



STORTINGET

Innst. 353 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Meld. St. 22 (2019–2020)

Innstilling fra finanskomiteen om Finansmarkeds- meldingen 2020

Til Stortinget

1. Hovedlinjer

1.1 Sammendrag

Regjeringen legger hvert år frem en melding om finansmarkedene. Dette kapitlet gir en oversikt over hovedlinjer i finansmarkedspolitikken, samt sammendrag av de øvrige kapitlene. Kapittel 2 har en nærmere omtale av utsiktene for finansiell stabilitet. Kapittel 3 omhandler finansmarkedene i et næringsperspektiv, der både finanssektoren som egen næring og finanssektoren som finansieringskilde for øvrig næringsliv belyses. Kapittel 4 gir en oversikt over hvordan forbrukervernet ivaretas i finansmarkedsreguleringen, og drøfter behovet for endringer. En oversikt over virksomheten til Norges Bank, Finanstilsynet, Folketrygdfondet og Det internasjonale valutafondet (IMF) i 2019 er gitt i kapitlene 5 til 8. Kapittel 9 omhandler endringer av regelverk og konsesjoner i 2019.

Situasjonen og utsiktene i finansmarkedene er nå sterkt preget av det pågående utbruddet av koronaviruset og de kraftige tiltakene som er iverksatt. En rekke tiltak og hendelser berører finansmarkedene direkte. Disse er kort beskrevet der det er relevant, men regjeringen gir ikke i meldingen en inngående analyse eller evaluering av virkningene. Det vises for øvrig til proposisjoner regjeringen har lagt frem for Stortinget i vår med forslag til tiltak mot de økonomiske virkningene av koronautbruddet, samt revidert nasjonalbudsjett, som legges

frem i mai. Denne meldingen vil i stor grad omhandle strukturelle forhold og regelverksutvikling på finansmarkedsområdet og dermed også utviklingen i finansmarkedene før utbruddet av koronaviruset.

Hovedoppgaver og nøkkeltall for norsk finanssektor

Finansmarkedene utgjør en stor del av norsk økonomi og leverer tjenester som er viktige i folks liv. Bankenes hovedoppgave er å motta sparing i form av innskudd, og gi lån til husholdninger, bedrifter og kommuner. Innskuddene i bankene utgjør om lag 2 800 mrd. kroner, som tilsvarer om lag to norske statsbudsjett. Bankene låner ut omtrent dobbelt så mye som de har i innskudd, og finansierer differansen ved å ta opp lån i kapitalmarkedene.

Livsforsikringsforetakene og pensjonskassene tok i 2019 imot over 120 mrd. kroner i pensjonssparing og premier, og har plassert nesten 1 900 mrd. kroner på vegne av kundene i ordinære utlån, verdipapirer og andre eiendeler.

De norske verdipapirmarkedene, der større bedrifter og kommuner henter lån og egenkapital direkte fra sparerne, utgjør om lag 5 000 mrd. kroner. Spare- og lånemulighetene i de norske finansmarkedene gir husholdninger, bedrifter og kommuner frihet til å tilpasse investeringer og forbruk over tid uavhengig av når inntektene kommer. Denne valgmuligheten er verdifull for den enkelte og danner grunnlaget for verdiskaping og økonomisk vekst.

Muligheten for å forsikre seg mot risiko gir trygghet for husholdningene og er en forutsetning for stabilitet og lønnsomhet i næringslivet. Skadeforsikringsforetakene i Norge betalte i fjor ut over 36 mrd. kroner i erstatninger for alt fra personskade til tyveri og skader på bygninger og biler. Bedriftene benytter seg i tillegg av ulike

finansielle instrumenter for å redusere sin økonomiske risiko, f.eks. for endringer i råvarepriser, valutakurs og renter. Livsforsikringsforetakene selger også forsikringer som gir utbetaling ved uførhet eller dødsfall, enten separat eller som del av pensjonsavtaler.

Over 2,5 mrd. kortbetalinger går gjennom det norske betalingssystemet hvert år, og i gjennomsnitt bruker hver innbygger i Norge betalingskort over 500 ganger årlig. Det norske systemet gjennomfører betalinger på en sikker måte og til lav kostnad. Det bidrar til stabilitet og effektivitet i norsk økonomi.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad, Vetle Wang Soleim og Aleksander Stokkebø, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Hans Andreas Limi og Sylvi Listhaug, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Per Espen Stoknes, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, tar omtalen til orientering.

2. Utsiktene for finansiell stabilitet

2.1 Sammendrag

Stabil tilgang til finansielle tjenester er viktig for at moderne økonomier skal fungere godt. De samfunnsmessige kostnadene ved uro og kriser i finansmarkedene kan være store og langvarige. Særlig kan samspillet mellom banksektoren og resten av økonomien gi oppbygging av finansielle ubalanser og utløse kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag. Regjeringen legger derfor vekt på at finansmarkedene skal være robuste mot forstyrrelser og ha evne til å opprettholde tjenestetilbudet også gjennom dårligere tider.

De positive utsiktene for norsk økonomi ved årsskiftet ble snudd til kraftig nedgang som følge av de kraftige tiltakene fra mars i år i møte med koronapandemien. Våren har vært preget av omfattende permitteringer og rask vekst i arbeidsledigheten, lavt aktivitetsnivå og stor usikkerhet om utviklingen fremover. I tillegg har oljeprisen falt kraftig. Den økte usikkerheten i finansmarkedene og fallende oljepris har ført til at kronekursen har svekket seg kraftig. Norges Bank har satt ned styringsrenten i to omganger, og styringsrenten er nå 0,25 pst. Norges Bank har også iverksatt omfattende tiltak for å sikre bankene tilgang på likviditet, og har uttalt at de

løpende vil vurdere behovet for intervensjoner i valuta-markedet gjennom kjøp av norske kroner. Det er stor usikkerhet om varigheten av de strenge smitteverntiltakene og de økonomiske tiltakene. Departementet vil legge frem oppdaterte vurderinger av de økonomiske utsiktene i Norge og internasjonalt i revidert nasjonalbudsjett i mai.

Over hele verden har koronapandemien sterkt preget den økonomiske utviklingen, børser og finansielle indikatorer de siste ukene, og de økonomiske utsiktene er svært usikre. Aktiviteten vil i de fleste land være sterkt redusert så lenge de strengeste smittevernstiltakene er i kraft, og det er stor usikkerhet rundt når og hvor raskt økonomiene vil ta seg opp igjen. Sentralbanker i flere toneangivende økonomier har satt ned styringsrentene betydelig og har gjennom en rekke andre tiltak tilført likviditet til markedene. Dersom pandemien fører til langvarig økonomisk nedstenging, øker faren for at ubalanser i finansmarkedene skal gi realøkonomiske konsekvenser. En sentral risikofaktor er det økende gjeldsnivået i foretakene en har sett frem mot koronapandemien.

På noe lengre sikt bidrar også faren for oppbygging av nye handelshindre i flere land og uklare effekter av brexit til usikkerhet om vekstbildet og utsiktene for finansiell stabilitet internasjonalt.

Sårbarheter i husholdningene og finanssektoren

Norske husholdningers gjeld utgjør i gjennomsnitt om lag 2,3 ganger husholdningenes disponible inntekt. Det er et høyt nivå både historisk og sammenlignet med andre land. Gjeldsoppbyggingen henger sammen med den kraftige boligprisveksten over mange år. Boligprisene tok seg opp i første halvdel av 2018, etter å ha falt gjennom 2017. Boligprisene utviklet seg nokså moderat gjennom 2019, før veksten steg i starten av 2020. Det er stor usikkerhet om hvordan virusutbruddet vil påvirke boligmarkedet.

En vedvarende oppgang i gjeldsbelastningen er et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp. Dette er en av de viktigste sårbarhetene i det norske finansielle systemet. Det siste året har gjeldsveksten til husholdningene avtatt noe og var ved inngangen av året på 4,9 pst., om lag på nivå med veksten i disponibel inntekt. Veksten i forbruksgjeld har bremsset opp etter flere år med sterk vekst. Nedgangen var særlig tydelig i 2019. Årsveksten ved utgangen av 2019 var på 1,6 pst., justert for salg av misligholdte porteføljer. Forbruksgjelden utgjør 4 pst. av husholdningsgjelden, men renteutgiftene står for hele 13 pst. av samlede renteutgifter, og bidrar til å forsterke sårbarheten.

For husholdninger som har tilpasset seg med særlig høy gjeld, kan selv små endringer i renten føre til at de må redusere forbruket. Innstrammingen av pengepolitikken som startet i september 2018, og den påfølgende

økningen i boliglånsrentene, førte til at husholdningenes rentebelastning økte noe. Som følge av koronautbruddet ble innstrammingen av pengepolitikken reversert, og reduksjonen i styringsrenten har gitt lavere boliglånsrenter som isolert sett minsker rentebelastningen. Samtidig opplever mange husholdninger nå et inntektsfall. For disse kan andelen av inntekten som går med til å betjene gjelden, øke vesentlig, og mange vil kunne ha behov for rente- og avdragsutsettelse.

De fleste finansielle kriser i Norge og internasjonalt har oppstått etter perioder med sterk vekst i formuepriser og rask oppbygging av gjeld. En av farene er at mange kan velge å stramme inn på forbruket dersom inntektene skulle falle eller rentene øke. Erfaringer viser at husholdningene prioriterer å betjene boliglånet, selv når inntektene svikter. Lavere forbruk kan redusere inntjeningen og gjeldsbetjeningsevnen i næringslivet, som i neste omgang kan gi økte tap i bankene og svekke deres kapasitet til å gi nye lån til både husholdninger og bedrifter.

Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) kom høsten 2019 med en advarsel til Norge om at høy gjeld og høye boligpriser utgjør en systemrisiko for norsk økonomi. En rekke land, blant dem de andre nordiske, fikk tilsvarende advarsel. Også IMF og OECD trekker frem husholdningsgjelden og de høye boligprisene som fortsatt vesentlige risikoer i norsk økonomi.

I tillegg til utlånene til husholdningene kan bankenes utlån til ikke-finansielle foretak utgjøre en sårbarhet. Dette gjelder særlig utlån til foretak innen næringssektoren, hvor prisveksten særlig i Oslo har vært høy de siste årene. Slike utlån står for en stor del av bankenes totale utlån. Selv om tapene har vært lave i normale tider, har utlån til slike foretak historisk sett påført bankene de største tapene. Ved tilbakeslag i økonomien kan næringslokaler bli stående tomme, og det svekker gjeldsbetjeningsevnen til næringssektorens foretakene. Dersom det også er prisfall på eiendommene som er stilt som sikkerhet, kan bankenes tap bli store. Næringssektorsprisene har generelt beveget seg mer i takt med konjunktorene enn boligprisene.

God utvikling i norsk økonomi over en lang periode har bidratt til at bankene over flere år har hatt lave utlånstap og gode resultater. Sammenlignet med banker ellers i Europa er lønnsomheten i norske og andre skandinaviske banker høy. Norske banker har også oppnådd om lag samme egenkapitalavkastning som danske og svenske banker, selv med vesentlig høyere egenkapital. De har styrket sin soliditet betydelig i takt med økte kapitalkrav de siste årene, og deres evne til å håndtere tilbakeslag i norsk økonomi vurderes som god. Samtidig står bankene overfor risiko både på utlåns- og finansieringssiden. Dersom bankene får store tap, kan de forsterke økonomiske tilbakeslag ved å låne ut mindre.

Kundeinnskudd utgjør omtrent halvparten av bankenes finansiering, mens resten er innlån i form av sertifikater og obligasjoner (markedsfinansiering). Markedsfinansiering gjør at bankene kan styre likviditetsrisikoen sin på en måte som de ikke kan med innskudd. Norske banker har hatt god tilgang på markedsfinansiering, som har blitt noe billigere de siste årene. Internasjonal markedsuro kan imidlertid påvirke pris og tilgang på finansiering for norske banker, og i kjølvannet av koronautbruddet har risikopåslagene i det norske obligasjonsmarkedet steget markert.

Under finanskrisen fikk mange banker likviditetsproblemer. De hadde gjort seg for avhengige av kortsiktig markedsfinansiering og fikk problemer med refinansiering da krisen startet. Utfordringene oppsto raskt og i mange banker samtidig. Krisen viste hvor viktig det er at bankene har god styring på likviditetsrisikoen. De siste årene har noe mer av markedsfinansieringen blitt langsiktig, og bankene oppfyller både kravet til likviditetsreserve som ble innført i 2017, og et kommende krav om stabil og langsiktig finansiering. Det bidrar til økt motstandsdyktighet i bankene.

Obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) utgjør i dag om lag halvparten av bankenes markedsfinansiering. OMF har så langt vist seg å være en sikker og stabil finansieringskilde. En relativt lav pris på OMF-finansiering skyldes at disse obligasjonslånene er sikret med porteføljer av boliglån med lav belåningsgrad og annen sikkerhet, slik at investorenes risiko blir lav. Under den senere tidens økte risikopåslag i obligasjonsmarkedet har økningen for OMF vært prosentvis mindre enn for andre typer obligasjoner. Fremveksten av OMF har bidratt til økt langsiktighet i bankenes markedsfinansiering, men innebærer også ny sårbarhet. Utviklingen i boligmarkedet er en risikofaktor for bankenes mulighet for å finansiere seg med OMF, samtidig som bankene investerer mye i hverandres OMF for å oppfylle likviditetsreserverkravet. Dersom mange banker har behov for å selge OMF samtidig, kan både verdi og likviditet falle. Tilbakeslag i boligmarkedet kan forsterke en slik utvikling.

Solvenskravene til forsikringsforetak og pensjonskasser har de senere årene også blitt styrket. Den økende levealderen og det vedvarende lave rentenivået har synliggjort behovet for bedre soliditet i foretakene og et mer risikosensitivt regelverk. Foretakene har bygget opp reservene for å ta hensyn til økt levealder, og tilfredsstiller nye solvenskrav. Fallet i rentenivået etter utbruddet av koronaviruset øker renterisikoen på forpliktelsene for foretak med betydelige porteføljer av garanterte pensjonsforpliktelser. Samtidig påvirkes investeringene fra disse foretakene direkte av uroen i finansmarkedene. Situasjonen kan videre føre til at skadeforsikringsforetak må være forberedt på økte erstatningsutbetalinger.

Makroregulering og krav til soliditet i bankene

Makroregulering vil si overvåking og regulering av finanssystemet som helhet med sikte på å redusere risiko i samspillet med resten av økonomien. Tradisjonelt har reguleringen av finanssektoren vært rettet inn mot den enkelte bank med mål om å verne kunder og kreditorer mot tap. Finanskrisen ble en kraftig påminnelse om at dette ikke er tilstrekkelig. Den tradisjonelle tilnærmingen kalles nå ofte for mikroregulering.

Viktige virkemidler i makroreguleringen er krav til egenkapital i bankene begrunnet i generelle systemrisikoforhold, som kravene til såkalt motsyklisk kapitalbuffer og systemrisikobuffer. Kapitalkravene skal sikre at bankene har evne til å bære tap uten å måtte stramme for mye inn på utlånene. Tabell 1.1 gir oversikt over de viktigste virkemidlene i makroreguleringen, inkludert likviditetskrav og krav til utlånspraksis, som er nærmere omtalt nedenfor.

Oversikt over de viktigste virkemidlene i makroreguleringen

Gruppe	Virkemiddel	Formål
Kapitalkrav for banker	Systemrisikobuffer	Gjøre bankene mer solide og robuste overfor utlånstap og andre forstyrrelser som kan oppstå som følge av strukturelle sårbarheter i økonomien og annen systemrisiko av varig karakter.
	Motsyklisk buffer	Gjøre bankene mer solide og robuste overfor utlånstap i en framtidig lavkonjunktur og dempe faren for at bankene skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangskonjunktur ved å redusere sin kredittgivning.
	Buffer for systemviktige banker	Redusere sannsynligheten for at systemviktige banker får økonomiske problemer som kan ha alvorlige negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien.
	Gulv for risikovekting av bolig- og næringseiendomslån	Sikre at bankene bruker forsvarlige risikovekter i samsvar med mulige prisbøbler i de norske bolig- og næringseiendomsmarkedene.
Krav til bankenes utlånspraksis	Stresstest av evne til å tåle økt rente Grense for låntakers belåningsgrad Grense for låntakers gjeldsgrad Krav om avdragsbetaling Fleksibilitetskvote for bankene	Bidra til en mer balansert utvikling i det norske bolig- og kredittmarkedet, øke motstandsdyktigheten i husholdningene og bankene, og dempe risikoen økende forbruksgjeld utgjør for norsk økonomi.
Likviditetskrav for banker	Likviditetsreservekrav Krav om stabil og langsiktig finansiering	Bedre bankenes motstandsdyktighet mot uro i finansieringsmarkedene, ved å gjøre dem mindre avhengig av kortsiktig finansiering og likviditet fra sentralbanker.

Finansdepartementet.

Kapitalkravene for norske banker har lenge vært høyere enn i mange andre land, bl.a. motivert av erfaringene fra den norske bankkrisen på 1980- og 1990-tallet. God soliditet i bankene var en styrke for norsk økonomi under den internasjonale finanskrisen, og det er en styrke i den krevende situasjonen norsk økonomi nå er inne i. Siden det nå er stor usikkerhet om utviklingen fremover, er det viktig at bankene ikke disponerer over-

skuddsmidler på en måte som kan svekke soliditeten. Finansdepartementet har derfor uttrykt en forventning om at norske banker og forsikringsforetak venter med utdeling av utbytte mv. til den store usikkerheten om den økonomiske utviklingen er redusert.

