

Regjeringens vurdering av tilsynets rolle

av finansminister **Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**



*Karl Eirik
Schjøtt-Pedersen*

Kredittilsynet arrangerte tidligere i høst et jubileumsseminar for å markere 100-årsjubileet for finansielt tilsyn i Norge. I den forbindelse var finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen invitert til å holde foredrag om Arbeiderparti-regjeringens vurdering av tilsynets rolle og finansmarkedenes betydning for den økonomiske utviklingen.

Ærede forsamling,

Det er en stor glede for meg å kunne ønske Kredittilsynet til lykke med markeringen av 100-årsjubileet for finansielt tilsyn i Norge.

Jeg synes at det er både nyttig og interessant at tilsynet har fått utarbeidet en bok som gir en grundig oversikt over finansvirksomhet, lovverk og tilsyn de siste hundre årene. Historien minner oss om at det økonomiske liv i Norge to ganger i det forrige århundre ble rammet av omfattende kriser i vårt banksystem. Mangler i tilsyn, lovverk og politikk førte til at 1920-årenes bankkrise bidro til de store økonomiske problemer og til den arbeidsløshet som preget Norge i det meste av mellomkrigstiden. Takket være bedre krisehåndtering fikk bankkrisen på 1980- og 1990-tallet mer begrensede virkninger for samfunnsøkonomien. Krisen var likevel alvorlig for alle dem som ble direkte

berørt både i finansnæringen og i samfunnet ellers. Den svekket tilliten til Norge i utlandet. Og håndteringen av krisen la beslag på svært store ressurser fra samfunnets side.

En viktig fellesnevner for de norske bankkrisene synes å være den særskilte faren for at intern kontroll og soliditet i finansinstitusjonene nedprioriteres når det skjer en sterk kreditteksponasjon knyttet til generell oppgang i økonomien. Dette er en erfaring som man også har høstet i mange andre land.

I perioden fra 1980-1995 opplevde omlag tre fjerdedeler av IMF's medlemsland alvorlige problemer i sine banksektorer, som i mange tilfeller også måtte karakteriseres som kriser. Disse tallene gjelder som vi vet ikke bare utviklingsland, men også en rekke industrialiserte land, slik som USA og de nordiske landene.

Erfaringene fra denne perioden demonstrerer at problemer i finanssektoren kan ha store samfunnsøkonomiske kostnader, og at godt fungerende finansmarkeder med solide finansinstitusjoner i høy grad er nødvendig for en jevn økonomisk fremgang.

De omfattende problemene i finanssektorene har ført til at mange nå legger større vekt på forholdene i finansmarkeder og finansinstitusjoner. Det er økt fokus på samvirkningen mellom konjunkturer, stabiliseringspolitikk og finansmarkeder, på viktigheten av god intern kontroll og risikostyring i finansinstitusjonene, og på et effektivt finansielt tilsyn og hensiktsmessige rammebetingelser for finansnæringen.

Det internasjonale pengefondet, IMF, legger nå klart større vekt på vurderinger av tilstanden i finanssektoren, og spesielt banksektoren, i de årlige konsultasjoner med sine medlemsland. I tillegg har IMF innført egne programmer for vurdering av trusler mot den finansielle stabilitet i medlemslandene. Den europeiske sentralbank legger også stor vekt på overvåkning av finansiell stabilitet.

Også i nasjonale sentralbanker og tilsynsorganer er arbeidet med overvåkning av finansiell stabilitet intensivert. Fra midten av 90-årene har både Kredittilsynet og Norges Bank styrket og systematisert sitt arbeid på dette området.

Finansmarkedene komplekse

Finansmarkedene framstår i dag som stadig mer komplekse. Institusjoner og myndigheter må forholde seg til et mye bredere spekter av aktiviteter, eksponeringer og kilder til risiko. En rekke fundamentale krefter har vært og er i ferd med å endre det finansielle landskapet. Dette gjelder ikke minst den teknologiske utviklingen, som har ført til endringer både i finansielle produkter og ikke minst måter å levere disse til kundene på. Dette er en utvikling som stadig går videre.

Endringer i organisering av tilsynet og av tilsynsmetoder, og at det gjøres fremgang i arbeidet med overvåkning av finansiell stabilitet, vil bidra til å redusere faren for destabiliserende episoder som de vi så på 80- og 90-tallet. Historien viser imidlertid at det er farlig å tro at finansielle kriser er et tilbaketrukket stadium. De synes å komme tilbake med mer eller mindre faste intervaller.

