



Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån - oppsummering av undersøkelse om finansforetakenes gjennomføring

1. Innledning

a. Markedet – veksten

Lån til norske husholdninger er i stor grad gitt med pant i bolig. De siste årene har imidlertid husholdningenes låneopptak i form av usikrede lån med høy rente (forbrukslån) økt betydelig, og har vært høyere enn veksten i husholdningenes samlede gjeld.

Ved utgangen av 2017 var volumet av forbrukslån 102 mrd. NOK, hvorav de ti største aktørene står for 80 mrd. NOK. Det store volumet av forbrukslån gir grunn til uro. For mange husholdninger kommer opptak av forbrukslån i tillegg til annen gjeld, og kan påføre enkeltpersoner og husholdninger store belastninger. Målt i forhold til størrelsen på gjelden, er husholdningenes renteutgifter på forbrukslån vesentlig høyere enn renteutgiftene på deres samlede gjeld. Renteøkning vil føre til betydelig økt likviditetsbelastning for mange husholdninger, og store forbrukslån vil forsterke husholdningenes finansielle konsolidering ved et økonomisk tilbakeslag.

b. Retningslinjene

Det ble iverksatt flere tiltak for å regulere forbrukslån i 2017. Justisdepartementet fastsatte i april 2017 ny regulering av markedsføring av forbrukslån. Lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsinformasjonsloven) er trådt i kraft, og man venter nå på at et eller flere registre blir igangsatt. Finanstilsynets forslag til forskrift om fakturering av kredittkortgjeld ble fastsatt av Finansdepartementet i april 2017.

I tillegg fastsatte Finanstilsynet 7. juni 2017 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån, rundskriv 5/2017. Retningslinjene stiller krav til blant annet betjeningsevne, maksimalt samlet gjeldsgrad og avdragsbetaling. Retningslinjene skal bidra til forbrukerbeskyttelse ved å redusere faren for at lånekunder påtar seg gjeldsforpliktelser de ikke er i stand til å betjene, samt bidra til solide finansforetak og tillit til finansnæringen. Retningslinjene gjelder for alle norske finansforetak og filialer av

utenlandske finansforetak. All usikret kreditt til forbrukere omfattes av retningslinjene, herunder kreditt knyttet til kreditt- og betalingskort.

c. Tilsyn med retningslinjene

Retningslinjer sanksjoneres ikke på samme måte som lov- eller forskriftsbestemmelser. Retningslinjene er imidlertid knyttet opp mot både bestemmelser i finansavtaleloven og finansforetaksloven, herunder kravet om å foreta en kredittvurdering av kunden og bestemmelsene om god forretningsskikk.

I retningslinjene ble det formidlet at Finanstilsynet ville legge bestemmelsene til grunn i oppfølgingen av finansforetakene fra og med fjerde kvartal 2017.

2. Undersøkelsen

a. Formålet med undersøkelsen

Formålet med undersøkelsen var å undersøke finansforetakenes gjennomføring av retningslinjene, og skulle besvares av alle banker og finansforetak som yter usikret kreditt til forbrukere. Foretakene skulle rapportere gjennomføringen av retningslinjene for alle søknader om usikret kreditt i fjerde kvartal 2017.

b. Hva skulle rapporteres

I undersøkelsen, som ble sendt foretakene og lagt ut via Altinn 12. januar 2018, skulle alle finansforetak som tilbyr usikret kreditt til forbrukere, gi følgende opplysninger om virksomheten i fjerde kvartal 2017:

- Antall lånesøknader om usikret kreditt i perioden fordelt på nedbetalingslån, rammelån, kredittkort og betalingskort med kreditt
- Antall innvilgende lån fordelt på de samme kategoriene
- Antall lån hvor vilkårene avviker fra retningslinjene. Avvikene skulle angis samlet, samt fordelt på de ulike kriteriene i retningslinjene
- Om foretaket rapporterte til styret om gjennomføringen i fjerde kvartal
- Beskrive foretakets rapportering til eget styre
- Besvare spørsmål om og beskrive kredittvurderingsprosessen
- Hvis retningslinjene ikke var gjennomført, angi dato for forventet gjennomføring
- Begrunnelse for manglende gjennomføring, herunder hva som ikke er gjennomført

Sammen med undersøkelsen ble det gitt en nærmere presisering av visse sider ved retningslinjene:

- at rammekreditt var omfattet av bestemmelsene,
- at all kredittvurdering skal gjennomføres før innvilgelse av kreditten,
- at man ved refinansiering kan gi samme løpetid som for det refinansierte lånet som har lengst løpetid og

- at såkalte "ballonglån", hvor lånet gis med lave terminbeløp og avtale om innbetaling av restbeløpet like før utløpet av femårsfristen, ikke er i samsvar med retningslinjenes krav til avdragsbetaling.