Etter finanskrisen var Norge blant landene som raskest økte kravene i tråd med internasjonale anbefalinger og nye EU-regler. Det var mulig på grunn av et godt

utgangspunkt i bankene og en god utvikling i norsk økonomi, men gjenspeiler også en politisk prioritering av trygghet i finanssektoren. Mesteparten av økningen i kapitalkravene består av ulike bufferkrav på toppen av minstekravet til ren kjernekapital. Bufferkravene er virkemidler i den nasjonale makroreguleringen og retter seg mot ulike former for systemrisiko.

Dersom det oppstår tap i mange banker samtidig, kan det utløse eller forsterke et tilbakeslag i økonomien. Et viktig hensyn i makroregulering er derfor at de ulike kapitalbufferne skal kunne tæres på uten at banken kommer i brudd med konsesjonsvilkårene. Når en bank ikke oppfyller de samlede bufferkravene, får den automatisk visse begrensninger på bl.a. utbytte- og bonusutbetalinger. Dersom konsekvensene av å ligge under bufferkravene oppleves som kostbare eller usikre, f.eks. på grunn av svekket tillit til banken hos kundene eller i kapitalmarkedet, kan bankene være lite villige til å tære på bufferne, selv ved store tap. For å motvirke dette kan bufferkravene reduseres eller slås helt av ved behov, gitt at de spesifikke risikoene som bufferkravene retter seg mot, er redusert.

Det motsykliske kapitalbufferkravet skal variere over tid avhengig av hvor en er i den finansielle sykkelen, og kan tilpasses situasjonen i norsk økonomi. Kravet skal som hovedregel settes mellom 0 og 2,5 pst. Finansdepartementet har gradvis økt bufferkravet de siste årene i takt med at finansielle ubalanser har bygget seg opp. Siste økning var til 2,5 pst. med virkning fra utgangen av 2019. Størrelsen på økningene har samsvart med råd fra Norges Bank. Som et tiltak i koronakrisen satte departementet i mars ned den motsykliske kapitalbufferen til 1 pst. med umiddelbar virkning etter råd fra Norges Bank. Et redusert krav kan motvirke en strammere utlånspraksis, som ville forsterket en nedgang i norsk økonomi. Finans Norge har anslått at dette kan øke utlånskapasiteten i bankene med mellom 500 og 600 mrd. kroner.

EUs gjeldende soliditetsregelverk for banker (CRR/CRD IV-regelverket) ble vedtatt i 2013 og har i all hovedsak blitt gjennomført i Norge, men ble først i desember 2019 innlemmet i EØS-avtalen. Innlemmelsen innebærer at de norske kapitalkravene endres på enkelte punkter. Det såkalte Basel I-gulvet, som har hatt som formål å sikre at de risikobaserte kravene ikke blir for lave, oppheves, og soliditetskravet for bankenes utlån til små og mellomstore bedrifter (SMB) reduseres. Dette gir lavere kapitalkrav for mange banker.

For å opprettholde de reelle kapitalkravene besluttet Finansdepartementet i desember 2019 å øke kravet til systemrisikobuffer fra 3 til 4,5 pst., og å innføre midlertidige gulv for gjennomsnittlig risikovekting av eiendoms lån i bankene som bruker interne risikomodeller, såkalte IRB-modeller. Det økte systemrisikobufferkravet trer i kraft ved utgangen av 2020. For de mindre ban-

kene, som benytter standardmetoden eller grunnleggende IRB-metode for å beregne kredittrisiko, trer økningen i kraft to år senere. Det henger sammen med at disse bankene bare fikk lettelse av innføringen av SMB-rabatten og ikke av opphevingen av Basel I-gulvet. Departementet vil i tråd med EU/EØS-reglene vurdere nivået på dette bufferkravet annethvert år fremover. Det nye systemrisikobufferkravet og innføringen av gulv for risikovekting av eiendoms lån kan bidra til økte kapitalkrav for de utenlandske bankenes virksomhet i Norge, og dermed også til stabilitet og likere konkurransevilkår i det norske bankmarkedet.

Nye regelverksendringer i EU kan om noen år ha betydning for de reelle kapitalkravene norske banker står overfor. Våren 2019 ble det vedtatt en rekke endringer i CRR/CRD IV-regelverket og EUs krisehåndteringsregelverk for banker (BRRD), omtalt som «bankpakken». I tillegg til en utvidelse av SMB-rabatten og en ny rabatt for utlån til infrastrukturprosjekter, inneholder pakken bl.a. nye regler for kapitalkravene tilsynsmyndighetene kan stille til enkeltbanker på toppen av de generelle kravene, såkalte pilar 2-krav, og kravet til konvertibel egenkapital. Finanstilsynet har på oppdrag fra Finansdepartementet satt ned en arbeidsgruppe som bl.a. skal foreslå norsk gjennomføring av bankpakken innen utgangen av oktober i år.

Makroregulering og krav til utlånspraksis

For å bidra til en mer bærekraftig utvikling i husholdningenes gjeld har regjeringen satt rammer for bankenes utlånspraksis. Sommeren 2015 ble det innført en midlertidig forskrift med krav til nye utlån med pant i bolig. Deretter har boliglånsforskriften blitt videreført tre ganger, sist fra 31. desember 2019 med ett års varighet. Høringene i forbindelse med videreføring av forskriften og andre innspill til departementet indikerer at utlånsreguleringen etter hvert har fått bred støtte, men at det er et ønske om at forskriftskravene evalueres jevnlig. Noen høringsinstanser har vært bekymret for at forskriften stenger enkelte grupper, som førstegangskjøpere, ute av boligmarkedet eller er til hinder for boligbygging i spredtbygde områder. Forskriftene har imidlertid som formål å begrense sårbarhet som følge av høy gjeld i husholdningene, og en bør i utgangspunktet ikke legge andre boligpolitiske mål til reguleringen. Til det vil andre virkemidler, som f.eks. Husbanken, være bedre egnet.

Boliglånsforskriften har trolig bidratt til å dempe husholdningenes gjeldsopptak. Det er blitt færre husholdninger som tar opp svært høye lån i forhold til inntekt eller boligens verdi. Finanstilsynet undersøker årlig et utvalg bankers innvilgelse av nye lån med pant i bolig. Boliglånsundersøkelsen fra høsten 2019 viser at det de siste årene har vært en liten økning i andelen lån som går ut over grensene i forskriften, men at andelen likevel

er lavere enn før forskriften ble strammet inn 1. januar 2017:

- 5 pst. av lånene gikk ut over forskriftens grense på fem ganger årlig inntekt, mot 16 pst. i 2016, før kravet ble innført.
- 5 pst. av nedbetalingslånene hadde en belåningsgrad på over 85 pst., mot 9 pst. i 2015.

Det er den samlede gjelden til husholdningene som utgjør en risiko for finansiell stabilitet. Boliggjeld er den viktigste komponenten, men høy forbruksgjeld, for mange på toppen av høy boliggjeld, kan være med på å øke risikoen for en kraftig innstramming i forbruket dersom inntektene faller eller rentene øker. 12. februar 2019 fastsatte departementet derfor også en midlertidig forskrift om bankenes utlånspraksis for forbrukslån, etter mønster fra boliglånsforskriften. Forskriften skal gjelde frem til 31. desember 2020.

Utlånsforskriftene er ikke egnet til å finstyre utviklingen i bolig- og kredittmarkedene, men setter rammer for bankenes utlånspraksis. Reguleringen balanserer hensynet til å begrense oppbygging av risiko i norsk økonomi mot hensynet til effektive kredittmarkeder. Detaljerte krav til bankenes utlånspraksis kan svekke bankenes motivasjon til å gjøre selvstendige risikovurderinger. Det er viktig at bankene fortsatt gjør reelle risikovurderinger, også i tilfeller der et lån oppfyller kravene i forskriften. At bankene har mulighet til å innvilge en viss andel lån som ikke oppfyller kravene i forskriftene, bidrar til at ansvaret for risikovurderingene fortsatt ligger hos bankene.

Hensynet til forutsigbarhet for banker og låntakere tilsier at kravene om maksimal belåningsgrad, stresstesting av låntakers betjeningsevne og maksimal gjeld i forhold til inntekt ikke bør være gjenstand for hyppige justeringer. Dersom vedvarende avdempet vekst i bolig- og kredittmarkedene eller særskilte forhold i norsk økonomi tilsier lempninger i utlånsreguleringen, kan økt fleksibilitetskvote være et egnet virkemiddel. Det vil bevare forskriftenes rammer for forsvarlig utlånspraksis, men gi økt rom for egne kredittvurderinger fra bankene. Tilsvarende kan fleksibilitetskvoten strammes inn igjen om utviklingen på ny gir større grunn til bekymring.

Som følge av virusutbruddet og de økonomiske konsekvensene det medfører, har regjeringen gitt bankene økt fleksibilitet ved å utvide fleksibilitetskvotene i boliglånsforskriftene til 20 pst., i første omgang for andre kvartal 2020. Tiltaket er begrunnet i bankenes økte behov for fleksibilitet til å finne løsninger for sine kunder i en ekstraordinær situasjon, ikke å tilpasse forskriften til utviklingen i bolig- og kredittmarkedet. For eksempel kan selvstendig næringsdrivende ha økt behov for å utvide lån med sikkerhet i bolig. Samtidig har departementet presisert at både boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften gir adgang til avdrags- og

renteutsettelse i inntil et halvt år for eksisterende lån til kunder som har midlertidig forverret betalingsevne. Ringvirkninger av koronautbruddet og tiltakene ligger klart innenfor denne bestemmelsen.

Kravene til betjeningsevne og gjeld i forhold til inntekt er de samme i de to utlånsforskriftene, og sikrer at reguleringen av utlånspraksis er konsistent. Hensynet til en enhetlig regulering tilsier at eventuelle endringer i disse kravene gjennomføres i begge forskriftene samtidig. Da boliglånsforskriften ble videreført fra 1. januar 2020, ble forskriften gitt med ett års varighet, slik at den utløper samtidig som forbrukslånsforskriften. Det gir mulighet til å gjøre en samlet vurdering av de to forskriftene, herunder om det er hensiktsmessig å samle krav til bankenes utlånspraksis i én forskrift, og forskriftenes varighet. Finansdepartementet vil også vurdere om hensynet til finansiell stabilitet tilsier at det settes rammer for lån som i dag ikke er underlagt forskriftsregulering. Finansdepartementet har i brev 24. april 2020 bedt Finanstilsynet om å evaluere reguleringen av bankenes utlånspraksis og gi råd om videreføring og innretning fra 1. januar 2021. Finanstilsynet er bedt om å innhente vurderinger fra Norges Bank.

Kriseberedskap i banksektoren

Det nye regelverket om krisehåndtering av banker, som trådte i kraft 1. januar 2019, innebærer bl.a. at den enkelte bank skal utarbeide en plan for hvordan bankens finansielle stilling kan gjenopprettes dersom den skulle bli svekket (gjenopprettingsplan), mens Finanstilsynet skal lage planer for hvordan den enkelte bank kan håndteres i mer alvorlige kriser (krisetiltaksplan). Intern oppkapitalisering («bail-in») er et sentralt krisetiltak i regelverket og innebærer at den ansvarlige kapitalen skrives ned og deler av den kriserammede bankens gjeld konverteres til egenkapital, slik at tapene dekkes og soliditeten styrkes nok til at hele eller deler av virksomheten kan videreføres. Det krever at banken har nok gjeld som kan konverteres til egenkapital. Finanstilsynet skal derfor fastsette et minstekrav til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld (såkalt MREL-krav) når det er aktuelt. Finanstilsynet har uttalt at det er grunnlag for å fastsette MREL-krav for et flertall av norske banker, og har til nå fastsatt krav for de største bankene.

Midlene i det norske banksikringsfondet er overført til to nye fond som skal finansiere henholdsvis innskuddsgarantien og krisetiltak. Kapitalen i de to fondene utgjorde henholdsvis 17,2 og 21,1 mrd. kroner ved utgangen av 2019, som er langt mer enn det som kreves etter EUs regler. Godt kapitaliserte fond bidrar til at eventuelle problemer i banksektoren kan håndteres på en hensiktsmessig måte.

Samtidig med innføringen av det nye krisehåndteringsregelverket ble den norske innskuddsgarantien vi-

dereført og styrket. Det gjelder nå en ubegrenset garanti i inntil tolv måneder for visse typer innskudd, bl.a. knyttet til boligkjøp, særlige livshendelser, forsikringsutbetalinger og visse erstatninger. Krisehåndteringsregelverket innebærer dessuten høyere prioritet for ikke-garanterte innskudd fra privatpersoner og små og mellomstore bedrifter.

Risiko for hvitvasking og terrorfinansiering

Banker og andre aktører i finansmarkedene er underlagt regler om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Etterlevelsen av regelverket har fått vesentlig økt oppmerksomhet internasjonalt, spesielt i Norden, etter store avsløringer av til dels omfattende brudd på reglene i store banker. Sakene har resultert i bøter, varsler om bøter, private erstatningssøksmål og tilbakekall av konsesjoner. I Norge er det så langt ikke avslørt saker med systematiske og langvarige brudd i samme størrelsesorden, men Finanstilsynets tilsynsrapporter viser et forbedringspotensial hos de fleste rapporteringspliktige.

EU har de siste årene vedtatt mye regelverk på området, men de store avsløringene har medført et ønske om ytterligere reformer. ECOFIN vedtok i desember 2019 å be EU-kommisjonen om å utrede om samarbeidet mellom relevante myndigheter kan styrkes, om deler av regelverket bør gis i forordning, og om tilsynsansvar og -kompetanse bør flyttes til et EU-organ. En internasjonal tilsynsstruktur, lignende de som er etablert for bank, forsikring og pensjon og verdipapirhandel, kan kreve tilpasninger i EØS-avtalen.

Det nye norske hvitvaskingsregelverket trådte i kraft 15. oktober 2018. Norske myndigheter arbeider nå med nødvendige regelverksendringer for å gjennomføre EUs femte hvitvaskingsdirektiv, som ble vedtatt i mai 2018 med frist for gjennomføring i EU i januar 2020. Direktivet er ikke tatt inn i EØS-avtalen ennå. Finansdepartementet har til 23. mars hatt en del nødvendige regelverksendringer på høring. Departementet arbeider også med forskriftsregler om opprettelse av et register over reelle rettighetshavere for å øke transparensen rundt eierskap og kontroll over juridiske personer i Norge.

Den styrkede innsatsen på antihvitvaskingsområdet har medført at Norge har blitt flyttet ut av «forsterket oppfølging» av Financial Action Task Force (FATF), den internasjonale samarbeidsorganisasjonen som setter standarder for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Dette skjedde med publisering av en oppfølgingsrapport i desember 2019, der fremgangen siden landrapporten fra 2014 ble evaluert og anerkjent.

Digital sårbarhet

Dersom et større finansforetak, et sentralt infrastrukturforetak eller mange banker samtidig blir satt ut av spill over noe tid som følge av operasjonell svikt eller

cyberangrep, kan den finansielle stabiliteten trues. Regjeringen har pekt ut finansielle tjenester som én av 14 kritiske samfunnsfunksjoner, noe som tilsier særlig oppmerksomhet om sårbarheter, sikkerhet og beredskap.

Den finansielle infrastrukturen i Norge vurderes i hovedsak som robust, også i dagens ekstraordinære situasjon. Til tross for at mange driftsoppgaver utføres fra hjemmekontor, har driften vært stabil, og tjenestene ut til kundene har fungert som normalt. Alternative driftsformer kan imidlertid innebære økt operasjonell risiko, og det kan være mer utfordrende å gjennomføre systemendringer og nødvendig vedlikehold.

Tallet på IKT-hendelser innrapportert til Finanstilsynet var på om lag samme nivå i 2019 som i 2018. Antallet meldte angrep har holdt seg lavt, og konsekvensene har vært begrensede. Det er riktignok observert en vesentlig økning i uønsket aktivitet de siste årene, men kun en liten del av denne aktiviteten har resultert i sikkerhetshendelser som skal rapporteres til Finanstilsynet.

Selv om næringen vurderes å være godt rustet til å håndtere hendelser både av operasjonell og ondsinnet karakter, kan noen utviklingstrekk gjøre tilbudet av finansielle tjenester mer utsatt framover. Dette gjelder særlig den økende avhengigheten av komplekse IKT-systemer i sektoren, vekst i utkontraktering av driftsoppgaver til et lite antall sentrale tjenesteleverandører, digitalisering av kunderettede tjenester, og ny teknologi og ny regulering som åpner for tredjepartsaktører. Både myndighetene og finansnæringen selv må fortsette å arbeide for å sikre en robust finansiell infrastruktur i møte med denne utviklingen.

Regelverket og beredskapen i finanssektoren utgjør en del av den samlede innsatsen for å sikre det digitale økosystemet i Norge. Regjeringen la frem en ny strategi for digital sikkerhet i januar 2019. Den nye sikkerhetsloven, som nå følges opp bl.a. i finanssektoren, er del av strategien.