For myndighetene generelt og tilsynsmyndighetene spesielt er det store utfordringer knyttet til internasjonaliseringen av finansnæringen.

Finansinstitusjoner og finansmarkeder knyttes i stadig større grad til hverandre, både over landegrensene og på tvers av de tradisjonelle bransjene. Fusjoner, oppkjøp og allianser skjedde inntil nylig i hovedsak i det enkelte land, og bidro til å bygge sterke nasjonale enheter. Etter hvert synes også institusjonsbyggingen over landegrensene å skyte mer fart. Innføringen av euro og ny finanslovgivning i USA bidrar til konsolideringsprosessen. Store nasjonale aktører, ofte med mange internasjonale forgreininger, som med rette eller urette tror de er for store til å falle, representerer i seg selv en utfordring for myndighetene.

Ny finansiell arkitektur

Det er i etterkant av de nasjonale og internasjonale finanskriser blitt fremmet en rekke forslag til å reformere det internasjonale finansielle systemet. Forslagene går ofte under betegnelsen en «ny finansiell arkitektur», og omfatter forslag til reformer av finansmarkedene, makroøkonomisk politikk og internasjonale institusjoners rolle i tilsyn med finansmarkedene. Målet har vært både forebygging av kriser, og hvordan kriser som likevel kommer kan takles med minst mulig kostnader for samfunnene som rammes.

Mange av tiltakene har som mål å bedre informasjonstilgangen for myndighetene og

for aktørene selv, og å øke åpenheten omkring økonomisk politikk og tilsyn. IMF er en viktig aktør på dette området. Harmonisering av regelverk og tilsynsmetoder står sentralt, og vi får etter mitt innlegg høre mer om arbeidet i Basel og EU med videreutvikling av felles kapitaldekningsregler.

Internasjonaliseringen av finansnæringen øker behovet for internasjonalt tilsynssamarbeid. Det er opprettet et nytt samarbeidsorgan, Financial Stability Forum, der regjeringene i G7-landene, IMF, Verdensbanken, BIS og organisasjonene for tilsynsmyndighetene deltar. Forumet synes i første rekke å bidra til diskusjon og informasjonsutveksling om utviklingstrekk som kan gi opphav til økt systemrisiko i internasjonale finansmarkeder.

Også for Norge øker behovet for å videreutvikle forholdet til andre lands tilsynsmyndigheter og for å kunne delta i internasjonale samarbeidsfora. Grenseoverskridende verdipapirhandel og etableringer av finansinstitusjoner over landegrensene skaper behov for en ytterligere klargjøring av ansvarsforhold og arbeidsdeling mellom landene. Det er spesielt viktig, også for Norge, hva som skjer på dette området innenfor EU.

Finansdepartementet er dessuten blitt orientert om – og har godkjent – den nye nordiske avtalen om tilsynssamarbeid. Etter min mening er et tett og fortlølig samarbeid mellom nordiske tilsynsmyndigheter av den aller største viktighet, både for å følge den løpende virksomhet i de nye nordiske finansgrupper og for å forhindre og eventuelt håndtere krisesituasjoner i disse virksomheter.

Konkurrensflateutvalget

Finansmarkedenes og finansnæringens betydning i økonomien var noe av bakgrunnen for at den forrige regjeringen besluttet å nedsette et utvalg for å se nærmere på konkurranseforholdene i finansnæringen. Ikke minst på grunn av den stadig økende internasjonalise-

ringen på dette området, er det behov for god kunnskap om hvordan konkurransesituasjonen for norske finansinstitusjoner faktisk er, og hvordan konkurransesituasjonen vil utvikle seg fremover.

Konkurrensflateutvalget overleverte som kjent sin innstilling tidligere i år. Utvalget har foretatt en omfattende analyse av forhold som er av betydning for norsk finansnærings internasjonale konkurransekraft og har vurdert hva som er norsk finansnærings viktigste fordeler og ulemper, sammenlignet med aktuelle utenlandske aktører. Konkurranse fra utlandet stiller institusjonene på prøve. Samtidig er internasjonaliseringen en utfordring for departement og tilsynsmyndigheter.

