabilitet. I etterkant av finanskrisen har sentralbanker holdt styringsrentene lave og gjennomført kvantitative lettelser for å bidra til økonomisk vekst og begrense sannsynligheten for deflasjon. Samtidig innebærer denne politikken en fare for overdreven opplåning, at eiendoms- og aksjepriser øker mer enn det langsiktige økonomiske fundamentet gir grunnlag for og at risikopremiene i verdipapir- og kredittmarkedene presses ned.

¹ Se Yves Mersch, Central bank independence revisited, 30 mars 2017.

En grunn til å skille pengepolitikk og makrotilsyn er knyttet til forskjellen i lengde på finansielle sykler og konjunktursykler. Grunnlaget for finansiell ustabilitet kan legges i perioder med lav inflasjon og små variasjoner i produksjon og sysselsetting. Dersom pengepolitikken innrettes for å hindre oppbygging av finansielle ubalanser, kan det bli vanskeligere å nå inflasjonsmålet.

I makrotilsynet rettes oppmerksomheten mot halerisiko og eksterne virkninger som ikke prises i markedene, og som kan føre til smitteeffekter og selvforsterkende spiraler. Virkemidler rettes mot utvalgte deler av økonomien, som for eksempel kapital- og likviditetskrav til banker, sikkerhetsstillelse i verdipapirmarkedene eller bankenes kredittpraksis. I pengepolitikken er oppmerksomheten i første rekke rettet mot de mest sannsynlige utfallene for økonomisk vekst, sysselsetting og inflasjon. Virkemiddelbruken, fortrinnsvis rentefastsettelsen, treffer bredt.

Det er fordeler ved å ha en klar og avgrenset målsetning for sentralbanken. Det bidrar til transparens og letter kommunikasjon til markedsaktørene. Målkonflikter begrenses og gir et godt grunnlag for ansvarliggjøring.

I Norge har Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank i lang tid samarbeidet om viktige spørsmål knyttet til institusjoner, markeder og det finansielle systemet som helhet. Det gjennomføres toppleder møter mellom Finanstilsynet og Norges Bank to ganger i året, og kontaktmøter mellom Bank- og forsikringsavdelingen i Finanstilsynet og avdeling for Finansiell Stabilitet i Norges Bank på regelmessig basis. I trepartsmøtene to ganger i året møtes administrativ ledelse i Finansdepartementet med ledelsen i Finanstilsynet og Norges Bank. Under finanskrisen var det løpende kontakt mellom de tre institusjonene. En betydelig del av informasjonsutvekslingen gjøres gjennom utveksling av rapporter og analyser. Norges Bank har deltatt i Finanstilsynets styre helt siden etableringen av Kredittilsynet, opprinnelig med ett styremedlem og siden begynnelsen av 1990-tallet som observatør.

Samarbeidet mellom de tre institusjonene har fungert godt, og det er enighet om viktigheten av overvåking av finansmarkedene og betydningen av solide og likvide finansinstitusjoner. Den nære kontakten og samarbeidet mellom de tre institusjonene bidro til at det norske finansmarkedet og de norske finansinstitusjonene kom godt gjennom finanskrisen, og at ringvirkningene for økonomien ble begrenset. Det vises for øvrig til IMF's "Financial System Stability Assessment" for Norge fra september 2015, der en av konklusjonene er at "This organizational structure has not resulted in "inaction bias", and the authorities have introduced macroprudential measures to address systemic risks."

Det vil også framover være behov for koordinering, samarbeid og informasjonsutveksling mellom Finanstilsynet og Norges Bank. De to institusjonene har samarbeidet godt i mange år, og Finanstilsynet vil legge stor vekt på å utvikle dette samarbeidet videre.

6. Motsyklisk kapitalbuffer

I fastsettelsen av motsyklisk kapitalbuffer skal det blant annet tas hensyn til utviklingen i forholdet mellom kreditt og BNP relativt til trend. Ut fra erfaringen med motsyklisk buffer så langt, synes det klart at det er nødvendig med betydelig grad av skjønn i vurderingen. Fastsettelsen kan ikke gjøres regelbasert. Til det er beregningen av avvik fra trend for mekanisk, og det kan reises innvendinger mot metodikken for trendberegning. Disse hensynene framkommer også i Norges Banks vurderinger og råd om fastsettelse av motsyklisk kapitalbuffer.