Bankene har siden 2019 hatt plikt til å tilpasse sine kontantløsninger til dokumenterte og tallfestede vurderinger av risiko for økt etterspørsel etter kontanter, men de kan ta hensyn til elektronisk beredskap i dimensjoneringen. Finanstilsynet har i sin oppfølging funnet at de fleste bankene har truffet hensiktsmessige tiltak, men det er forbedringspunkter hos mange, bl.a. når det gjelder testing av løsningene.

Klimarisiko i finansmarkedene

Klimaendringene og omstillingen til et lavutslipps-samfunn i tråd med ambisjonene i Parisavtalen vil påvirke finansmarkedenes virkemåte og kan få konsekvenser for finansiell stabilitet. Fysisk klimarisiko oppstår som følge av hyppigere og mer alvorlige episoder med tørke, flom og stormer, og stigende havnivå. Over-

gangsrisiko er knyttet til endringer og opptrapping av klimapolitikken, utvikling av ny teknologi og endrede kundepreferanser og investorkrav som kan føre til brå endringer i markedsverdien til store grupper finansielle aktiva. Hvordan finansmarkedene påvirkes av klimarendringene, vil avhenge av om verdenssamfunnet gjennomfører tiltak som er tilstrekkelige for å nå klimamålene, og om omstillingen til en lavutslippsøkonomi skjer i tråd med markedssaktørenes forventninger eller i uordnede former.

Både i Norge og internasjonalt arbeider sentralbanker, tilsynsmyndigheter og regulerende myndigheter for å øke både egen og markedssaktørenes forståelse av hvordan klimarelatert risiko kan påvirke finansmarkedene og finansiell stabilitet. Håndtering av klimarisiko har blitt løftet frem i departementets tildelingsbrev til Finanstilsynet de siste tre årene. Både tilsynet og Norges Bank har sluttet seg til et nettverk av sentralbanker og tilsynsmyndigheter for et grønnere finanssystem. Nettverkets mål er å bygge kunnskap om håndtering av klimarelatert risiko i det finansielle systemet og bidra til å fremme finansiering av investeringer som underbygger en bærekraftig utvikling.

For å legge til rette for at finansnæringen bidrar til omstillingen til en lavutslippsøkonomi, la EU-kommisjonen i mars 2018 frem en handlingsplan for finansiering av bærekraftig vekst. Hovedmålene i handlingsplanen er å dreie privat kapital over mot mer bærekraftige investeringer, håndtere klima- og miljørelatert risiko og fremme åpenhet og langsiktighet i finansiell og økonomisk aktivitet. Regjeringen stiller seg bak målene i handlingsplanen og følger EUs oppfølging av planen tett. I mars 2020 sluttet Norge seg til EUs internasjonale nettverk for bærekraftig finans (International Platform on Sustainable Finance).

Det mest sentrale tiltaket i Kommisjonens handlingsplan er et klassifiseringssystem (taksonomi) for bærekraftig økonomisk aktivitet. Målet er å etablere en felles forståelse av hvilke aktiviteter og investeringer som kan regnes som miljø- og klimamessig bærekraftige. Felleseuropeiske kriterier er ment å gjøre det lettere for investorer å sammenligne investeringsmuligheter på tvers av land og sektorer, og vil gi selskaper insentiver til å gjøre sine forretningsmodeller mer bærekraftige. Det ble oppnådd politisk enighet om en forordning om rammeverket for klassifiseringssystemet i 2019. Regelverket er EØS-relevant og skal etter planen gjelde i EU fra 31. desember 2021.

God rapportering av relevant og sammenlignbar klimarelatert informasjon fra selskaper er avgjørende for finanssektorens håndtering av risikoen fra klimarendringene og kanaliseringen av kapital til bærekraftige investeringer. Det har de siste tiårene blitt utviklet rammeverk både for rapportering om hvordan selskaper påvirker klimaet (klimarapportering) og hvordan sel-

skapers forretningsmodeller påvirkes av endringer i klima og klimapolitikk (klimarisikorapportering).

Et rammeverk for klimarisikorapportering som har fått bred støtte internasjonalt, er anbefalingene fra arbeidsgruppen Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD). Klimarisikoutvalget anbefalte norske virksomheter å ta i bruk TCFD-rammeverket i sin selskapsrapportering, men advarte samtidig norske myndigheter mot å innføre detaljerte lovkrav til rapportering om klimarisiko. Regjeringen støttet utvalgets vurderinger i Finansmarkedsmeldingen 2019 og forventer at store norske selskaper i sin selskapsrapportering inkluderer informasjon om hvordan selskapet påvirkes av og håndterer klimarisiko. Hensynet til sammenlignbar rapportering på tvers av selskaper, sektorer og land tilsier at selskapene bør følge internasjonale standarder som TCFD-rammeverket.

I EU følger kravene til store foretaks rapportering om klimarelaterte forhold av direktivet om ikke-finansiell rapportering. EU-kommisjonen varslet i januar 2020 en gjennomgang av direktivet. Det er ventet at Kommisjonen vil legge frem forslag til regelverksendringer innen utløpet av 2020. Regjeringen følger arbeidet i EU med å evaluere direktivet og avventer nå regelverksforslaget, som vil være EØS-relevant.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at utsiktene til norsk økonomi er usikre grunnet utbruddet av koronaviruset og tiltakene som er iverksatt for å redusere smitten, tilbakefallet i internasjonal økonomi og fallet i oljeprisen. Komiteen viser til at de positive utsiktene for norsk økonomi ved årsskiftet snudde til kraftig nedgang som følge av smittevernstiltakene som ble iverksatt i mars i år for å forhindre spredning av koronaviruset. Våren har vært preget av omfattende permitteringer og rask vekst i arbeidsledigheten, lavt aktivitetsnivå og stor usikkerhet om utviklingen fremover.

Komiteen viser til at fallet i oljeprisen, som har kommet som følge fall i etterspørselen internasjonalt og overproduksjon, forsterker usikkerheten for norsk økonomi fremover. Uroen internasjonalt og oljeprisfallet har ført til at kronekursen har svekket seg kraftig, og Norges Bank har satt ned styringsrenten til 0 pst. Norges Bank har også iverksatt omfattende tiltak for å sikre bankene tilgang på likviditet og har uttalt at de løpende vil vurdere behovet for intervensjon i valutamarkedet gjennom kjøp av norske kroner. Finansdepartementet satte i mars ned det motsykliske kapitalbufferkravet fra 2,5 til 1 pst. for å gi bankene økt utlånskapasitet og motvirke at en strammere utlånspraksis forsterker en nedgang i norsk økonomi. Komiteen understreker at det er stor usikkerhet om varigheten av de strenge smittevernstiltakene og de økonomiske tiltakene.

Komiteen viser til at Norge har en liten, åpen økonomi som er avhengig av god markedstilgang og en stabil, regelstyrt internasjonal orden for viktige eksportnæringer som selger varer og tjenester på det internasjonale markedet. Komiteen viser til at utbruddet av koronaviruset, med fallende oljepriser og brudd i mange viktige verdikjeder, viser hvordan internasjonal uro raskt slår ut for norske bedrifter. Komiteen er bekymret for at økende handelsspenninger og økte tollbarrierer i våre viktigste markeder kan bremse den økonomiske oppgangen i etterkant av pandemien.

Komiteen viser til at finansmarkedene har spilt en viktig rolle i håndteringen av den økonomiske krisen i etterkant av virusutbruddet. Smittevernstiltakene førte til en akutt likviditetskrise i mange bedrifter, og bankene har bidratt med betalingsutsettelse og avdragsfrihet for mange bedrifter som har hatt behov for det. Komiteen understreker viktigheten av solide banker og at oppbygging av egenkapital i gode økonomiske tider gjør at bankene er rustet for tap i nedgangstider.

Komiteen viser til at veksten i husholdningenes gjeld har avtatt det siste året og var på 4,9 pst. ved inngangen til året. Veksten i husholdningenes gjeld er nå på om lag samme nivå som veksten i disponibel inntekt. Komiteen viser til at husholdningenes gjeldsbelastning dermed har stabilisert seg, men at den ligger på et høyt nivå. Boligprisene utviklet seg nokså moderat gjennom 2019. I de to første månedene av 2020 tok veksten seg opp, før prisene falt i mars. Komiteen viser til at det er stor usikkerhet om hvordan virusutbruddet vil påvirke boligmarkedet fremover.

Komiteen viser til at Finansdepartementet i desember 2019 fastsatte forskriftsendringer som gjennomførte CRR/CRD IV-regelverket fullt ut i norsk rett med virkning fra 31. desember 2019. Disse endringene bidro til at SMB-rabatten ble innført og Basel I-gulvet ble opphevet. Samtidig økte systemrisikobufferkravet fra 3 til 4,5 pst. med virkning fra utgangen av 2020, og bufferkravet for systemviktige banker ble differensiert ut fra grad av systemviktighet. Komiteen mener god regulering over mange år har bidratt til at norske banker er blant de mest solide i Europa.

Komiteen tar omtalen for øvrig til orientering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Rødt, viser til at Finansdepartementet, som følge av usikkerheten i norsk økonomi og i finansmarkedene fremover, i et brev til Finanstilsynet 25. mars i år uttrykte en forventning om at norske banker og forsikringsforetak venter med utdeling av utbytte mv. til den store usikkerheten om den økonomiske utviklingen er redusert.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Ven-

streparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at norsk økonomi står i en ekstraordinær situasjon, med høy arbeidsledighet og negativ vekst i bruttonasjonalprodukt. Disse medlemmer mener årets finansmarkedsmelding i stor grad er bakoverskuende og fokuserer lite på utfordringene koronautbruddet har påført norsk finansnæring, og mulighetene næringen har til å bidra med kortsiktige og langsiktige løsninger på utfordringene i norsk økonomi.

Disse medlemmer viser til tidligere forslag i forbindelse med behandling av krisepakker i Stortinget om å begrense utbytter og lederlønninger. Disse medlemmer mener det bør settes en grense for utbetaling av utbytte fra selskaper som på ulike måter benytter seg av statlige krisetiltak, men konstaterer at regjeringspartiene og Fremskrittspartiet er motstandere av slike utbyttebegrensninger.

Disse medlemmer merker seg at klimarisiko har fått en større plass i årets melding. EU-kommisjonens handlingsplan for grønn finans omhandler også klima- og miljørelatert risiko, herunder risiko for finansiell stabilitet. Disse medlemmer vil understreke at norsk økonomi med sin eksponering mot olje- og gasssektoren er i en spesiell situasjon når det kommer til klimarisiko. Det er derfor viktig at norske finansmyndigheter vektlegger klimarisiko i sin nasjonale myndighetsutøvelse, og at EUs arbeid kommer i tillegg til nasjonale tiltak mot klimarisiko for norsk økonomi og finansnæring.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt understreker at klimarisiko er en trussel mot finansiell stabilitet, og at Norge står overfor betydelig klimarisiko. Det er et spørsmål om norsk økonomi, som er så tett knyttet til petroleumsindustrien, tåler at verden lykkes med å nå klimamålene. Disse medlemmer mener det er et stort behov for å få bedre rapportering på klimarisiko, både i offentlig sektor og i næringslivet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i dialog med næringslivet innføre bred rapportering på klimarisiko, som tilpasses anbefalingene til Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD).»

«Stortinget ber regjeringen rapportere på klimarisiko i norsk økonomi i hvert statsbudsjett.»

«Stortinget ber regjeringen gi Finanstilsynet i oppdrag å kjøre stresstester av klimarisiko i norske finansinstitusjoner. Finanstilsynet må kartlegge og analysere konsekvenser av klimaendringene for finansiell risiko i Norge.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at det over tid har kommet advarsler om sårbarheten som økt gjeldsbelastning gir for finansiell stabilitet. Den høye gjeldsgraden innebærer en sårbarhet i norsk økonomi som gjør at konsekvensene av f.eks. uro i internasjonale finansmarkeder eller andre økonomiske sjokk kan få betydelig større konsekvenser enn de ellers ville fått. Dette er særlig aktuelt i en økonomisk krisesituasjon som den vi nå går gjennom. Disse medlemmer viser til at meldingen slår fast følgende:

«En vedvarende oppgang i gjeldsbelastningen er et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp. Dette er en av de viktigste sårbarhetene i det norske finansielle systemet.»

Videre ønsker disse medlemmer å understreke at både det europeiske systemrisikorådet (ESBR), IMF og OECD har trukket frem husholdningsgjelden og boligprisene som vesentlige risikoer for norsk økonomi.

Det er disse medlemmers syn at Norge ville vært bedre rustet til å møte de økonomiske ringvirkningene for folk og bedrifter som følge av koronapandemien dersom disse advarslene hadde blitt tatt mer på alvor.

Disse medlemmer mener det er positivt at veksten i husholdningsgjelden har avtatt noe de siste årene, men påpeker at dette er fra et høyt nivå og at gjeldsgraden er historisk høy. Disse medlemmer er bekymret over utviklingen og forutsetter at regjeringen treffer nødvendige tiltak.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at regjeringen, før koronapandemien, over tid har stått for en kraftig økning i oljepengebruken. Disse medlemmer påpeker at finanspolitikken ført av regjeringen har båret preg av en medkonjunkturpolitikk, der pengebruken er økt i gode tider, med den risikoen for økonomisk ustabilitet som historisk har vært forbundet med dette. Det høye nivået av oljepengebruk i gode tider gjør økonomien mindre robust i krisetider slik vi nå opplever.

Disse medlemmer viser til at IMF trekker frem økt gjeld i ikke-finansielle foretak som et utviklingstrekk som gir grunn til bekymring for finansiell stabilitet. Særlig er det verdt å påpeke at utlån til foretak innen næringssektoren utgjør den største andelen av disse utlåne-ene, og at utlån til slike foretak historisk sett har påført bankene de største tapene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at departementet i mars 2020 satte ned den motsykliske kapitalbufferen til 1 pst. for å motvirke en strammere

utlånspraksis fra bankene i møte med koronakrisen. Disse medlemmer er bekymret for at nedjusteringen av kapitalbufferen og støttepakker til næringslivet ikke er fulgt av strenge krav og påbud om å stanse utbytte, lederlønninger og bonusutbetaling. Disse medlemmer mener at en må kunne forvente at de bedriftene som nyter godt av støtteordninger, derunder bankene, ikke betaler ut utbytter til sine eiere samtidig som de mottar hjelp fra staten.

Disse medlemmer mener det er særlig betenkelig at dette ikke gjelder bankene, da det er avgjørende at overskudd går til å opprettholde likviditeten i kredittmarkedene og unngå usikkerhet om den finansielle stabiliteten, i stedet for til utbytte. Dette medlem viser i så måte til Finanstilsynets brev til departementet 12. mars 2020, hvor tilsynet advarer mot å nedjustere kapitalbufferen. Disse medlemmer viser til at tilsynet skriver i brevet:

«I en situasjon der bankene må være forberedt på økte tap, er førstelinjeforsvaret bankenes overskudd. Ved vesentlig resultatsvikt, eller ved utsikter til vesentlig resultatsvikt, er det viktig at overskudd holdes tilbake for å styrke soliditeten.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til Finans Norges høringsinnspill, der man ber om en vurdering av et særskilt låneprogram i regi av Norges Bank, samt forlenget løpetid for F-lån. Dette kan være viktige tiltak for å sikre bankene tilgang på finansiering, og gjennom dette gi mulighet for å gi bedre vilkår for lånekundene.

Disse medlemmer fremmer med bakgrunn i dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere et særskilt låneprogram for bankene i regi av Norges Bank, samt forlenget løpetid for F-lån.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede innføring av differensierte systemrisikobufferkrav og melde tilbake til Stortinget senest i forbindelse med Finansmarkedsmeldingen 2021.»

Innsats mot hvitvasking og terrorfinansiering

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt understreker betydningen av arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Disse medlemmer viser til at ECOFIN i desember 2019 vedtok å be EU-kommisjonen om å utrede om tilsynsansvar og -kompetanse bør flyttes til et EU-organ, og siterer meldingen på at

«en overnasjonal tilsynsstruktur, lignende de som er etablert for bank, forsikring og pensjon og verdipapirhandel, kan kreve tilpasninger i EØS-avtalen.»

Disse medlemmer understreker at det er avgjørende viktig å ivareta nasjonalt handlingsrom, og at det ikke vil være aktuelt å gå inn for avståelse av suverenitet til et overnasjonalt organ i disse spørsmålene.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at en eventuell tilknytning til en EU-tilsynsstruktur mot hvitvasking og terrorfinansiering ivaretar norsk handlingsrom og ikke innebærer avståelse av suverenitet til EU- eller EØS-organer.»

Kritisk infrastruktur bør driftes fra Norge

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt påpeker at digitaliseringen av finanssektoren fører til økt sårbarhet for strømbrydd, dataangrep og IKT-svikt. Disse medlemmer understreker at meldingen slår fast at bl.a. den økende avhengigheten av komplekse IKT-systemer og vekst i utkontraktering til et lite antall sentrale tjenesteleverandører er utviklingstrekk som kan gjøre tilbudet av finansielle tjenester mer utsatt fremover. Bortfall av betalings-systemer forårsaket av et digitalt angrep mot finansiell infrastruktur kan skape stor uro i befolkningen, ha store samfunnsøkonomiske kostnader, medføre tap av tillit til banksystemet og gi problemer med tilgang til helt nødvendige varer.

Disse medlemmer viser til at E-tjenesten i Fokus 2018 peker på at statlige aktører bygger opp kapasitet til å sabotere sivile og militære mål i andre stater, og at finansielle tjenester er et mulig sivil mål.