Som jeg allerede har vært inne på knyttes finansinstitusjoner og finansmarkeder i stadig større grad til hverandre, både over landegrensene og på tvers av de tradisjonelle bransjene. Det sies ofte at det norske finansmarkedet er skjermet. Dette kan jeg ikke uten videre si meg enig i. De siste årene har en rekke norske institusjoner blitt overtatt av utenlandske eiere. Dette har bidratt til at konkurransen i norske finansmarkeder har blitt styrket. Økt konkurranse i hjemmemarkedet kan være et godt utgangspunkt for å delta i den økte internasjonale konkurransen som følger av internasjonaliseringen av finansmarkedene. Imidlertid er det ikke til å legge skjul på at det norske finansmarkedet er relativt lite, og at størrelsen legger visse begrensninger på mulighetene til slik aktiv markedstilpasning.

Den internasjonale konkurransen har ikke kommet like langt på alle områder. Når det gjelder livsforsikringsmarkedene er konkurransen fra utenlandske aktører foreløpig relativt begrenset. Imidlertid vurderes forholdene å kunne endre seg fremover. Det er derfor viktig at det legges best mulig til rette for virksom konkurranse i alle deler av finansnæringen, slik at hensynet til effektivitet i ressursbruken ivaretas. En effektiv og solid finansnæring er en forutsetning for norsk

finanssektors konkurransedyktighet, og for økonomien for øvrig.

Sentrale problemstillinger i Konkurransesplateutvalgets utredning er knyttet til regulering av finansnæringen. Finansnæringens betydning for en velfungerende norsk økonomi gjør selvfølgelig at dette er et område myndighetene er, og må være svært opptatt av. For opptatt av, ville nok enkelte hevde, tatt i betraktning den forholdsvis omfattende reguleringen finansnæringen er underlagt. Det er imidlertid i både næringens og myndighetenes interesse at aktørene har tillit til markedenes funksjonsmåte.

Samtidig utgjør regelverket og reguleringsregimet for norsk finanssektor samlet sett rammevilkår som er av stor betydning for sektorens internasjonale konkurranseevne. Det er derfor etter min oppfatning nødvendig med jevne mellomrom å gjennomgå reguleringen kritisk for å se om utviklingen i finansmarkedene eller andre forhold skulle tilsi at det er behov for justeringer i regelverket på enkelte områder. Det er viktig at regelverket og reguleringsregimet til enhver tid utformes og praktiseres slik at det legges til rette for velfungerende finansielle markeder og en effektiv finansnæring. Det er ikke minst nødvendig for å sikre norsk finansnæring mest mulig likeverdige konkurransevilkår. Sett i forhold til det omfattende internasjonale regelarbeid som pågår, som legger føringer for norsk regelutforming på finansområdet, representerer dette en betydelig utfordring. Dette gjelder særlig i forhold til de forpliktelser som følger av EØS-avtalen.

Viktig arbeid i utvalget

Konkurransesplateutvalget har understreket betydningen av tiltak for å sikre oversiktlig-
het i finansmarkedene og i kundenes valgmuligheter. Dette vil først og fremst være en oppgave for finansnæringen selv, men det bør også vurderes om utviklingen krever nye til-

tak fra myndighetenes side på dette området.

Konkurransesplateutvalgets arbeid er viktig. Det gir et godt grunnlag for det videre arbeidet med sikte på å utvikle konkurransedyktige rammebetingelser for næringen og sikre velfungerende finansmarkeder. I dette arbeidet har jeg lagt vekt på å ha en god og regelmessig dialog med de sentrale aktørene i finansmarkedet.

Når det gjelder oppfølgingen av Konkurransesplateutvalgets arbeid vil enkelte spørsmål behandles i departementet, mens andre spørsmål tas opp i tilknytning til Banklovkommisjonens arbeid. Som et ledd i departementets oppfølgingsarbeid fastsatte departementet 12. mai en endring i den såkalte konsolideringsforskriften. Endringen går som de fleste av dere kjenner til ut på at det ved anvendelse av kapitaldekningsreglene på konsolidert basis skal sikres likebehandling når det gjelder forsikringselskaper i og utenfor konsern, uavhengig av hvordan konsernet er organisert.

Videre ba departementet Kredittilsynet i juni om å vurdere om en bør opprettholde 100 prosent vektning av boliglån mellom 60 og 80 prosent av verdigrunnlaget, samt å vurdere den skjerpingen av retningslinjene av godkjenning av ny tidsbegrenset ansvarlig lånekapital som ble gjennomført i 1998. Der har vi nettopp fått Kredittilsynets tilråding, og den er nå er til behandling i departementet.