Se brev til finansforetakene 12. januar 2018.

c. Feilkilder

Finanstilsynets utgangspunkt for å vurdere gjennomføringen av retningslinjene, var å se på forholdet mellom innvilgende lån og antall lån som avviker fra retningslinjene. Kravene i retningslinjene skal gjennomføres i forbindelse med foretakenes behandling av lånesøknadene. Det som imidlertid fremkommer, sammen med besvarelsene, er at antall innvilgende lån er langt høyere enn antall utbetalte lån. For flere banker er forskjellen 1/10, dvs. kun ca. ti prosent av innvilgende lån utbetales. Dette skyldes antakelig i stor grad at mange forbrukere velger å søke om forbrukslån via agenter. Mange agenter formidler kreditt for mange finansforetak, og søknadene går da til alle foretakene de representerer og som kan være aktuelle for det omsøkte lånet. Hvis flere finansforetak innvilger søknaden, kan lånesøker velge ett av tilbudene. De øvrige tilbudene kommer da ikke til utbetaling. I ettertid har Finanstilsynet fått opplyst fra flere foretak at de, når de rapporterte avvikene, kun har tatt utgangspunkt i utbetalte lån. Avvik i tilbud som ikke ble akseptert av kunden, er således da ikke tatt med i rapporteringen. Dette skulle tilsi at avviket fra retningslinjene kan være langt høyere enn det som er rapportert. På den annen side opplyser flere foretak at aksepten av lånetilbud blir langt høyere for de tilbudene som avviker fra retningslinjene. Dette gjelder spesielt ved tilbud om lengre løpetid enn 5 år. Dette skulle tilsi at andelen avvik i forhold til innvilgende lån er lavere enn andelen avvik i forhold til utbetalte lån.

d. Resultatene

132 finansforetak har rapportert. Til sammen har de mottatt 1 280 196 lånesøknader i fjerde kvartal 2017, hvorav 300 515 ble innvilget, og av disse avvek 107 754 fra ett eller flere av kravene i retningslinjene. Innvilgelsesprosenten er 23,5, og avvikene utgjør 35,9 prosent av innvilgende lån. Som tidligere omtalt under punkt 2b, kan det være en rekke feilkilder. I tillegg kommer at flere foretak rapporterte at alle innvilgende lånesøknader avvek fra kravene. Dette fordi de da undersøkelsen ble foretatt, ikke hadde gjennomført retningslinjene fullt ut. Rapporteringen viser likevel at avvikene er omfattende. Avvikene omfatter alle kravene i retningslinjene. Men mens avvikene hva gjelder kredittvurdering, betjeningsevne og gjeldsgrad i hovedsak synes å skyldes ulik og manglende gjennomføring, er bruddene på krav til avdragsbetaling og løpetid mer en konsekvens av foretakets ønske om større volum. Kundene ønsker lang løpetid og, med det, mulighet til å betjene et større lån. Dessuten, som beskrevet i punkt 2b, vil akseptgraden øke ved tilbud om lengre løpetid. Det skal bemerkes at gjennomsnittlig faktisk løpetid på forbrukslån oppgis å være 2 ½ - 3 år, uavhengig av kontraktsfestet løpetid (tall formidlet muntlig og på stedlig tilsyn). Kundene innfrir gjerne hele lånet i måneder med lavere skattetrekk.

Det er store forskjeller mellom finansforetakene, og forskjellene er like store mellom de typiske forbrukslånsbankene, som mellom disse og øvrige banker. Det store flertall av foretakene (i hovedsak mindre sparebanker) rapporterer svært få lånesøknader og innvilgende lån. Men i prosent er avvikene store også i mange av disse bankene.

Hva gjelder spørsmålene om styrerapportering av gjennomføring av retningslinjene og gjennomføring av kravene til kredittvurdering, bekrefter de aller fleste foretakene at disse er gjennomført. Merknadene viser likevel at gjennomføringen er noe ulik mellom foretakene. Få foretak innhenter selvangivelsen til kunden. Mange mener dette vil endre seg dersom samtykkebasert innhenting av lønnsinformasjon og selvangivelse også gjøres tilgjengelig for usikret kreditt fra skattemyndighetenes side. Pr. i dag gjelder dette tilbudet kun boligkreditt, men en utvidelse vurderes nå av skattemyndighetene. Videre vil det være enklere å få oversikt over kundens totale gjeldsbelastning og å beregne gjeldsgrad når gjeldsregistret er etablert.