Disse medlemmer viser til at finanssektoren i betydelig grad har utkontraktert driften av IT-systemer til tjenesteleverandører, og flere av disse leverer tjenestene fra andre land enn Norge. Det medfører risiko for tap av nasjonal kontroll med for eksempel betalingstjenester. Videre kan geopolitiske forhold medføre at utenlandske tjenesteleverandører blir satt ut av stand til å utføre slike tjenester.

Disse medlemmer viser til at Finansforbundet i sin høringsuttalelse stiller spørsmål ved

«om det er behov for å redusere sårbarheten i finansbransjen ved å hente kritiske funksjoner hjem fra utlandet (...),

og at de i høringen uttalte at man kan havne i en situasjon der man brått ikke har kontroll på sine egne systemer.

Disse medlemmer viser til at

«Norges Bank har pekt på at konsentrasjons- og systemrisikoen knyttet til IKT-leverandører vanskelig kan håndteres av den enkelte systemeier, og har foreslått for Justis- og beredskapsdepartementet at det bør utredes nærmere hvordan sentrale IKT-leverandører og data-sentre best kan underlegges tilsyn.»

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede risikoen ved at driften av IT-systemer er utkontraktert til aktører i utlandet, og hvordan sentrale IKT-leverandører og data-sentre best kan underlegges tilsyn.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at kritisk finansiell IT-infrastruktur driftes fra Norge.»

Manglende ivaretagelse av finansiell sikkerhet

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt påpeker at obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) står for om lag halvparten av bankenes markedsfinansiering. Dette innebærer at utviklingen i boligmarkedet er en risikofaktor for bankenes finansieringsmuligheter i OMF-markedet. Disse medlemmer er bekymret for at kombinasjonen av høy boligprisvekst over tid, sammen med historisk høy gjeldsgrad i husholdningene og stor usikkerhet i boligmarkedet som en konsekvens av koronapandemien, utgjør en risiko for finansiell stabilitet.

Disse medlemmer viser til at Forretningsbankloven § 24 og sparebankloven § 24 sier at bankene ikke kan plassere mer enn 4 pst. av forvaltningskapitalen i aksjer og andeler. Bestemmelsene reflekterer en norsk banktradisjon, der bankene ikke skal være både eiere og långivere til næringslivet.

Disse medlemmer viser imidlertid til at det ikke er noen kvantitativ begrensning på hva banker kan holde av risikable, private rentepapirer eller derivater. De fleste norske banker har rentepapirer, som blant annet fungerer som likviditetsbuffer. En stor del av norske bankers tap under finanskrisen kom fra rentepapirer som falt i verdi. En bank som DNB har også en betydelig derivatportefølje. Norske regler er altså ikke til hinder for at en bank kan ha en utstrakt verdipapirvirksomhet. Større norske banker driver også virksomhet som likner på investeringsbankvirksomhet. Bankene bistår kunder ved utstedelse av rentepapirer og handler aktivt på vegne av seg selv og kunder.

Disse medlemmer understreker at vi ikke har noen garanti for at bankene i fremtiden ikke vil ta større risiko i verdipapirer eller derivater. I så fall kan en samordning av verdipapirvirksomhet og tradisjonell bankvirksomhet være uheldig for finansiell stabilitet. Et

knapt mindretall i Finanskriseutvalget, bestående av Randi Flesland, Jon Hippe, Thore Johnsen, Tore Lindholt, Stein Reegård, Bent Sofus Tranøy og Karen Helene Ulltveit-Moe, anbefaler at bankenes adgang til å ta risiko gjennom annen aktivitet enn kjernevirksomheten, bør avgrenses ytterligere ut over det som i dag er nedfelt i norsk bank- og konsernlovgivning.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag som ytterligere reduserer bankenes adgang til å ta risiko utenfor kjernevirksomheten.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at departementet varsler at det vil gjøre en samlet vurdering av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften og om det er hensiktsmessig å samle krav til bankenes utlånspraksis i én forskrift. Disse medlemmer mener dette er et godt initiativ, men at vurderingen bør se bredere på bankenes utlånspraksis. Særlig bør det utredes om bankenes kredittgivning er samfunnsøkonomisk gunstig i lys av klimaendringene, omstilling, den høye gjeldsgraden og boligprisveksten.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede om bankenes kredittgivning er samfunnsøkonomisk gunstig og vurdere om det er hensiktsmessig med en kvoteordning (credit guidance) på bankenes utlån for forskjellige sektorer.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til endringene i kapitalkrav for banker som en følge av at EUs kapitalkravsregulering (CRR/CRD IV) ble gjennomført i Norge ved utgangen av 2019, og da spesielt hevingen av systemrisikobufferkravet fra 3 til 4,5 pst. Disse medlemmer understreker at det er positivt at SMB-rabatten har blitt innført, da denne senker kapitalkravene for utlån til små og mellomstore bedrifter, og at dette er noe disse medlemmer har etterspurt ved tidligere anledninger. Disse medlemmer påpeker imidlertid at opphevingen av det såkalte Basel I-gulvet i all hovedsak kommer IRB-bankene til gode, og ikke de bankene som benytter standardmetoden eller grunnleggende IRB-metode. Disse medlemmer påpeker at hevingen av systemrisikobufferkravet for disse bankene gir høyere kapitalkrav enn det som var tilfellet tidligere. Disse medlemmer er bekymret for at det økte systemrisikobufferkravet vil svekke norske og lokale/regionale bankers konkurransevne. Videre viser disse medlemmer til at det økte systemrisikobufferkravet vil redusere bankenes utlånskapasitet og evne til å finansiere

husholdninger og næringsliv i Norge. Disse medlemmer påpeker at dette er noe som særlig kan ramme bedrifter i mindre sentrale områder.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjøre en ny vurdering av om kravet til økt systemrisikobuffer bør utsettes og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Komiteens medlem fra Rødt viser til at Rødt i Innst. 216 S (2019–2020) fremmet forslag om at Finansdepartementet, framfor å uttrykke forventninger, skulle følge Finanstilsynets anbefaling om å fastsette en forskrift som krever at banker og forsikringsforetak inntil videre ikke utbetaler utbytte med virkning for 2019, et forslag som kun fikk støtte fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

3. Finansmarkedene i et næringsperspektiv

3.1 Sammendrag

Regjeringen mener at et stort mangfold av aktører i alle deler av finansmarkedene kan bidra til å redusere sårbarheten i tjenestetilbudet og fremme god konkurranse. De norske markedene skal være åpne for utenlandske finansforetak, og det skal være lave barrierer for å etablere nye virksomheter. Av hensyn både til finanssektorens betydning for verdiskapingen i andre deler av norsk økonomi og den betydelige næringen finanssektoren utgjør selv, bør rammebetingelsene for produsentene av finansielle tjenester være stabile og gode. Det inkluderer en trygg og stabil tilknytning til internasjonale markeder.

Selv om kvaliteten på finansmarkedsreguleringen internasjonalt har blitt bedre de siste årene, vil det ofte likevel være de nasjonale myndighetene som har de beste forutsetningene for å vurdere konsekvensene av ulike regelverk i sine markeder. Det vil derfor fortsatt være behov for å vurdere i hvilken grad handlingsrommet i EU/EØS-reglene bør benyttes til å ha strengere krav der nasjonale forhold tilsier det, slik norske myndigheter bl.a. har gjort for å sikre hensiktsmessige krav til soliditeten i bankene. Samtidig skal ikke reglene utformes slik at de gir norske banker uforholdsmessige konkurranseulempen internasjonalt eller i forhold til utenlandske banker som har virksomhet i Norge.

Finansdepartementet har god dialog med finansnæringen gjennom bl.a. høringer, løpende kontakt om enkeltspørsmål og faste møter med bred agenda. Dialogen med Finans Norge og andre organisasjoner gir myndighetene verdifull innsikt i næringens vurderinger, erfaringer og synspunkter. Det gir et godt utgangspunkt for å balansere ulike hensyn i reguleringen, og for sam-

arbeid om gode løsninger for pensjonssparere, forbrukere og brukere av offentlige tjenester. En god dialog gir også et godt utgangspunkt for felles innsats for bl.a. å sikre finansielle tjenester som samfunnskritisk funksjon, og for håndteringen av ekstraordinære situasjoner som kan oppstå og føre til sjokk i økonomien, som vi nå har sett etter koronautbruddet.

Kapitaltilgang til næringslivet

Det norske næringslivet er avhengig av et velfungerende kapitalmarked for å kunne finansiere lønnsomme prosjekter til priser som reflekterer forventet avkastning og risiko. Regjeringen vil fortsette å arbeide for et velfungerende kapitalmarked og med å forenkle tilgangen til risikokapital og kompetente investorer i tråd med Granavolden-plattformen.

Hovedinntrykket av kapitalmarkedet i Norge i en normalsituasjon er at de norske verdipapirmarkedene fungerer godt, at norske finansforetak er solide og likvide, og at offentlige ordninger bidrar til å finansiere prosjekter som ikke lett finner ordinær markedsfinansiering. Den norske tilbudssiden og integrasjonen med utenlandske markeder gir næringslivet et diversifisert finansieringstilbud, og samlet sett synes lønnsomme prosjekter i normale tider å ha god tilgang til finansiering.

Banklån har over tid vært den dominerende kilden til gjeldsfinansiering av norsk næringsliv. Mens norske banker og større norske bedrifter kan hente kapital i utenlandske verdipapirmarkeder og fra utenlandske finansforetak, kan nye og mindre bedrifter i større grad være avhengig av norske og lokale kapitalkilder.

Regjeringen vil bidra til at det norske verdipapirmarkedet skal være en effektiv finansieringskilde for næringslivet og attraktivt for investorer. Da må aktørene ha tiltro til at markedet er velregulert og gjennomskiktig, at relevant informasjon er allment tilgjengelig, og at overtredelser av regelverket blir forebygget, avdekket og fulgt opp.

For å bidra til at levedyktige bedrifter ikke skal gå under på grunn av likviditetsproblemer i den ekstraordinære situasjonen etter koronautbruddet, har myndighetene lansert tiltak rettet mot kapitalmarkedene. Det ble i slutten av mars etablert en statlig garantiordning for banklån til små og mellomstore bedrifter, og ordningen ble utvidet til å omfatte også større bedrifter i begynnelsen av april. Statens obligasjonsfond er gjenopprettet for å bidra til økt likviditet og kapitaltilgang i obligasjonsmarkedet. Gjennom de direkte støtteordningene er det bevilget økt støtte til virksomheter med forsknings- og innovasjonsaktivitet, som er viktig for å opprettholde omstillings- og vekstevne når utbruddet er over.

Verdipapirisering og obligasjoner med fortrinnsrett

Verdipapirisering innebærer at utlån og andre finansielle eiendeler pakkes sammen og konverteres til omsettelige verdipapirer. Det vil oftest være en bank som verdipapiriserer eiendeler, med sikte på å tilpasse sin risiko eller finansiere utlånsvirksomheten, men ethvert foretak som eier utlån og andre finansielle eiendeler, kan i prinsippet gjennomføre verdipapiriseringer. Verdipapirisering kan lette tilgangen til kreditt for enkelte låntakergrupper, og gir flere alternative investeringsmuligheter. Verdipapirisering kan imidlertid også bidra til økt kompleksitet i finanssystemet, og potensielt medføre vesentlig høyere systemrisiko hvis reguleringen ikke er god nok, slik en så i USA i forkant av finanskrisen. Verdipapirisering har vært lite brukt i Norge bl.a. som følge av at reglene som muliggjorde denne type transaksjoner, ble opphevet ved innføring av ny finansforetakslov i 2016, men det har vært utbredt ellers i Europa og i enda større grad i USA.

I EU er det fastsatt et nytt regelverk som skal fremme bruken av verdipapirisering innenfor forsvarlige rammer. Verdipapiriseringsforordningen ble vedtatt i desember 2017 og trådte i kraft i EU 1. januar 2019. Verdipapiriseringsforordningen og tilhørende endringer i annet EU-regelverk er EØS-relevant, men ennå ikke del av EØS-avtalen. Departementet hadde frem til 30. september 2019 på høring en utredning om hvordan de nye verdipapiriseringsreglene kan gjennomføres i Norge, og arbeider nå med en lovproposisjon.

Europaparlamentet og EUs råd oppnådde i februar 2019 enighet om utformingen av et nytt regelverk om obligasjoner med fortrinnsrett («covered bonds»), basert på et forslag fra EU-kommisjonen i mars 2018. Regelverket ble formelt vedtatt i EU i november 2019. Formålet er å fremme bruken av OMF i Europa, både som finansieringskilde og investeringsobjekt. Regelverket skal bl.a. harmonisere definisjoner og egenskaper ved OMF, herunder etablere «European Covered Bonds» som en merkelapp som tilfredsstiller visse krav, og styrke forbrukervernet gjennom nye tilsynsoppgaver. Det legges opp til at regelverket skal kunne settes i kraft i Norge samtidig som i EU. Finanstilsynet har nylig utredet hvordan dette kan gjennomføres, og departementet sendte utredningen på høring 23. mars 2020. I prosessen med å fastsette forskrifter vil hensynet til harmonisering vektlegges i bruken av det nasjonale handlingsrommet.

Finansnærings rolle i omstillingen til en lavutslippsøkonomi

Finansnæringen har en sentral rolle i omstillingen til en lavutslippsøkonomi. Som långiver og investor vil næringen kunne være pådrivere for omstilling i privat sektor. Næringen kan bidra ved å utvikle finansielle instrumenter og produkter som gjør det lettere for investorer å identifisere bærekraftige investeringer, og ved å

tilby finansielle produkter som gir kundene insentiver til utslippskutt.

Næringen tilbyr i dag en rekke finansielle produkter med «grønn» eller bærekraftig profil rettet mot privat- og næringsmarkedet. Næringen har også en rolle som tilrettelegger ved utstedelser av grønne obligasjoner som skal finansiere prosjekter som har positiv klima- og miljøeffekt eller bidrar til klimatilpasning. Mangelen på universelt aksepterte prinsipper for å klassifisere grønne finansielle instrumenter og produkter kan hemme veksten i markedet og gjøre det krevende for kundene å sammenligne produkter. Manglende standarder for grønne finansielle produkter åpner også for såkalt grønnvasking, hvor produkter markedsføres som grønne uten å ha beviselige klima- eller miljøeffekter.

Etablering av standarder kan øke kunder og investors tillit til slike produkter, og legge til rette for at disse markedene vokser. Utviklingen av et klassifiseringssystem for bærekraftig økonomisk aktivitet og standarder og merkeordninger i EU kan redusere risikoen for grønnvasking og gjøre det enklere for profesjonelle og ikke-profesjonelle investorer å identifisere bærekraftige investeringer.

Skadeforsikringsforetakene er direkte eksponert for de fysiske effektene av klimaendringene i form av økte skadutbetalinger etter hyppigere naturskadehendelser. Norske skadeforsikringsforetak er en viktig samarbeidspartner for det offentlige i arbeidet med klimatilpasning og forebygging av naturskader. Gjennom sin virksomhet har foretakene betydelig kunnskap om klima- og naturskaderisiko, bl.a. i form av skadedata som foretakene deler med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Digitalisering og finansiell teknologi

Norsk finansnæring var tidlig ute med å bruke digitale løsninger og tilby digitale, kostnadseffektive tjenester til sine kunder. Innovasjonstakten innenfor finansielle tjenester er fortsatt høy og kan gi nye endringer i markedsstrukturen fremover. EUs reviderte betalings-tjenstedirektiv er ventet å bidra til økt konkurranse i markedet for betalingstjenester de nærmeste årene. Lov- og forskriftsregler som gjennomfører de viktigste delene av direktivet i Norge, trådte i kraft 1. april 2019.

De etablerte finansforetakene utfordres både av nye fintech-virksomheter og store teknologiselskaper som de senere årene har begynt å tilby finansielle tjenester. Financial Stability Board har pekt på at de store teknologiselskapenes inntog i markedet for finansielle tjenester kan øke konkurransen på kort sikt, men at det på lengre sikt er fare for ny markedskonsentrasjon. Den siste tiden har det vokst frem strategiske samarbeid mellom teknologiselskaper og etablerte finansforetak, bl.a. mellom Google og Citigroup og Apple og Goldman Sachs. I Norge har en sett noen av de samme

utviklingstrekkene, med flere eksempler på at etablerte aktører i finansnæringen samarbeider både med globale aktører og lokale nykommere.

Fremveksten av Bitcoin og andre virtuelle valutaer har reist en rekke nye problemstillinger. Det er bred enighet internasjonalt om at virtuelle valutaer utgjør en risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. EU-kommisjonen har, basert på arbeid og råd fra tilsynsmyndighetene EBA og ESMA, bedt om høringsinnspill om virtuelle eiendeler dekket av EU-regler om finansielle instrumenter under MiFID II eller som e-penger under e-pengedirektivet. For virtuelle eiendeler som i dag ikke er dekket av EU-reglene, vurderer Kommisjonen en felles regulering som bl.a. skal ta hensyn til forbrukervernet og markedsintegriteten.

En nylig utvikling i markedet for virtuelle eiendeler er fremveksten av kryptovalutaer med stabiliseringsmekanismer («stablecoins»). Financial Stability Board har definert slike valutaer som en virtuell eiendel utformet for å holde en stabil verdi relativt til en annen eiendel eller en kurv av eiendeler. Disse kan være sikret gjennom et utvalg tradisjonelle valutaer eller råvarer, eller ved bruk av algoritmer. En arbeidsgruppe nedsatt av G7 har uttalt at ingen slike globale valutaer bør introduseres i markedet før de juridiske og regulatoriske problemene er løst.