Relevante supplerende indikatorer er kredittindikatorer for segmenter (fordelt for eksempel på husholdninger og ikke-finansielle foretak), utviklingen i boligpriser justert med relevante deflatorer, utviklingen i verdipapirmarkedene (volatilitet, samvariasjon, risikopremier), bankenes markedsfinansiering fordelt på løpetider, husholdningenes og foretakenes gjeldsbetjeningsevne og resultater fra stresstesting av bankenes resultater og kapitaldekning med videre. Slike indikatorer og analyser inngår allerede i Finanstilsynets grunnlag for vurdering av finansiell stabilitet.

Nivået på motsyklisk buffer skal vurderes hvert kvartal. Erfaring viser imidlertid at denne typen virkemidler er lite egnet for hyppige endringer. Oppbygging av systemrisiko foregår normalt over lang tid. Som nevnt i punkt 5, er det betydelig forskjell i lengden på finansielle sykler og konjunktursykler. Finanstilsynet mener at det er viktig å etablere tilsynssystemer som sikrer høy kapitaldekning og sterk likviditet uavhengig av konjunktursituasjonen. Økt krav til kapitalbuffer i perioder med sterk kredittvekst vil neppe ha særlig effekt på tilbud av og pris på kreditt.

Det er ikke hensiktsmessig at ulike deler av kapitaldekningsregelverket forvaltes av forskjellige myndighetsorganer. Det synes også unødvendig, siden formålet med den motsykliske bufferen primært er å styrke soliditeten i bankene. Det er derfor begrenset behov for samordning med pengepolitikken, men et betydelig behov for koordinering av de ulike kapitalkravene. Når en bank ikke oppfyller det samlede bufferkravet, vil banken normalt bli underlagt restriksjoner på utbyttebetalinger, bonusbetalinger og tilbakekjøp av egne aksjer. Banken vil også bli bedt om å utarbeide en oppkapitaliseringsplan. Begge disse forholdene vil bli håndtert av Finanstilsynet.

Koordineringsbehovet gjelder kapitalkravene i seg selv, og myndighetenes forvaltning av kravene overfor bankene. Dette omfatter også Finanstilsynets godkjenning av IRB-modeller, som er en viktig faktor i fastsettelsen av bankenes kapitalkrav.

Når formålet med en motsyklisk buffer er å styrke soliditeten i bankene, er det etter Finanstilsynets mening liten grunn til å etablere et institusjonelt skille mellom forvaltningen av ordinære og motsykliske kapitalkrav.

På denne bakgrunn mener Finanstilsynet at myndigheten til å fastsette motsyklisk kapitalbuffer bør delegeres til Finanstilsynet. Dersom departementet ikke ønsker å delegerer denne myndigheten, er det naturlig at Finansdepartementet beslutter motsyklisk kapitalbuffer basert på råd fra Finanstilsynet. Dette vil være i tråd med etablert praksis for å fastsette øvrige kapitalkrav for banker. Det vises for øvrig til praksis i andre land det er naturlig å sammenligne med, jf. omtale i punkt 2 og vedlegg.

7. Boliglånsregulering

Når det gjelder standarder for utlånsvirksomhet, fører Finanstilsynet tilsyn med bankenes utlånsvirksomhet, har innsikt i enkeltinstitusjoners kredittpraksis og banksystemets eksponering mot husholdninger og boligmarkedet. Hvert år gjennomfører Finanstilsynet en undersøkelse av bankenes utlånspraksis for lån med pant i bolig. I boliglånsundersøkelsen høsten 2016 rapporterte de 30 største bankene (inkludert utenlandske filialer) informasjon om 8000 nye nedbetalingslån og rammekreditter med pant i bolig innvilget etter 15. august 2016. Disse bankene hadde samlet en markedsandel på 88 prosent av utlån med pant i bolig i Norge.