Finanstilsynet konstaterer likevel at retningslinjene i svært mange foretak ikke er fullstendig gjennomført, at de til dels er mangelfullt gjennomført, og at mange foretak bevisst bryter kravene som er fastsatt. Det er spesielt kravene til avdrag/løpetid som ikke følges av mange foretak. Gjennomføringen varierer fra fullstendig gjennomføring til helt manglende gjennomføring. Dette er svært uheldig da det skaper ulike konkurransevilkår. For øvrig venter alle på igangsetting av et gjeldsregister. Dette vil styrke kredittvurderingen, forenkle prosessen og gjøre søknadsbehandlingen billigere.

3. Oppsummering av merknadene fra foretakene

Tilsynet har fått mange tilbakemeldinger fra finansforetakene, både muntlig og skriftlig. Mange har vært opptatt av at ulik og manglende gjennomføring av retningslinjene har medført konkurranseulikheter. Dette gjelder spesielt kravene for avdrag/løpetid. Kravene til kredittvurdering, betjeningsevne mv. er i hovedsak et spørsmål om å endre IT- og øvrige behandlingssystemer. Det påpekes at kundene ser mer på de månedlige kostnadene, enn på øvrige vilkår, og de er da også i mindre grad opptatt av rentenivå. Det er lang løpetid som er i fokus, og selv om gjennomsnittlig faktisk løpetid på forbrukslån er 2 ½ - 3 år, ønsker mange løpetid på 10 – 15 år. Bruken av agenter som representerer mange foretak, forsterker dette. Kundens søknad behandles av alle foretakene agenten representerer, og kunden blir presentert alle tilbud på søknader som innvilges. Kundene har en klar tendens til å velge ut fra månedlige kostnader, ikke rente og øvrige vilkår.

Flere foretak viser til manglende tilpasning av IT-systemene, som begrunnelse for manglende gjennomføring av retningslinjene.

Finansforetakene ønsker videre klare regler for avvik fra kravene. Mange mener det er behov for å avvike ut fra de ulike behov kundene har. En maksimal avviksprosent, på samme måte som for boliglån, vil da gjøre konkurransesituasjonen lik for foretakene. Slik situasjonen er nå, har foretakene tolket reglene ulikt og stiller svært forskjellige krav for å avvike fra retningslinjene.

Til slutt er det mange av bankene som ønsker at kravene i retningslinjene blir fastsatt i forskrift. Forskriftsbestemmelser kan sanksjoneres og følges opp på en bedre måte enn retningslinjer. Markedet er fortsatt usikre på hvordan retningslinjer er å forstå, hvordan man skal forholde seg til kravene.

4. Finanstilsynets videre arbeid med retningslinjene

Tilsynet følger opp undersøkelsen i stedlige tilsyn. Det vil i 2018 bli gjennomført tilsyn i seks større forbrukslånsbanker.

Mange banker var ikke i mål med gjennomføringen da undersøkelsen ble foretatt. Det synes som de fleste vil være ferdig i løpet av første halvår 2018, men noen rapporterer også første kvartal 2019. Tilsynet vurderer derfor å gjennomføre en ny undersøkelse av gjennomføringen av retningslinjene.

Tilsynet vil videre vurdere behovet for å forskriftsregulere kravene. Dette er som nevnt et ønske fra mange av aktørene i markedet.

Tilsynet vil, uavhengig av om man velger retningslinjer eller forskrift, vurdere kravene etter at tilsynet har fullført de stedlige tilsynene i 2018.

Videre vil, som fremholdt i rundskriv 5/2017, etterlevelsen av retningslinjene være en del av grunnlaget for risikovurderingen og fastsettelsen av kapitalkrav under pilar 2.

5. Finanstilsynets oppsummering

Finanstilsynet konstaterer at retningslinjene for et stort flertall av foretakene ikke er tilfredsstillende gjennomført. Foretakene burde kommet lengre med gjennomføringen i perioden fra retningslinjene ble fastsatt til undersøkelsen ble foretatt. Det er ikke akseptabelt å vise til manglende tilpasning av IT-systemene.

Totalt er avvikene fra kravene i retningslinjene omfattende. Dette gjelder spesielt kravene til avdrag og løpetid. Mange argumenterer med at de bryter kravene fordi andre gjør det samme. Dette er ikke en akseptabel begrunnelse. Foretakene er, uavhengig av hva andre gjør, ansvarlig for egen virksomhet. Finanstilsynet forventer at alle finansforetakene etterlever retningslinjene. Retningslinjene gir uttrykk for hva som er forsvarlig kredittvurdering og god forretningsskikk.

Flere finansforetak begrunner avvik med at agentenes søkeportaler tillater avvik, f.eks. mer enn fem års løpetid. Finanstilsynet viser til at det er foretaket selv som er ansvarlig for virksomheten til de agentene de benytter, og derfor ansvarlig for å følge opp agentenes virksomhet. Videre er det finansforetaket selv som er ansvarlig for at egne IT-systemer er oppdatert i samsvar med de krav som myndighetene setter.