Nye aktører og bruk av ny teknologi i produksjonen av finansielle tjenester kan skape økt etterspørsel etter veiledning i regelverksspørsmål, særlig fra nye aktører med liten erfaring med regulering og tilsyn, men også fra etablerte finansforetak som ønsker å tilby tjenester på nye måter gjennom bruk av teknologi. Tilsynsmyndigheter i flere land har de siste årene søkt å legge til rette for innovasjon gjennom å etablere kontaktpunkter for veiledning og såkalte regulatoriske sandkasser.

I regulatoriske sandkasser gis utvalgte virksomheter mulighet til å teste ut bestemte produkter, teknologier eller tjenester på et begrenset antall kunder, i en begrenset tidsperiode og under tett oppfølging av tilsynsmyndigheten. Hensikten er både å øke tilsynsmyndighetenes forståelse av nye teknologiske løsninger i finansmarkedet, og å gi innovative virksomheter en bedre forståelse av regulatoriske krav og hvordan regelverket får anvendelse på nye forretningsmodeller, produkter og tjenester.

Finansdepartementet ba i november 2018 Finanstilsynet om innen utgangen av 2019 å etablere en regulatorisk sandkasse som del av et bredere informasjons- og veiledningsinitiativ. Finanstilsynet åpnet for søknader til sandkassen 12. desember 2019 med frist 12. februar 2020. Det kom inn tolv søknader som nå vurderes for opptak i første pulje i sandkassen. I lys av erfaringene fra den første runden med søknader vil departementet sammen med Finanstilsynet vurdere om man

bør åpne for løpende opptak til sandkassen og eventuelt andre tilpasninger.

Digitalisering bidrar til en mer effektiv offentlig sektor, mer verdiskaping i næringslivet og forenklinger for forbrukerne. Det er positive samspillseffekter av digitaliseringen av offentlig sektor og finanssektoren, og finansnæringen er en nyttig samarbeidspartner i statens digitaliseringsarbeid. I juni 2019 la regjeringen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet frem sin digitaliseringsstrategi for årene 2019 til 2025. Et godt samarbeid med finansnæringen vil fortsette å være en sentral del av dette arbeidet fremover, herunder prosjektet Digital Samhandling Offentlig Privat (DSOP). Gjennom DSOP bidrar finansnæringen til å utvikle digitale løsninger som kan gi store samfunnsøkonomiske besparelser. Koronasituasjonen har understreket fordelene ved et digitalisert samfunn. Bl.a. bygger den tekniske løsningen for kompensasjonsordningen for næringslivet som regjeringen lanserte etter utbruddet, på tidligere samarbeid og løsninger gjennom DSOP.

Finansiell folkefinansiering

Folkefinansieringsplattformer som kobler investorer med foretak og andre som trenger kapital, har vokst frem som et supplement til tradisjonelle finansforetak og markedsplasser. Kapitaltilgangsutvalget (NOU 2018:5) pekte på tilrettelegging av folkefinansiering, både gjennom lån og egenkapital, som et av flere forslag for å øke tilgang på kapital for norsk næringsliv. Regjeringen vil legge til rette for folkefinansiering både gjennom forenklinger for næringen og økt trygghet for forbrukere. Regelverket er blitt justert slik at usikkerhet rundt enkeltstående tilfeller ikke er et utilsiktet hinder for at lånebasert folkefinansiering får utbredelse i Norge. Departementet vil følge utviklingen i det norske markedet og vurdere behovet for ytterligere regelverksendringer. Departementet vil spesielt følge med på regelverksutviklingen i EU, og hvilke føringer et felleseuropeisk regelverk for folkefinansiering legger for fremtidig norsk regulering av plattformer for finansiell folkefinansiering.

EØS-avtalen og forholdet til Storbritannia

EØS-avtalen er Norges viktigste handelsavtale, og gjennom denne avtalen er det etablert et felles indre marked for finansielle tjenester. Vårt finansmarked er dypt integrert med markedene i nordiske EU-land, og et velfungerende indre marked er av stor betydning for Norge. Vår finansmarksregulering er i stor grad basert på EØS-regler som igjen ofte samsvarer med internasjonale anbefalinger.

For at norske foretak og markeder kan ha en velfungerende tilknytning til det indre markedet, er det viktig at relevante EU-regler raskt tas inn i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. Da EØS-avtalen ble underteg-

net i 1992, inneholdt den 45 rettsakter om finansielle tjenester, og frem til august 2016 ble det tatt inn ca. 135 nye rettsakter. Etter at rettsaktene som etablerer EUs finansstilsynssystem, ble tilpasset og innlemmet i EØS-avtalen i september 2016, har innlemmelsestakten økt. Fra september 2016 til desember 2019 er det tatt inn mer enn 350 rettsakter, hvorav 267 bare i 2019. Så langt i 2020 har 17 rettsakter blitt innlemmet i EØS-avtalen. I midten av mars var det 97 finansrettsakter som var vedtatt i EU, men ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. Regjeringen vil i 2020 fortsette arbeidet med å innlemme EØS-relevante rettsakter i EØS-avtalen og gjennomføre dem i nasjonalt regelverk.

Departementet følger utviklingen i EUs regelverk på finansmarkedsområdet tett. Departementet vil fortsatt legge vekt på at lik virksomhet og lik risiko bør reguleres likt, og på at det er viktig å opprettholde og styrke finansiell stabilitet. I den forbindelse vil vi bl.a. påpeke behovet for nasjonal fleksibilitet i utarbeidelsen av regelverk og krav, herunder krav til egenkapital og likviditet. Der det er relevant, jobber departementet i samarbeid med andre berørte departementer, som i oppfølgingen av Kommisjonens arbeid med bærekraftig finansiering.

Storbritannia trådte ut av EU, og dermed også ut av EØS-avtalen, 31. januar 2020. Dagens EØS-betingelser blir videreført i en overgangsperiode som utløper 31. desember i år, med mindre EU og Storbritannia innen 1. juli blir enige om en utsettelse. Overgangsperioden kan maksimalt forlenges i to år. Norge og de to andre EØS-EFTA-landene forhandler med Storbritannia parallelt med EU. Et hovedmål for Norge er å videreføre så gode økonomiske forbindelser med Storbritannia som mulig innenfor rammen av EØS og basert på gjensidighet. Målet er at norske aktører skal beholde like god tilgang til det britiske markedet og den finansielle infrastrukturen i London som det EU-landene har.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at regjeringen, i lys av korona-utbruddet, iverksatte to nye lånetiltak med en samlet ramme på minst 100 mrd. kroner. Tiltakene omfatter en låneordning til små og mellomstore bedrifter og en gjenopprettelse av Statens obligasjonsfond og vil vare i maksimalt tre år. Komiteen mener dette vil gjøre det lettere for kriserammede bedrifter å skaffe seg likviditet og komme seg gjennom den krevende økonomiske situasjon mange bedrifter nå står i.

Komiteen viser til at klimaendringene og omstillingen til et lavutslippssamfunn i tråd med ambisjonene i Parisavtalen vil påvirke finansmarkedene, og kan få konsekvenser for finansiell stabilitet. Omstillingen til en lavutslippssøkonomi vil kreve store investeringer og er avhengig av en velfungerende finansnæring for å nå målene. Komiteen viser til at et av målene i Parisavtalen er å gjøre flyten av kapital forenlig med reduksjon av

klimagassutslipp og klimarobust utvikling. Som långiver og investor vil næringen kunne være pådrivere for omstilling i andre deler av privat sektor. Næringen kan bidra ved å utvikle finansielle instrumenter og produkter som gjør det lettere for investorer å identifisere bærekraftige investeringer, og ved å tilby finansielle produkter som gir kundene insentiver til utslippskutt.

Komiteen viser til at det norske markedet for folkefinansiering fortsatt er lite sammenlignet med andre land, men har vokst de siste tre årene. Basert på tall rapportert fra næringen selv, hadde det norske markedet i 2019 en størrelse på om lag 440 mill. kroner. Komiteen viser til at Finansdepartementet i april 2019 fastsatte en endring i finansforetaksforskriften som innebærer et målrettet unntak fra konsesjonsplikten for långivning gjennom folkefinansieringsplattformer. Unntaket er begrenset til at långivers samlede utlån ikke skal overstige 1 mill. kroner per år. Komiteen viser til at regelverket er blitt justert slik at usikkerhet rundt enkeltstående tilfeller ikke er et utilsiktet hinder for at lånebasert folkefinansiering får utbredelse i Norge. Komiteen har merket seg at Finansdepartementet i meldingen opplyser at de vil følge markedsutviklingen i Norge og vurderer behovet for ytterligere regelverksendringer, med spesiell vekt på regelverksutviklingen i EU, og hvilke føringer et felleseuropeisk regelverk for folkefinansiering legger for fremtidig norsk regulering av plattformer for finansiell folkefinansiering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Rødt, viser til at velfungerende finansmarkeder er avgjørende for å legge til rette for vekst og omstilling i økonomien ved at lønnsomme prosjekter får tilgang til kapital i et marked som priser og fordeler risiko. Flertallet viser til at finanssektoren dermed utgjør en viktig del av rammebetingelsene for verdiskaping i andre sektorer. Samtidig er finanssektoren en betydelig næring i seg selv, der det foregår verdiskaping som kanaliseres til lønn til de ansatte, utbytte til eierne, rentebetalinger til kreditorer og skatteinntekter til det offentlige.

Flertallet mener finansnæringen har spilt en viktig rolle i arbeidet med økonomiske tiltak i forbindelse med koronautbruddet, både som långiver og bidraget til raskt å få på plass den tekniske løsningen for kompensasjonsordningen for næringslivet. Flertallet mener dette viser de store fordelene ved å ha en velutviklet og digitalisert finansnæring.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at Kommunalbanken er en statlig bank og blant Norges største finansforetak som yter lån til kommuner, fylkeskommuner, interkommunale selskaper og andre selska-

per som utfører kommunale oppgaver. Banken skal kunne finansiere store velferdsinvesteringer uavhengig av økonomiske sykluser. Disse medlemmer mener Kommunalbanken i flere år har prioritert grønne prosjekter i kommunene og blant annet gir redusert rente på grønne lån. Disse medlemmer mener dette arbeidet bør forsterkes, slik at Kommunalbanken blir et sentralt virkemiddel for klimaomstilling og grønn infrastruktur i kommuner og fylker. Disse medlemmer viser til at staten gjennom eierstyring kan gi banken et tydelig formål om å bidra til den grønne omstillingen. Banken kan fortsette å bruke virkemidler som grønne lån og grønne obligasjoner og jobbe med rapporteringen på disse, og dette bør oppskaleres ytterligere. Kommunalbanken kan også være sentral i å få klimascenariotenkningen inn i alle offentlige investeringer. Kommuner og fylker bør ved bygging av ny infrastruktur, nye bygg osv. planlegge for noen av de mest alvorlige scenarioene i FNs klimapanel.

Veiledning av mindre aktører

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne påpeker at det i løpet av de siste årene er innført stadig nytt og strengere regelverk overfor banker og finansinstitusjoner. Disse medlemmer minner om at bl.a. kapitaltilgangsutvalget viser til at mangfoldet av store og små banker er en styrke ved den norske finansbransjen som bidrar til å sikre kapital til bedrifter og enkeltpersoner i hele landet. Disse medlemmer viser til at det nye regelverket kan være relativt mer kostbart å implementere for mindre enn for større foretak. Disse medlemmer påpeker at dette ikke er en ønsket effekt av regelverket og at det påhviler myndighetene å redusere konkurransevridningen regelverket innebærer, på en best mulig måte. Å gi god, enkel og tilstrekkelig veiledning til mindre aktører vil være en nøkkeloppgave for Finanstilsynet og andre myndigheter for å sikre dette. Disse medlemmer mener også at man må vurdere foretakenes størrelse når man vurderer etterlevelse og eventuelle sanksjoner som følge av det nye regelverket. En praksis relatert til dette som måtte føre til problemer for mindre aktører og en konsolidering til større enheter i norsk finansbransje, er svært uønsket, og det påhviler regjeringen og myndighetene et stort ansvar for at så ikke skjer. Disse medlemmer vil også understreke at departementet må holde løpende kontroll med bruken av administrative sanksjoner mot foretak og enkeltpersoner og påse at rettssikkerheten blir ivaretatt. Der som det påtreffes situasjoner der det kan reises tvil rundt dette, bør Stortinget orienteres om det, og det bør foreslås endringer i regelverket som ivaretar den enkeltes rettssikkerhet.

Utenlandske bankers aktivitet i Norge må ikke bli for stor

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at erfaringer fra finanskrisen i 2008 tilsier at utenlandske banker i stor grad velger å trekke seg ut fra fremmedmarkeder i en krisesituasjon. Det er derfor maktpåliggende at en tilstrekkelig stor andel av det innenlandske bankmarkedet betjenes av banker hjemmehørende i Norge. I motsatt tilfelle kan konsekvensene av f.eks. en global finanskrisen bli svært mye mer alvorlige for Norge enn de ellers ville ha blitt. Disse medlemmer påpeker at utenlandske bankers lån til norske personer og bedrifter i 2017 utgjorde om lag 1 200 mrd. kroner, og at utenlandske bankers markedsandeler i Norge har vært økende i mange år og nå har passert 27 pst. av det norske utlånsmarkedet. For bedriftslån er markedsandelen over 40 pst. Disse medlemmer mener dette er en foruroligende utvikling som er uheldig for finansiell stabilitet i Norge.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et utvalg som skal vurdere hvordan man kan øke markedsandelene til banker og finansinstitusjoner hjemmehørende i Norge, og komme tilbake til Stortinget med en melding om dette senest våren 2022.»

Salget av Oslo Børs

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne påpeker at Oslo Børs tilbyr skreddersydde løsninger for det norske markedet, og at Oslo Børs har et unikt tilbud til bl.a. det kapitalintensive næringslivet på Vestlandet, sparebanker og små og mellomstore bedrifter i hele landet. Et salg innebærer at avstanden til marked og beslutninger kan bli lengre særlig for mindre norske bedrifter, og det er dessuten en risiko for at viktig kompetanse vil flyttes ut av landet. Disse medlemmer mener det er oppsiktsekkende at regjeringen våger å sette alt dette på spill, og i særdeleshet at man ikke setter noen betingelser for de nye eierne.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt er sterkt kritiske til at regjeringen har tillatt at en samfunnskritisk institusjon som Oslo Børs VPS holding ASA selges ut av Norge.

Statens obligasjonsfond

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne vil vise til Prop. 58 LS (2019–2020), der følgende slås fast:

«Sammensetningen av kredittmarkedet og hensynet til operasjonell risiko tilsier at en betydelig andel av investeringene i Statens obligasjonsfond vil være i obligasjoner med moderat risiko, såkalt investment grade. Med bakgrunn i de vanskelige forholdene, vil flere selskaper kunne få en lavere kredittvurdering som følge av virusutbruddet. Det åpnes derfor for at en betydelig andel også kan være i obligasjoner med høyere risiko, såkalt high yield. Dette innebærer at en må være forberedt på store variasjoner i avkastningen av de ulike investeringene fondet gjør, samt i fondets avkastning over tid.»

Disse medlemmer mener at avkastningskravet for fondet som regjeringen har nedfelt i forskrift, ikke samsvarer med dette.

Disse medlemmer vil vise til at forskriften for forvaltning av Statens obligasjonsfond, der man skal «sikte på høyest mulig avkastning over tid», medfører at Statens obligasjonsfond er lite egnet til å ivareta næringspolitiske mål og en del selskaper som har kommet i en krevende finansiell situasjon som følge av koronapandemien. Det er derfor behov for andre finansieringsmekanismer som kan ivareta dette, for eksempel gjennom GIEK.

Verdipapirisering og systemrisiko

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at verdipapiriseringsforordningen trådte i kraft i EU 1. januar 2019, og at det arbeides med en lovproposisjon om hvordan de nye verdipapiriseringsreglene kan gjennomføres i Norge. Disse medlemmer viser til at verdipapirisering kan føre til høyere systemrisiko dersom reguleringen ikke er god nok, og at dette var en sterkt medvirkende årsak til finanskrisen i USA i 2008.

Videre viser disse medlemmer til at både Finanstilsynet og Norges Bank i sine høringsinnspill understreker at reguleringen må sikre at det ikke innvilges lån etter mindre strenge standarder selv om opprinnelig långiver ikke bærer hele risikoen ved det innvilgede lånet etter verdipapirisering.

Garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at en samlet finanskomité i Innst. 201 L (2019–2020) i forbindelse med behandlingen av den statlige garantiordningen for lån til små- og mellomstore bedrifter uttrykte:

«Komiteen understreker viktigheten av at det følges opp nøye hvordan disse lånene blir gitt, at de treffer bredt, møter det tiltenkte behovet og er gjenstand for politisk oppfølging.»

En samlet komité ba videre regjeringen «sørge for at det særlig ses på lokale og regionale bankers andel», og understreket videre at

«mange av de mindre bankene er spesielt viktige for næringslivet i sin region. Det er viktig at disse mindre bankene får en tilstrekkelig del av rammen som skal fordeles, for eksempel gjennom at deler av ordningen fordeles som en grunnbevilgning til hver finansinstitusjon.»