Livsforsikring behandles særskilt

Departementet ga for øvrig i brev 13. juli et tilleggsmandat til Banklovkommisjonen for arbeidet med oppfølging av konkurransesplateutvalgets innstilling. I mandatet pekes det på at Finansdepartementet legger til grunn at det er behov for å foreta den gjennomgang av regelverket for finansinstitusjonene som utvalget anbefaler. Videre legger Finansdepartementet til grunn at det er behov for å foreta

en bred gjennomgang av regelverket for livsforsikring. Formålet med en slik gjennomgang vil være å etablere et tidsmessig, helhetlig regelverk for å sikre norske selskapers rammevilkår for å møte et sterkere innslag av internasjonal konkurranse, for å gi grunnlag for effektiv drift og et best mulig tilbud til kundene. De forslagene som fremmes må ivareta hensynet både til konkurranse, soliditet og forbrukervern. I tillegg til det arbeidet som skal gjøres med gjennomgang av virksomhetsreglene i forsikring, fortsetter kommisjonen arbeidet med gjennomgang av finanslovgivningen. Fristen for arbeidet er satt til utgangen av første halvår 2001. Departementet vil deretter gi forslagene en rask oppfølging.

Konkurranseflateutvalget har i sin innstilling også understreket viktigheten av en videre utvikling av tilsynsarbeidet i pakt med de krav som endringer i markeds- og konkurranseforholdene setter. Som jeg har vært inne på tidligere i innlegget, er det svært viktig for finansmarkedene at aktørene har tillit til at markedene fungerer på en tilfredsstillende måte. Kredittilsynet spiller en avgjørende rolle i denne forbindelse ved at det har ansvaret for å se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med regelverket, samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonenes opprettelse, deres formål og vedtekter.

Kredittilsynet favner vidt

Kredittilsynets ansvarsområde favner som kjent vidt, og omfatter tilsyn med blant annet banker, forsikringsselskaper, pensjonskasser, verdipapirhandel, eiendomsmegling, inkasso og regnskaps- og revisorvirksomhet. Det at tilsynet med ulike deler av finansiell sektor utøves av ett tilsynsorgan oppfattes som en klar fordel, ikke minst ettersom de tradisjonelle bransjeskillene er i ferd med å viskes ut. Så ser det også ut til at flere lands myndighe-

ter etter hvert ser den integrerte norske tilsynsmodellen som den mest hensiktsmessige. Danmark og Sverige kom jo raskt etter med en tilsvarende organisering, og gjennom etableringen av Financial Services Authority i Storbritannia har modellen fått gjennomslag også i Europas ledende finanssenter. Også flere andre land har i de senere år innført integrert tilsyn.

Utviskingen av de tradisjonelle bransjeskillene på finansmarkedsområdet, og da særlig mellom bransjene bank og forsikring, reiser også spørsmål om reguleringen og tilsynet på finansmarkedsområdet burde være rettet mot virksomhetsområder, snarere enn mot institusjoner slik det er i dag. Jeg skal ikke kommentere dette nærmere her, men vil understreke at en slik vurdering kan bli aktuell som følge av den internasjonale tendensen på dette området.

Et annet interessant utviklingstrekk internasjonalt er tendensen til å ville ta i bruk mer sjablonmessig utformet regelverk, som i større grad åpner for individuelle tilpasninger enn tilfellet er i dag. Et regelverk som i større grad pålegger kvalitative krav gir økt fleksibilitet og økt mulighet for tilsynsenhetene til å handle i samsvar med det de selv finner forsvarlig og forretningsmessig. Samtidig vil slike løsninger stille høyere krav til tilsynets kompetanse. Det er imidlertid en betydelige diskusjon internasjonalt om hvor langt en skal kunne gå i denne retningen.

Uansett i hvilken retning utviklingen på finansområdet går, nasjonalt og internasjonalt, tror jeg Kredittilsynet har et svært godt utgangspunkt for å møte de utfordringer fremtiden bringer med seg. La dette seminaret markere starten på et nytt århundre med fortsatt godt og fruktbart samarbeid mellom tilsynsmyndighetene og departementet, og mellom tilsynsmyndighetene og det finansmarkedet de skal betjene.

Takk for oppmerksomheten!