Tilsynet har lang erfaring med overvåking av systemrisiko og finansiell stabilitet knyttet til utviklingen i boligmarkedet og husholdningenes finansielle utsatthet. Det vises til boliglånsretningslinjene som ble fastsatt i 2010 og strammet inn i 2011, og til Finanstilsynets

tilrådning til Finansdepartementet om boliglånsforskriften som ble innført i 2015, og senere strammet inn fra 1. januar 2016 basert på Finanstilsynets tilrådning. Oppfølgingen av boliglånsforskriften skjer gjennom dokumentbasert og stedlig tilsyn i bankene, der vurderinger av risikostyring og internkontroll er sentralt.

Formålet med boliglånsretningslinjene, og senere forskrift, er tredelt. Regelverket skal bidra til finansiell stabilitet, begrense institusjonsspesifikk risiko og verne om den enkelte låntaker (forbrukerbeskyttelse). Slike reguleringer må derfor vurderes med utgangspunkt i flere hensyn som Finanstilsynet skal ivareta, der det er vanskelig å separere makrotilsynsaspektet fra andre tilsynsoppgaver.

Finanstilsynet viser i denne sammenheng til Norges Banks brev av 4. mai 2015 til Finansdepartementet, der det framgår at "Norges Bank mener krav til forsvarlig utlånspraksis bør anses som et varig, strukturelt tiltak, og ikke endres hyppig. Myndighetene bør ikke ha som ambisjon å finstyre utviklingen i boligpriser og kreditt". Videre at "Norges Bank mener krav til forsvarlig utlånspraksis som hovedregel bør gis i retningslinjer. Å forskriftsfeste retningslinjene er et inngripende tiltak. Forskriftsfesting kan reise mange avgrensings- og tolkningsspørsmål, og gi opphav til lite hensiktsmessig detaljregulering."

Lovutvalget anbefaler at regjeringen bør vurdere å delegere til Norges Bank å beslutte krav til nye utlån fra banker med pant i bolig, og foreslår at sentralbanken skal ha samme grad av uavhengighet i virkemiddelbruken som ved utøvelsen av pengepolitikken. Finanstilsynet vil understreke at regulering av bankenes utlånspraksis, som nevnt, skal ivareta flere hensyn, og endringer i forskriften kan vanskelig knyttes til en identifiserbar måloppnåelse på samme måte som pengepolitiske virkemidler kan knyttes til et inflasjonsmål. Videre må forskriftsfastsettelsen og tilsynet med etterlevelsen av forskriften ses i sammenheng. Prinsipielt er det uheldig om Finanstilsynet, på et så sentralt tilsynsområde, skal føre tilsyn med etterlevelsen av et regelverk som er fastsatt av et annet organ enn Finanstilsynet selv eller Finanstilsynets overordnede politiske myndighet. Dette taler mot å delegere myndighet til Norges Bank på dette området.

Finanstilsynet kan se at det, som lovutvalget vektlegger, er argumenter for å sikre en viss avstand fra statsmyndighetene i bruken av slike virkemidler, selv om det også er viktige argumenter mot dette, jf. drøftingen i punkt 4. Dersom myndigheten til å forskriftsregulere utlånspraksis skal delegeres, er det naturlig og hensiktsmessig at myndigheten delegeres til Finanstilsynet. Det gjelder også dersom politiske myndigheter ønsker å fastsette særskilte formkrav for instruksjon.

8. Betalingssystemet

Utvalget peker på at det er behov for å styrke Norges Banks mulighet til å følge opp mangler som avdekkes i betalingssystemet. I utkast til lov § 3-3 legges det i andre ledd opp til at Norges Bank får plikt til å bidra til beredskapsløsninger for betalingssystemet. Det vises til at dette både vil omfatte sikkerheten i de elektroniske betalingssystemene og løsninger for situasjoner der de elektroniske betalingssystemene ikke fungerer. I tredje ledd foreslås det en generell hjemmel for Norges Bank til å fastsette forskrifter. Rekkevidden av hjemmelen er uklar. I rapporten heter det (s. 505) at en forskrift kan blant annet gjelde krav til bankene om medvirkning til beredskapsløsninger. Utvalget viser samtidig til at bruk av forskriftshjemmelen forutsetter nødvendig avklaring med Finanstilsynet, som har ansvar for den løpende oppfølgingen av foretakene.