Disse medlemmer viser til at trass i en svært alvorlig situasjon for små- og mellomstore bedrifter landet rundt meldes det både fra enkeltbedrifter, bransjeorganisasjoner og banker at låneordningen i for liten grad treffer behovet, bl.a. gjennom forskriftsfestede vilkår som ikke i tilstrekkelig grad stemmer overens med Stortingets formål, og at den mange steder blir lite brukt og endatil av enkelte banker ikke blir vurdert som relevant å tilby. Videre påpeker disse medlemmer at det er store geografiske skjevheter i bruken av ordningen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at ordningen bare gjelder lån til bedrifter som forventes å være lønnsomme under normale markedsforhold. Ordningen gjelder uansett ikke lån til bedrifter som var i økonomiske vanskeligheter per 31. desember 2019. I forskriften er dette utdypet med en rekke vilkår i § 5, «Utelukkelse av bedrifter som har vært i økonomiske vanskeligheter», slik at blant annet selskaper der mer enn halve aksjekapitalen eller tilsvarende er tapt på grunn av akkumulerte tap, ikke kvalifiserer for lån etter ordningen.

Disse medlemmer påpeker at dette absolutte kravet kan føre til at en del bedrifter som forventes å være lønnsomme under normale markedsforhold, like fullt utelukkes fra låneordningen. Videre understreker disse medlemmer at dette kravet dermed kan utelukke bedrifter i strid med det som var intensjonen i ordningen. Dette kan for eksempel gjelde bedrifter som har vært gjennom en omstillings- og konsolideringsprosess for å gjøre bedriften mer solid. Ved dette absolutte kravet fratas også bankene muligheten til å utøve skjønn. Dette kan medføre at banker må avvise en del bedrifter som etter bankens vurdering forventes å være lønnsomme under normale markedsforhold, og som den aktuelle bank mener burde få lån under ordningen. Disse medlemmer finner grunn til å påpeke at de utdypende kriteriene for om en bedrift har vært i økonomiske vanskeligheter, ikke har vært diskutert eller behandlet i Stortinget.

Disse medlemmer viser til at flertallet ved behandling av Innst. 201 L (2019–2020) slo fast at regjeringen skal melde tilbake til Stortinget på egnet måte når om lag 50 pst. av rammen er disponert. Disse med-

lemmer understreker betydningen av dette og at det legges til rette for justeringer av ordningen for å sikre at den er innrettet slik at den treffer riktig med tanke på formålet. Blant spørsmålene som bør vurderes, er om løpetiden for lånene under ordningen bør forlenges ut over de angitte tre år.

Disse medlemmer viser til at lånegarantiordningen trekker vekslar på bankenes kompetanse og systemer, ved at det er bankene som forvalter ordningen. Disse medlemmer mener det bør vurderes om bankenes kompetanse på lignende vis kan utnyttes i større grad til å øke investeringene i fremtidsrettede næringer og arbeidsplasser.

Ivaretagelse av norske interesser

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt påpeker at innlemmelsestakten av rettsakter for finansielle tjenester i EØS-avtalen har økt betydelig etter etableringen av EUs finanstilsynssystem. Fra ikrafttreddelsen i januar 1994 til august 2016 ble det tatt inn ca. 135 nye rettsakter for finansielle tjenester, mens det i 2019 alene er tatt inn 267 rettsakter. Disse medlemmer mener det er viktig å beholde nasjonal råderett over finanspolitikken, og påpeker at denne reduseres ved den høye innlemmelsestakten av rettsakter fra EU.

Disse medlemmer understreker betydningen av at det oppnås gode avtaler med Storbritannia i lys av brexit. Det førende for Norge må være å oppnå avtaler med vilkår som ivaretar norske interesser, ikke at reglene speiler EUs regelverk nøyaktig.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt viser til egne merknader i finanskomiteens innstilling til Dokument 8:190 S (2017–2018), der det ble flertall for å be regjeringen komme tilbake til Stortinget seinest i statsbudsjettet for 2020 med et konkret forslag til provenynøytral omlegging av finansskatten der arbeidsgiveravgiftselementet fjernes (anmodningsvedtak nr. 868 (2017–2018)). Disse medlemmer mener det har rammet lokale sparebanker særskilt hardt at regjeringen fortsatt ikke har fremmet noe forslag om omlegging av finansskatten, men kun velger å vise til EØS-rettslige problemstillinger som begrunnelse for avvente å fremleggelse av et slik forslag.

Norsk finanssektor bør også styrkes på andre måter, og disse medlemmer viser i den forbindelse til at medlemmene fra Senterpartiet i innstillingen til oljefondsmeldingen (Meld. St. 20 (2018–2019)) foreslår at oljefondet i størst mulig grad skal administreres fra Norge og ha virksomhet flere steder i landet. En slik prioritering kan danne grunnlaget for levende finansmiljøer flere steder i Norge som privat sektor kan dra nytte av.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet minner om at regjeringen i industrimeldingen (Meld. St. 27 (2016–2017)) varslet en offentlig utredning om kapitaltilgangen til norsk næringsliv, og at kapitaltilgangsutvalget leverte sin utredning 1. mars 2018. Disse medlemmer minner om at Senterpartiet bl.a. i Innst. 360 S (2016–2017) bad om at utvalget skulle se på den geografiske dimensjonen og vurdere tiltak som skal sikre bedre kapitaltilgang i hele Norge, også utenfor de sentrale områdene. Disse medlemmer registrerer at utvalget oppgir å ha fått meldinger om at det er mangel på langsiktig kapital og kompetente eiermiljøer i Norge, særlig i distriktene. Disse medlemmer mener at kapitaltilgangen for næringslivet må styrkes også utenfor de mest sentrale delene av Norge, og at mulige løsninger for dette ikke er godt nok kartlagt av regjeringen.

Disse medlemmer ønsker ellers å poengtere at norske og lokale banker er svært viktige for SMB-bedrifter og deres mulighet til finansiering og rådgivning. Menon-rapporten «Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv» fra 2013 viser at tilstedeværelse av en lokal sparebank i et område øker bedriftenes sannsynlighet for å få lån betydelig, og at lånene som ytes fra en slik bank, også er vesentlig større.

Disse medlemmer er bekymret for at slike hensyn i for liten grad er blitt tatt av regjeringen frem til nå. Blant annet er finansskatten fortsatt innrettet på en måte som er særlig skadelig for lokale sparebanker, som ofte relativt sett har betydelig høyere lønnsutgifter og mindre overskudd enn større forretningsbanker. Disse medlemmer påpeker at Senterpartiet i sitt alternative statsbudsjett både for 2017, 2018, 2019 og 2020 foreslår en omlegging av finansskatten som vil gjøre den til utelukkende en tilleggsskatt på overskudd. En slik løsning vil gi bedre finansieringsbetingelser for SMB-bedrifter og dessuten sikre gode banktjenester til folk i hele Norge.

Avslutningsvis ønsker disse medlemmer å påpeke at meglere og banker inntil 2017 tilbød såkalt skyggerating av et stort antall norske utstedere som ikke har offisiell kredittvurdering fra et av de store internasjonale kredittvurderingsbyråene.

Kapitaltilgangsutvalget fremhevet at bortfallet av skyggerating er negativt, særlig for mindre låntakere, som gjerne er avhengige av slike ratinger for å få lån i markedet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan ordningen med skyggerating kan gjeninnføres, og hvilke grep Stortinget og regjeringen kan ta for å oppnå dette, og komme tilbake til Stortinget med dette seinest våren 2021.»

«Stortinget ber regjeringen utrede erfaringene med garantiordningen for lån til små og mellomstore bedrifter og vurdere lignende ordninger som en del av næringspolitikken.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede hvordan rammevilkårene for og reguleringen av finansbransjen kan endres slik at de fremmer omstilling og klimakutt, og slik at klima og klimarisiko vektlegges mer i kredittprosessen.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at Norge ikke har en statlig investeringsbank, mens det finnes mer enn 90 av dem i verden, hvorav EUs investeringsbank EIB er den største offentlige banken i verden. Disse medlemmer mener statlige investeringsbanker kan bidra til at man lettere kan finansiere tiltak som bidrar til grønn omstilling, gjennom å utstede obligasjoner og låne ut med langsiktig risiko under langsiktige lønnsomhetskrav. En slik bank vil kunne bidra til at staten får mulighet til å låne penger til fornybare prosjekter, bedrifter i fastlandsindustrien, oppstartsselskaper og gründere, som hver og en er essensiell for å lykkes i det grønne skiftet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede etableringen av en statlig grønn investeringsbank og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Disse medlemmer viser til at for å nå klimamålene og omstille økonomien trengs det store investeringer i fornybar energi, infrastruktur og nye næringer. Pengene finnes, men de investeres fortsatt i for stor grad i aktiviteter og infrastruktur som øker utslippene og forlenger omstillingen, i stedet for i klimaløsninger. Disse medlemmer viser til at finansnæringens rolle i det grønne skiftet er å bidra til omstilling i andre næringer og reduksjon av klimagassutslipp. Finansnæringen må bidra til å flytte pengene over til klimavennlige prosjekter, som omstiller og kutter utslipp i tråd med Parisavtalen. Da må strategiene og praksis for utlån, investeringer og forsikringer vekte klima og omstilling høyt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt vil understreke at det er store bevegelser på gang internasjonalt. Kull-, olje- og gassaksjer er under press.

Det danske pensjonsfondet MP Pension har fjernet flere store oljeselskaper fra sin portefølje, deriblant Equinor. Og de er ikke de eneste; pensjonsfond over hele verden går ut av oljeaksjer. Samtidig varsler verdens største investeringsforvalter Black Rock at de går ut av kullprosjekter og vil vektlegge klimarisiko høyere.

Disse medlemmer viser til at det generelt er god tilgang på kapital, men pengene investeres ikke i dag i omstilling og klimakutt. Problemet er todelt: For det første investeres det for mye i blant annet eiendomsmarkedet, investeringer som i seg selv ikke bidrar til nødvendig omstilling og nye næringer. For det andre investeres det i prosjekter som øker klimagassutslippene og låser kapital og utslipp. Prosjekter og virksomheter som kutter klimagassutslipp og omstiller, vurderes ofte som umodne og med høyere risiko enn andre. Da kan det være vanskelig å sikre dem långivere og egenkapital.

4. Forbrukerne i finansmarkedene

4.1 Sammendrag

Forbrukerne har behov for et særlig vern og gode rettigheter i finansmarkedene. Forbrukerne kan ha svake forutsetninger for å vurdere risiko, kostnader og avkastningspotensial for en del finansielle tjenester før avtaler inngås. Beslutninger med stor innvirkning på privatøkonomien, som opptak av lån til kjøp av bolig og valg av pensjonsprodukt, tas få ganger i livet, og det kan være lite rom for å prøve og feile.

Regelverket skal sikre at forbrukerne kan handle trygt med profesjonelle finansforetak, men det fritar ikke forbrukerne for risiko eller ansvar. Regjeringen er opptatt av at forbrukerne skal ha kompetanse og informasjon som gjør dem i stand til å ta gode beslutninger for egen økonomi.

Pågående regelverksarbeid

Forbrukervernet står sentralt i regelverk og tilsyn på finansmarkedsområdet, gjennom blant annet krav til kundebehandling, informasjon og rådgivning. I tillegg ligger mye av forbrukervernet i generelt regelverk under andre departementer, som f.eks. konkurranseloven og markedsføringsloven under henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet og Barne- og familiedepartementet. Barne- og familiedepartementet har også ansvaret for gjeldsordningsloven, som regjeringen nå arbeider med å revidere. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med endringer i inkassoloven basert på et forslag som er på høring frem til sommeren, og forslag til en omfattende revisjon av finansavtaleloven. Målet med revisjonen av finansavtaleloven er å gjennomføre EU-direktiver om boliglån, forbrukerkreditt og betalingskontoer og betalingstjenester, innføre tiltak mot gjeldsproblemer og å modernisere lovens utforming og lovre-

gulere forhold som i dag er regulert av ulovfestet kontraktsrett.

Finanstilsynet har kartlagt at særlig utenlandske finansforetak og filialer, men også en del norske foretak, ikke er tilsluttet en godkjent tvisteløsningsordning, som Finansklagenemnda. Kundene til disse foretakene har dermed et svakere vern av sine rettigheter og interesser, bl.a. ved at regler om dekning av forbrukerens sakskostnader i bestemte tilfeller ikke kommer til anvendelse. Høsten 2019 hadde departementet på høring forskriftsregler som pålegger alle foretak som tilbyr finansielle tjenester til forbrukere i Norge, å være tilsluttet et godkjent klageorgan. Departementet tar sikte på å følge opp høringsforslaget gjennom en forskrift og forslag om lovendringer.

Regjeringen satte i oktober 2019 ned et utvalg som skal gå gjennom eiendomsmeglingsloven og foreslå en fremtidsrettet regulering. I tråd med Granavolden-plattformen skal utvalget se på muligheter for forenklinger og økt trygghet for forbrukerne. Tillit til at omsetningen av eiendom skjer på en enkel og trygg måte, er sentralt for et velfungerende boligmarked. Utvalget skal legge frem sin utredning tidlig i 2021.

Kundemobilitet og konkurranse

Det har blitt enklere å bytte bank og forsikringsforetak de siste årene, bl.a. fordi norske banker har samlet seg om Finans Norges regler om samarbeid ved bankbytte. Justis- og beredskapsdepartementets forslag til ny finansavtalelov vil omfatte bl.a. lovfesting av mesteparten av Finans Norges regler. Lovforslaget skal bidra til hurtig og sikkert bytte av bankforbindelse i tråd med EUs betalingskontodirektiv. Muligheten for å identifisere seg og signere konto- og låneavtaler raskt og digitalt med BankID har også gjort det enklere å bytte bank.

Andelen som bytter boliglånsbank, har ligget rundt 8–10 pst. de siste årene, mens andelen som reforhandler boliglånet, har ligget på ca. 25 pst., ifølge en undersøkelse fra Kantar. De vanligste svarene på hvorfor kundene ikke bytter eller reforhandler, er at de er fornøyd med banken sin eller tror det er lite å spare. Få svarer at de tror bankbytte er vanskelig. Det er enda færre som svarer at de tror det er vanskelig å bytte skadeforsikringsforetak, og det er også flere som bytter i dette markedet. Mange opplever det imidlertid som vanskelig å sammenligne tilbudte livsforsikrings- og pensjonsprodukter. Noe av utfordringen med pensjonsprodukter vil kunne løses ved innføringen av ordningen med egen pensjonskonto, hvor hensikten er å samle tidligere pensjonskapitalbevis og løpende opptjening på ett sted. Dette vil både gi den enkelte en bedre oversikt og øke konkurransen i markedet.

Regjeringen er opptatt av at det skal være enkelt å bytte bank, forsikringsforetak og andre tjenestetilbydere. Det krever at aktørene i finansnæringen enes om

gode løsninger, og at regulering og andre rammebetingelser tilpasses utviklingen i markedene.

EUs reviderte betalingstjenestedirektiv, PSD2, trådte i kraft i Norge i april 2019 og åpnet for at nye aktører kan tilby tjenester basert på kontoinformasjon fra bankene. Det kan øke konkurransen mellom tilbyderne og gjøre det enda lettere å bytte tjenesteleverandør eller bruke flere leverandører samtidig. I det norske markedet har en så langt ikke sett klare tegn til at nye aktører har gått inn og kapret betydelige andeler i markedet for betalingstjenester. I den grad markedsstrukturen har endret seg, har det heller vært gjennom samarbeid mellom eksisterende og nye aktører og ofte med tjenester som bygger på digital infrastruktur som har vært der en stund.

Når en etter hvert ser hvilke utslag ny teknologi i et åpnere marked vil gi, kan det være naturlig å vurdere behovet for ytterligere regelverkstilpasninger og andre tiltak. Regjeringen vil også vurdere EU-kommisjonens varslede gjennomgang av flyttbare kontonumre, det vil si at kunden kan ta med seg kontonummeret ved bytte av bank. Gjennomgangen skulle etter planen foreligge i september 2019, men er forsinket. Regjeringen vil derfor komme tilbake til spørsmålet i en senere finansmarkedsmelding.

Finansportalen drives av Forbrukerrådet og er en av tjenestene som har gjort det enklere å få oversikt over inansielle tjenester og bytte tjenesteleverandør. Portalen samler inn og gir sammenlignbar og enkelt tilgjengelig informasjon om produkter i finansmarkedet, slik at forbrukerne kan finne de beste prisene og vilkårene. I vår har det vært en kraftig økning i aktiviteten på Finansportalen, blant annet fra bankkunder som har sammenlignet renter på boliglån. Det bidrar til at konkurransen fungerer. Prisopplysninger fra Finansportalen blir også benyttet som grunnlag for normrenten og renter på statlige lån. Regjeringen mener at det er avgjørende at både forbrukere og myndighetene kan ha tillit til at Finansportalen gir prisinformasjon som holder høy kvalitet og er oppdatert til enhver tid. Det må derfor være en prioritert oppgave for Forbrukerrådet, som administrerer Finansportalen, å sikre at opplysningene fra Finansportalen til enhver tid er korrekte og dekkende.

Forbrukslån og betalingsproblemer

Tilgang til usikret kreditt, herunder kredittkortgjeld, gir mulighet til å jevne ut forbruket over tid, men skaper også problemer for dem som tar opp større lån enn de klarer å betjene. Forbruksgjeld er ofte en del av årsaksbildet ved gjeldsproblemer. I 2019 ble mer enn 1 av 10 forbrukslån misligholdt i mer enn 90 dager, mens det gjaldt 1 av 14 forbrukslån i 2018. I 2017 utgjorde forbruksgjelden i gjennomsnitt nesten 700 000 kroner i gjeldsordningssakene. Bankenes tap på forbrukslån

økte betydelig i 2019, fra 1,7 til 2,7 pst. av samlede forbrukslån, etter å ha ligget relativt stabilt de siste årene.

Økt mislighold og tap på forbrukslån må ses i sammenheng med den sterke utlånsveksten som inntil nylig preget dette markedet. Det har vært betydelige utfordringer i markedet, bl.a. aggressiv markedsføring og mangler i bankenes kredittvurderinger. Regjeringen har derfor iverksatt en rekke tiltak, og ytterligere tiltak er under arbeid. Flere av tiltakene har kommet på plass gjennom 2019. Særlig har bankene måttet forholde seg til de nye kravene til utlånspraksis for forbrukslån siden mai i fjor, mens gjeldsinformasjonsforetakene kom i drift i løpet av sommeren. Tilgang til opplysninger om lånesøkernes usikrede gjeld gjør det lettere for bankene å unngå å gi forbrukslån til personer som har høy gjeld fra før. Kravene til utlånspraksis er også med på å sikre at forbrukerne ikke får ta opp gjeld de ikke evner å betjene.

Rammene for forbrukslånsbankenes virksomhet er dermed betydelig endret sammenlignet med situasjonen bare for ett år siden, og det har trolig bidratt til den avdempingen en har sett på forbrukslånsmarkedet. Samtidig gir den kraftige økningen i misligholdet grunn til uro. Det er nå viktig at bankene etterlever de mange nye pliktene som har blitt innført de siste årene. Regjeringen forventer at det over tid også vil bedre misligholdstallene.

Regjeringens forslag til ny finansavtalelov vil inneholde bestemmelser som styrker forbrukervernet ved inngåelse av kredittavtaler. Etter at lovforslaget er lagt frem for Stortinget, vil regjeringen se nærmere på bl.a. behovet for strengere regler om markedsføring av kreditt. Gjennomgangen av inkassoloven har blant annet som mål å redusere inkassosalærene og å sikre at inkassosaker behandles på en betryggende måte.

Barne- og familiedepartementet vil evaluere gjeldsinformasjonsloven når gjeldsinformasjonsforetakene har vært i ordinær drift i to år, det vil si i 2021. Det er hjemmel i loven til å utvide opplysningspliktene til all sikret og usikret gjeld. Blant annet Forbrukerrådet, Finans Norge og Finanstilsynet har tatt til orde for å ta denne adgangen i bruk. Regjeringen mener en slik utvidelse vil være i tråd med intensjonen med gjeldsinformasjonsloven og bidra til å øke nytten av gjeldsinformasjonsforetakene.

Utviklingen det siste året tilsier etter regjeringens vurdering ikke at det er behov for å innføre såkalte rentetak eller kostnadstak for forbrukslån, som på Stortingets anmodning ble nærmere vurdert i Finansmarkedsmeldingen 2019. Så lenge det ikke har vokst frem noe stort marked for små lån med kort løpetid og svært høye effektive renter, slik det har gjort i en del land som har tatt dette virkemiddelet i bruk, vil ikke de potensielle gevinstene kunne forsvare ulempene. Et rentetak kan for eksempel virke normdannende eller legge til rette for koordinering av rentefastsettelsen til bankene og

føre til økte renter på samlede forbrukslån. Regjeringen følger imidlertid tett med på markedsutviklingen og effekten av innførte og varslede tiltak og vil på den bakgrunn vurdere behovet for ytterligere tiltak.

Tilbud og bruk av kontanter

De fleste betalingene i Norge skjer i dag med elektroniske løsninger som betalingskort, mobilbetaling og nettbank. Våren 2019 ble mindre enn hver tiende betaling på utsalgssteder og mellom privatpersoner gjort i kontanter, mens det samme gjaldt hver fjerde betaling i 2007. Dette er resultatet av et effektivt elektronisk betalingssystem. Samtidig er det fortsatt behov for kontanter som betalingsmiddel og verdioppbevaringsmiddel, og som beredskap ved svikt i de elektroniske betalings-systemene.

Bankene har gradvis nedskalert kontanttilbudet over mange år, og den enkelte bank er ikke forpliktet til å opprettholde tilbudet på vegne av fellesskapet. Samtidig stiller finansforetaksloven krav om at bankene skal tilby kontanttjenester som møter kundenes forventninger og behov. Norges Bank og Finanstilsynet mener utviklingen skaper usikkerhet om hvorvidt kravet vil bli tilfredsstillende oppfylt fremover, og har gått inn for å forskriftsfeste konkrete krav til bankene.

Regjeringen har viet særlig oppmerksomhet til utviklingen i bankenes tilbud av kontanttjenester i de to siste finansmarkedsmeldingene. Regjeringens utgangspunkt er at bankenes ansvar for kontanttilbudet trolig håndteres mer effektivt gjennom bankenes egne fellesløsninger enn gjennom å regulere enkeltelementer som f.eks. kapasitet, åpningstider og geografisk spredning. I Finansmarkedsmeldingen 2019 varslet departementet at slik regulering likevel kan bli aktuell dersom bankene ikke raskt samler seg om hensiktsmessige fellesløsninger eller hver for seg inngår avtaler som på annen måte sikrer alle bankkunder tilgang til et tilfredsstillende kontanttilbud.

Bankene har det siste året utviklet et felles rammeverk for innskudd og uttak av kontanter i butikker gjennom et samarbeid i Finans Norge og Bits AS, som er finansnæringens infrastrukturselskap. Bits AS fastsatte i desember 2019 et regelverk som blant annet gir den enkelte bank mulighet for å avtale at deres kunder kan bruke kontanttjenester som tilbys av andre banker. Bankene kan også tilby sine kunder innskudd og uttak av kontanter i butikker tilknyttet BankAxept-systemet, eventuelt gjennom en tjenesteleverandør som Vipps AS, som ifølge Finans Norge nå har inngått avtaler med en rekke banker. Løsningen vil være tilgjengelig for bankkundene i løpet av våren 2020. Når løsningene har vært i drift ett år, vil det ifølge Finans Norge vurderes om det er behov for å utvikle ytterligere samarbeidsløsninger, f.eks. for innskuddsautomater.

Når banknæringens nye løsninger for å opprettholde kontanttilbudet har virket noen måneder, tar Finansdepartementet sikte på å be Finanstilsynet og Norges Bank om en ny kartlegging av kontanttilbudet. Da vil en også ha en bedre oversikt over konsekvensene av at DNB har sagt opp avtalen med Posten om å tilby grunnleggende banktjenester, med virkning fra 1. juli. Kartleggingen vil danne grunnlaget for en ny vurdering av om kontanttilbudet til norske bankkunder kan anses som tilfredsstillende over hele landet, eller om det kan være behov for nærmere regulering av bankenes plikter.

Forbrukere har etter finansavtaleloven alltid rett til å gjøre opp med kontanter hos en betalingsmottaker. Siden loven ble vedtatt i 1999, har det skjedd store endringer i tilgangen på ulike betalingsløsninger og i måten finansavtaler inngås på. Det kan derfor være behov for å se på om dagens regler er hensiktsmessige, og om det er behov for presiseringer. Justis- og beredskapsdepartementet vil se nærmere på reglene om rett til kontant betaling i etterkant av arbeidet med en ny finansavtalelov.

Pensjon

Det vedvarende lave rentenivået og den økende levealderen i befolkningen har påvirket pensjonsmarkedet. Lavere forventet avkastning og økt utbetalingsperiode har gjort det dyrere å finansiere en gitt årlig og livsvarig pensjonsytelse. Over tid har tradisjonelle ytelsesordninger blitt faset ut, mens ny pensjonsopptjening stort sett skjer i innskuddsordninger. Det er likevel fortsatt en betydelig kapital bak rettigheter fra ytelsesordninger og da spesielt i fripoliser. Regjeringen vil legge til rette for trygge og forutsigbare rammer for privat pensjonssparing gjennom reguleringen av både pensjonsleverandører og pensjonsprodukter.

Et godt regelverk må vedlikeholdes og videreutvikles både for den voksende innskuddsdelen av markedet og for forvaltningen av midlene som ligger bak allerede opptjente pensjoner. For innskuddsordninger er arbeidet med å innføre egen pensjonskonto og utrede pensjonsopptjening fra første krone og første dag sentralt, mens det for ytelsesordningene særlig arbeides med regelverket for forvaltningen av pensjonskapitalen. De overordnede målene for regelverksarbeidet er trygghet for opptjente pensjoner, en effektiv og rasjonell forvaltning av pensjonskapital, god oversikt og mulighet til innflytelse over egen pensjon og velfungerende konkurranse i pensjonsmarkedet.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at mislighold og tap på forbrukslån er betydelig høyere enn for andre typer lån til privatpersoner. Veksten i forbrukslån var lenge svært høy, men har de siste årene bremsset opp. I 2019 var det en klar nedgang i utlånsveksten hos både norske og utenlandske forbrukslånsbanker i Norge, og den samle-

de årsveksten var bare 1,6 pst. Komiteen viser til at dette har sammenheng med en rekke tiltak som er iverksatt de seneste årene. I april 2017 fastsatte Justis- og beredskapsdepartementet en forskrift om markedsføring av kreditt, som skal forhindre aggressiv og pågående markedsføring som leder forbrukernes oppmerksomhet bort fra mulige negative konsekvenser ved låneopptaket. Finansdepartementet fastsatte i april 2017 en forskrift som pålegger bankene å fylle ut samlet utestående kreditt i beløpsfeltet på fakturaen. Den nye gjeldsinformasjonsloven, som Stortinget vedtok i juni 2017, åpner for at gjeldsinformasjonsforetak med konsesjon kan formidle gjeldsopplysninger mellom banker og andre kredittyttere til bruk ved kredittvurdering av privatpersoner. I tillegg kan bl.a. myndighetene bruke opplysninger for analyse-, overvåknings- og statistikkformål. All usikret forbruksgjeld omfattes, og alle finansforetak har plikt til å utlevere gjeldsopplysninger. Finanstilsynet har også fastsatt høyere soliditetskrav (pilar 2-krav) for flere av forbrukslånbankene de siste årene. De økte kravene innebærer at forbrukslånbankene må holde mer egenkapital for et gitt utlånsvolum, noe som bidrar til å øke den tapsbærende evnen til bankene. Tilleggskravene kan også øke kostnadene ved rask ekspansjon dersom bankene må hente inn egenkapital fra eierne eller aksjemarkedet.

Komiteen viser til at andelen oppgjør som er gjort med kontanter, har falt betraktelig i mange år, og andelen kontantbetalinger er lav i Norge også sammenlignet med andre land. Komiteen viser til at retten til å betale kontant behandles i forbindelse med ny finansavtalelov, som ble lagt frem for Stortinget 30. april i år og ligger til behandling i Stortinget når denne meldingen behandles.

Komiteen understreker viktigheten av god regulering som ivaretar forbrukerne. Det er særlig viktig med oppmerksomhet om dette i økonomiske krisetider som nå. Komiteen imøteser rask oppfølging av regelverksarbeid som styrker forbrukernes stilling knyttet til inkassoloven, gjeldsordningsloven og finansavtaleloven. Komiteen er blant annet opptatt av at inkassosalærer må reduseres.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre understreker at det i forbindelse med evalueringen av gjeldsregisteret vil være naturlig å vurdere en utvidelse, slik at også annen gjeld i størst mulig grad inngår. Disse medlemmer mener det vil gi forbrukeren bedre oversikt over egen gjeldssituasjon og bankene et bedre verktøy for å gjøre gode og presise kredittvurderinger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Ven-

streparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at over én million medlemmer av innskuddspensjonsordninger i 2019 kun hadde opptjening for inntekt over 1 G. Innskuddssatsene for disse medlemmene er generelt lavere enn for medlemmer med opptjening fra første krone.

Disse medlemmer understreker at spørsmålet om pensjon fra første krone er et politisk spørsmål, og viser her til forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Stortinget om å rette opp denne urettferdigheten i pensjonssystemet. Regjeringen har satt ned en arbeidsgruppe med medlemmer fra departementene og arbeidslivets parter som skal levere en utredning våren 2020. Disse medlemmer imøteser denne utredningen, men minner om at arbeidslivets parter tidligere har gitt uttrykk for at pensjon fra første krone er et spørsmål for lovgiver.

Disse medlemmer understreker at det fortsatt er en alvorlig situasjon i forbrukslånmarkedet. Tilfanget av ny gjeld har avtatt, men misligholdet av eksisterende gjeld økte eksponentielt i 2019. Det varsles ingen nye tiltak for å bedre situasjonen, som er en finansiell sårbarhet for både norsk økonomi og mange enkeltpersoner.

Disse medlemmer viser til at dagens gjeldsregister ble innført først i juli 2019, selv om det både ble gjennomført en utredning av et offentlig gjeldsregister og fremmet et konkret forslag for Stortinget mange år tidligere. Dette ble trukket av den sittende regjeringen Solberg etter stortingsvalget i 2013.

En stor svakhet ved dagens gjeldsregister er at det kun omhandler usikret gjeld eller forbruksgjeld, og disse medlemmer fremhever behovet for å utvide gjeldsregisteret til å omfatte all gjeld, slik at man raskt og effektivt skal kunne fremstille et mest mulig helhetlig bilde av den enkelte lånsøkers gjeldsgrad.

Disse medlemmer vil påpeke at bankene i dag har for vide rammer til å gi forbrukslån uten selv å ta risiko for tap, og viser til at gjeld blir solgt og videresolgt til inkassoselskaper før namsmannen får ansvar for og kan arbeide med innkrevingen. Tilgjengeligheten til et effektivt namsmannsapparat, også for inndrivning av lån som er i strid med lov og forskrift, er med på å redusere bankenes risiko for tap.

Disse medlemmer mener det må vurderes tiltak slik at risikoen for tap ved lån som er innvilget i strid med lov og forskrift, i større grad må bæres av utlåner.

Disse medlemmer påpeker videre at det må være et krav at finansforetakslovens bestemmelse om god forretningsskikk og forbrukslånforskriften er etterlevd før kreditor kan benytte inkasso og inndrivning via namsmannen for å inndrive misligholdte lån. Disse medlemmer er positive til et kostnadstak som begrenser hvor høye de akkumulerte kostnadene ved et

forbrukslån kan bli. Alle renter og gebyrer frem til lånet er nedbetalt, samt kostnader som påløper som følge av mislighold, bør inngå, dette for å sikre at kreditor selv må dekke overskytende kostnader ved inndrivelse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til forslag fremmet av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 25 (2018–2019) Framtidas forbruker – grønn, smart og digital, jf. Innst. 171 S (2019–2020):

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å utvide gjeldsregisteret slik at det inneholder all gjeld, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2021.»

'Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et lovforslag som sikrer at forbrukslånssbankene ikke kan selge forfalte forbrukslån og heller ikke benytte det offentlige innkreivingsapparatet hvis de ikke kan dokumentere at kravene for å innvilge lån var oppfylt.'

'Stortinget ber regjeringen fremme forslag til Stortinget om et kostnadstak som beskytter forbrukere i betalingsvanskeligheter mot urimelig høye kostnader og en ukontrollert gjeldsvekst. »

Forbrukslån

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt peker på at forbrukslån er en type kreditt som det i lang tid har vært oppmerksomhet rundt, blant annet fordi låneformen synes å være tettere forbundet med gjeldsproblematikk enn noen annen lånetype. Selv om slike lån utgjør i underkant av 4 pst. av husholdningenes gjeld, står renteutgiftene for forbrukslån for om lag 13 pst. av husholdningenes samlede renteutgifter.

Disse medlemmer understreker at det er positivt at veksten i forbrukslån har avtatt den siste tiden, og mener det er naturlig å se dette i sammenheng med bl.a. de nye kravene til utlånspraksis for forbrukslån og at gjeldsinformasjonsforetakene kom i drift i løpet av 2019. I lys av dette finner disse medlemmer grunn til å påpeke at regjeringen brukte over fire år på å utrede et privat gjeldsregister. Denne sendrektigheten kan ha bidratt til at flere familier havnet i en gjeldsfelle med de problemene det medfører.

Disse medlemmer påpeker at til tross for at veksten i forbruksgjeld har avtatt, har mislighold av slike lån økt, og bankenes tap på forbrukslån økte betydelig i 2019.

Disse medlemmer påpeker at gjeldsregistre som nå er opprettet, kun omfatter usikret forbruksgjeld. Videre viser disse medlemmer til at gjeldsinforma-

sjonsloven skal evalueres i 2021, og at det i den forbindelse vil vurderes en utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen til å omfatte flere typer gjeld. Disse medlemmer mener det ikke er grunn til å vente med å utvide gjeldsregisteret til å omfatte flere typer gjeld.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag om å utvide gjeldsregisteret i forbindelse med statsbudsjettet for 2021.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt har lagt merke til at ulike typer forbrukslansprodukter markedsføres stadig mer målrettet og aggressivt.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget senest våren 2021 med et forslag om å forby markedsføring av forbrukslån.»

Disse medlemmer viser til egne merknader i Innst. 293 L (2017–2018).