Etter Finanstilsynets vurdering synes forskriftshjemmelen å innebære en vesentlig utvidelse av bankens mandat, som kan skape uklare ansvarsforhold mellom Norges Bank og

Finanstilsynet/Finansdepartementet. Loven bør klarlegge Norges Banks rolle i betalingssystemet, herunder bankens plikt til å bidra til beredskapsløsninger. Dersom Norges Bank anser at det er svakheter i bankenes beredskapsløsninger som må rettes gjennom pålegg til den enkelte bank eller forskriftskrav, bør dette håndteres som i dag, gjennom anmodning til Finanstilsynet og eventuelt Finansdepartementet.

9. Endring i statistikkloven mv.

Finanstilsynet registrerer at utvalget foreslår at det skal lovfestes at Norges Bank skal ha særskilt tilgang til data fra SSB, Skatteetaten og Regnskapsregisteret. Etter Finanstilsynets mening er det behov for å klargjøre hjemmel for utlevering av opplysninger fra SSB og Skatteetaten, slik at både Norges Bank og Finanstilsynet får tilgang til data. Når det gjelder Regnskapsregisteret, følger det av regnskapsloven § 8-1 at enhver har rett til å gjøre seg kjent med innholdet hos Regnskapsregisteret. Finanstilsynet kan således ikke se at det er behov for en særskilt hjemmel for utlevering av slike opplysninger.

10. Oppsummering

Finanstilsynet er uenig i lovutvalgets forslag til endringer i finansforetaksloven der Kongen i statsråd kan gi Norges Bank i oppgave å treffe vedtak om motsyklisk kapitalbuffer og å fastsette forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig. Makrotilsynet er naturlig integrert i mikrotilsynet med tilhørende behov for å koordinere ulike virkemidler. Det er ikke hensiktsmessig å plassere ansvaret for makro- og mikrotilsyn i ulike institusjoner. Lovutvalgets forslag er heller ikke i samsvar med praksis i andre land det er naturlig å sammenligne seg med.

Motsyklisk kapitalbuffer må ses i sammenheng med øvrige kapitalkrav, og myndigheten til å fastsette denne bør delegeres til Finanstilsynet. Dersom Finansdepartementet ikke ønsker å delegerer myndigheten til Finanstilsynet, bør departementet fastsette bufferen basert på råd fra Finanstilsynet, slik praksis er for departementets fastsettelse av øvrige bufferkrav.

Boliglånsforskriften er begrunnet både med hensynet til finansiell stabilitet, hensynet til den enkelte institusjons soliditet og forbrukervernhensyn. Forskriften bør enten fastsettes av Finansdepartementet eller av Finanstilsynet etter delegasjon.

Finanstilsynet ser argumenter for å sikre en viss avstand fra politiske myndigheter ved fastsettelsen av motsyklisk kapitalbuffer og boliglånsforskriften gjennom særlige formkrav ved instruksjon, slik utvalget påpeker. Samtidig er det viktige hensyn, herunder demokratisk legitimitet, som peker i motsatt retning. Finanstilsynet vil uansett understreke at lovfesting av særskilte formkrav ved instruksjon ikke betinger at myndigheten legges til Norges Bank, men også kan gis ved delegasjon av slik myndighet til Finanstilsynet.

Etter Finanstilsynets vurdering bør sentralbankloven klarlegge Norges Banks rolle i betalingssystemet, herunder bankens plikt til å bidra til beredskapsløsninger. Dersom Norges Bank anser at det er svakheter i bankenes beredskapsløsninger som må rettes gjennom pålegg til den enkelte bank eller forskriftskrav, bør dette håndteres som i dag, gjennom anmodning til Finanstilsynet og eventuelt Finansdepartementet.

Utvalget foreslår at det skal lovfestes at Norges Bank skal ha særskilt tilgang til data fra SSB, Skatteetaten og Regnskapsregisteret. Etter Finanstilsynets mening er det behov for å klargjøre hjemler for utlevering av opplysninger fra SSB og Skatteetaten, slik at både Norges Bank og Finanstilsynet får tilgang til data.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Emil Steffensen
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg: Organisering av makrotilsyn i andre land