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen så snart som mulig og senest våren 2021 komme tilbake til Stortinget med et forslag om å forby returprovisjoner.»

Disse medlemmer synes det er positivt at regjeringen nå har gjennomført noen tiltak for å demme opp for noen av problemene med forbrukslån, og imøteser videre oppfølging av dette i arbeidet med ny finansavtalelov. Samtidig er det uheldig at viktige virkemidler, som for eksempel rentetak, ikke innføres. Disse medlemmer har merket seg at det er innført rentetak på lån og kreditt i mange land i verden, herunder i 14 EU-land, senest i Sverige (SOU 2016:68) og Finland. Rentetak vil ha den virkningen at det ikke lenger vil være lønnsomt for bankene å gi lån til de personene som har høyest kredittrisiko, det vil si den gruppen som står i størst fare for å få betalingsvansker og på lengre sikt omfattende gjeldsproblemer. Med andre ord er rentetak et målrettet virkemiddel. Organisasjoner som Forbrukerrådet, Huseiernes landsforbund og Gjeldsofferalliansen har tatt til orde for å innføre rentetak i Norge. Også krefter innad i bransjen anbefaler dette.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2021 legge frem et forslag om innføring av rentetak i Norge.»

Styrke forbrukernes rettigheter til bankbytte

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, er opptatt av forbrukernes stilling og ønsker å understreke at regjeringens arbeid med såkalt kontonummerportabilitet, dvs. at man skal kunne ta med seg sitt kontonummer når man bytter bank, går for tregt. Flertallet viser til at EU-kommisjonens varslede gjennomgang av flyttbare kontonumre var forventet i september 2019, men er forsinket. I Finansmarkedsmeldingen 2020 skriver regjeringen at den vil komme tilbake til spørsmålet i en senere finansmarkedsmelding. Flertallet understreker betydningen av fremdrift i dette arbeidet.

Flertallet registrerer ellers at bl.a. Huseiernes landsforbund påpeker at flytting av tjenester som eFaktura og AvtaleGiro i dag er unødvendig komplisert når man bytter bank, og at forenklinger på dette området kan bidra til en mer velfungerende konkurransesituasjon for banktjenester. Flertallet ber regjeringen merke seg dette og vurdere å innføre snarlige tiltak.

Flertallet mener at regjeringens planer på dette området er for uforpliktende, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget senest våren 2021 med et konkret forslag til hvordan man kan sikre kontonummerportabilitet i Norge, samt et forslag til ordning for enkel flytting av tjenester som eFaktura og AvtaleGiro mellom kontoer.»

Krisehåndtering og innskuddsgaranti

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at de nye reglene om krisehåndtering og innskuddsgaranti trådte i kraft 1. januar i 2019. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at garantien opprettholdes på 2 mill. kroner og ikke må senkes som følge av EU-tilpasninger. Det er etter disse medlemmers syn uheldig at det fortsatt foreligger usikkerhet rundt disse spørsmålene, og at norske bankkunder lever i uvisshet rundt størrelsen på innskuddsgarantien. Disse medlemmer ber regjeringen intensivere arbeidet for å sikre innskuddsgarantien.

Disse medlemmer påpeker at kontanter i dag er den klart mest pålitelige betalingsteknologien, og at den i overskuelig fremtid vil gi en beredskapsmulighet som man ikke ellers kan få. Disse medlemmer viser til omtalen i Finansmarkedsmeldingen 2020 om at ban-

kenes gradvise nedskalering av kontanttilbudet har bidratt til usikkerhet om hvorvidt kravet om at bankene skal ha et tilbud av kontanttjenester som møter kundenes forventninger og behov, vil bli oppfylt fremover.

Disse medlemmer viser til at Norges Bank og Finanstilsynet derfor har gått inn for å forskriftsfeste konkrete krav til bankene. Disse medlemmer påpeker meldingens omtale av at det hersker usikkerhet om «hvorvidt tjenester i medhold av det nye Bits-regelverket kan sikre alle bankkunder tilgang til et tilfredsstillende kontanttilbud», og understreker betydningen av at dette er noe regjeringen følger opp fremover.

Videre viser disse medlemmer til at det har kommet innspill fra flere hold, bl.a. fra Norges Bank, som mener at retten til å betale med kontanter bør presiseres, slik at næringsdrivende ikke kan fastsette i sine forretningsvilkår at retten ikke gjelder. Disse medlemmer støtter en slik presisering av retten til å betale med kontanter.

Disse medlemmer påpeker at Finanstilsynet i sin oppfølging av bankenes plikt til å tilpasse sine kontantløsninger til dokumenterte og tallfestede vurderinger av risiko for økt etterspørsel etter kontanter, finner at «de fleste bankene har truffet hensiktsmessige tiltak, men det er forbedringspunkter hos mange, bl.a. når det gjelder testing av løsningene». Disse medlemmer understreker viktigheten av at disse forbedringspunktene følges opp.

Utvidelse av Finansklagenemndas mandat

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Rødt, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede om Finansklagenemnda kan få utvidet mandat, f.eks. til også å behandle klager fra organisasjoner, næringsdrivende og bedrifter, eventuelt organisasjoner og bedrifter under en viss størrelse.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Finansklagenemnda i dag kun behandler klager fra forbrukere. Disse medlemmer er i løpet av de siste årene blitt kontaktet av flere mindre organisasjoner og bedrifter som opplever at det er urimelig at ikke de også har en slik tilgang. Disse medlemmer påpeker at små bedrifter og organisasjoner sjelden har ressurser til å gå til rettssak, og at disse gjerne kan oppleve betydelige vanskeligheter f.eks. ved kontraheringsnekt. Disse medlemmer påpeker at også enkeltpersoner som er næringsdrivende, opplever å få sine klager avvist.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at det i forbindelse med koronakrisen har fremkommet en rekke eksempler på at ulike virksomheter har nektet å ta imot betaling med kontanter, be-

grunnet i smittevern hensyn. Det har bredd seg en oppfatning om at kontanter kan innebære en smitterisiko, og at det kan legitimere kontantnekt. Kontantnekt skaper store utfordringer, ikke minst for de grupper i samfunnet som ikke med enkelhet kan velge elektroniske betalingsløsninger. Disse medlemmer viser til at Norges Bank har forelagt spørsmålet om smitterisiko for Folkehelseinstituttet (FHI). På Norges Banks nettsider 8. mai 2020 fremkommer Folkehelseinstituttets svar, bl.a. følgende:

«Ut fra gjeldende kunnskap, vurderinger gjort av andre myndigheter og på basis av vår egen kunnskapsoppsummering foreligger det ingen indikasjoner på at bruk av kontanter som betalingsmiddel representerer en risiko for spredning av COVID-19 og det er heller ingen indikasjoner for at bruk av kontanter representerer noe høyere risiko for kontaktsmitte enn ved PIN bruk.»

Videre viser Folkehelseinstituttet til Bank for International Settlements (BIS), som i BIS Bulletin No 3 skriver følgende:

«Vitenskapelige bevis tyder på at sannsynligheten for overføring via sedler er liten sammenlignet med andre ofte berørte objekter, for eksempel kredittkort-terminaler eller PIN-koder.»

Disse medlemmer mener regjeringen burde sikre at folks rett til å betale med kontanter blir ivaretatt gjennom koronapandemien, samt at det gjøres allment kjent, både blant de som ønsker å bruke kontanter, og betalingsmottakere, at Folkehelseinstituttet mener det ikke foreligger noen indikasjon på at kontanter representerer en risiko for spredning av viruset eller innebærer en høyere risiko for kontaktsmitte enn ved PIN-bruk.

Disse medlemmer er bekymret over at kontan-tenes stilling som betalingsvirkemiddel i Norge stadig svekkes. Disse medlemmer viser til at Senterpartiet gjentatte ganger de siste årene har fremmet forslag om tiltak for å styrke kontan-tenes stilling, og mener det er beklagelig at regjeringen ikke har truffet virksomme tiltak som kan bidra til å sikre kontan-tenes rolle som betalingsmiddel også for fremtiden. Disse medlemmer oppfatter at regjeringen ikke egentlig besitter noen vilje til å sikre kontan-tenes stilling, men i stedet forsøker å trenere vedtak som kunne bidratt til å styrke kontan-tenes stilling. Et eksempel på dette er regelverket om forbrukers rett til å betale med kontanter, jf. finansavtaleloven § 38. Det er enighet om at dette regelverket har hull, og at det er problematisk at det ikke foreligger noen sanksjonsmulighet ved brudd på regelverket. Blant annet har Norges Bank på det sterkeste anbefalt at loven her strammes inn. Disse medlemmer viser til at representanter fra Senterpartiet har foreslått dette i Representantforslag 147 L (2018–2019), men at dette ikke er noe regjeringen har ønsket å gjøre noe med fore-

løpig. Det vises i Finansmarkedsmeldingen 2020 til at Justis- og beredskapsdepartementet vil se nærmere på reglene om rett til kontant betaling i etterkant av arbeidet med ny finansavtalelov. Disse medlemmer etterlyser fremdrift fra regjeringen i spørsmålet om rett til kontant betaling.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker å påpeke at Finanstilsynet har en meget sentral nasjonal rolle gjennom sin oppgave med å føre tilsyn med den norske finanssektoren. Det er uheldig at stortingsflertallet mot Senterpartiets og Sosialistisk Venstrepartis stemmer gjennom behandlingen av Prop. 127 L (2015–2016) sørget for at Finanstilsynet i praksis er underordnet EU og EUs finanstilsynssystem.

Disse medlemmer vil for øvrig påpeke at de er gjort kjent med at Finanstilsynets arbeid mot useriøse aktører i finansbransjen, herunder foretak og enkeltpersoner som bedrar eldre mennesker for deres livsmidler (bl.a. de såkalte «golden oldies»-sakene), av mange oppfattes som for tregt. Det synes å være et problem at useriøse aktører klarer å starte opp igjen ny ulovlig virksomhet før Finanstilsynet rekker å inndra deres konsesjon. Disse medlemmer påpeker at det er i alles interesse å sikre at finansbransjen opptrer ryddig overfor innbyggerne, og at både myndighetene, herunder Finanstilsynet, og den seriøse delen av bransjen nok med fordel kunne hatt større fokus på å motvirke slik useriøs virksomhet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet peker på at prisene forbrukere må betale for fondsprodukter, er uforholdsmessig høye. All den tid det er et uttrykt ønske fra regjeringens side at flere skal spare i aksjer og fond, synes disse medlemmer det er ulogisk at man på samme tid nekter å gjøre noe med et system som gjør slik sparing mindre lønnsom for forbruker og mer lønnsom for finansbransjen enn det som ville vært tilfelle i et fungerende marked. Disse medlemmer har vært i dialog med finansnæringen for å finne løsninger på dette problemet. Ledende aktører i bransjen innser at dagens system ikke kan stå seg i lengden, og ønsker endring. Etter disse medlemmers syn synes det beste og mest effektive tiltaket å være å forby returprovisjoner. Forbrukerrådets syn er at returprovisjoner bør forbys i sin helhet. Disse medlemmer registrerer at bransjen foretrekker ulike hybridløsninger, og at noen store aktører arbeider for å få dette til. Det er imidlertid liten fremdrift i dette arbeidet, og resultatet vil uansett være mindre gunstig for forbruker enn det et forbud vil være.

5. Virksomheten til Norges Bank i 2019

5.1 Sammendrag

Norges Bank skal fremme økonomisk stabilitet og forvalte verdier på vegne av fellesskapet. Banken overvåker stabiliteten i det finansielle systemet og gir vurderinger av utsiktene for finansiell stabilitet i offentlige rapporter flere ganger i året. Hvert kvartal gis et råd til Finansdepartementet om nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet.

Norges Bank skal bidra til robuste og effektive betalingssystemer og er oppgjørsbank på øverste nivå i Norge. Sentralbanken yter lån til banker og sentrale motparter, utsteder sedler og mynter, forsyner bankene med kontanter og fører tilsyn med interbanksystemene. Norges Bank forvalter også bankens valutaeserver.

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken etter retningslinjer fastsatt i bestemmelse om pengepolitikken. I bestemmelsen slås det fast at det operative målet for pengepolitikken skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt bidra til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

Stortinget vedtok ny sentralbanklov 17. juni 2019. Loven inneholder en ny formålsbestemmelse for sentralbankens virksomhet. Det har også blitt opprettet en ny komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet.

Det viktigste virkemiddelet i utøvelsen av pengepolitikken er styringsrenten. I løpet av 2019 hevet Norges Bank styringsrenten tre ganger, fra 0,75 pst. til 1,5 pst.

Finansdepartementet gir hvert år en vurdering av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken. Etter departementets syn har pengepolitikken i 2019 vært utøvd på en god måte. Det er etter departementets syn bred tillit til pengepolitikken hos markedsaktører, de akademiske miljøene og opinionen i alminnelighet.

Norges Bank forestår også forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU) på vegne av staten og etter nærmere bestemmelser fastsatt av Finansdepartementet. Forvaltningen av SPU, herunder resultatene og vurderingene av disse, omtales nærmere i en egen melding.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

Komiteen vil fremheve at spørsmålet om hvorvidt Norges Bank skal få utstede digitale kontanter, er en viktig problemstilling. Det er avgjørende at en så stor endring i pengesystemet blir politisk forankret, og komiteen forventer at Stortinget involveres i vurderingen av dette.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med Finansmarkedsmeldingen 2021 legge frem en nærmere

vurdering av spørsmålet om digitale sentralbankpenger.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til høringsinnspill fra SpareBank 1, som påpeker at

«enhver form for innføring av digitale sentralbankpenger vil kunne medføre en rekke konsekvenser for bankenes finansiering, utlånsvirksomhet og i siste instans ha ulike følger for utsiktene til finansiell stabilitet».

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at uten tiltak som begrenser utslippene og konsekvensene vil klimaendringene få betydelige negative konsekvenser for verdensøkonomien. I tillegg er Norges avhengighet av olje- og gasssektoren en vesentlig finansiell risiko. Det negative økonomiske sjokket kan bli stort. Disse medlemmer mener derfor håndtering av klimarisiko må være en sentral del av makrotilsynet. I tillegg må også Norges Bank aktivt bidra til den nødvendige omstillingen av norsk økonomi. Sentralbanken, som en av våre viktigste samfunnsinstitusjoner, må ha som oppgave å løse samfunnets viktigste økonomiske utfordringer.

Disse medlemmer mener klimaomstilling må bli en del av formålet til Norges Bank. Sentralbanken må pålegges å bidra til at klimamålene Norge er forpliktet til gjennom internasjonale avtaler, nås, og gjennomføre fortløpende vurderinger av hvordan klimaendringene, og de økonomiske og politiske endringene dette medfører, påvirker norsk økonomi.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne vil peke på at bakgrunnen for spørsmålet om digitale sentralbankpenger er nettopp kontanternes svekkede stilling, som Senterpartiet viser bekymring for, og dreier seg om at Norges Bank kan opprettholde sin rolle i landets pengeforsyning i en situasjon hvor kontantbruken er nedadgående. Bankenes finansieringskostnader har gått ned som følge av denne utviklingen, som i seg selv kan medføre risiko for finansiell ustabilitet. Disse medlemmer deler likevel Senterpartiets vurdering av at saken må fremlegges for Stortinget, da det er et viktig demokratisk spørsmål.

6. Virksomheten til Finanstilsynet i 2019

6.1 Sammendrag

Finanstilsynet fører tilsyn med at finansforetakene følger lover og forskrifter. Finanstilsynet gjennomfører regelmessige analyser av utviklingen i finansnæringen og av de økonomiske forholdene nasjonalt og internasjonalt. Ett av Finanstilsynets hovedmål er å bidra til fi-

nansiell stabilitet, og tilsynet legger i sin virksomhet vekt på både risikoen finansforetakene står overfor som følge av den makroøkonomiske utviklingen, og risikoen for det finansielle systemet og økonomien som finansforetakene samlet kan generere.

Finanstilsynet arbeidet i 2019 bl.a. med å videreføre arbeidet med modeller som benyttes i vurderinger av utviklingen i norsk økonomi og i stresstesting av bankene. Tilsynet gjennomførte stresstester av 20 norske bankkonsern og nær 90 mindre norske banker. I tillegg ble åtte forbrukslånsbanker stresstestet. Finanstilsynet deltar i EUs finanstilsynsmyndigheter og har tett samarbeid med andre nasjonale tilsynsmyndigheter.

Finanstilsynet gjennomfører løpende dokumentbasert tilsyn på grunnlag av rapportering fra foretakene, og dette danner sammen med overvåking av markedene og norsk økonomi grunnlag for en risikobasert utvelgelse av foretak for stedlig tilsyn. Stedlig tilsyn er viktig for å identifisere eventuelle problemer og gir mulighet for tett dialog med ledelse og styre på et tidlig stadium, slik at nødvendige tiltak kan iverksettes på en effektiv måte. I 2019 gjennomførte Finanstilsynet til sammen 24 stedlige tilsyn i banker, kredittforetak og finansieringsforetak. I tillegg ble det gjennomført ni stedlige tilsyn med oppfølging av IRB-godkjenninger og fem stedlige tilsyn med IKT-infrastruktur, katastrofeløsninger og beredskap. Det ble også gjennomført 23 spesialtilsyn på IKT-området og 12 stedlige tilsyn i forsikringsforetak og pensjonskasser. Finanstilsynet gjennomførte en rekke tilsyn på verdipapirområdet og innen regnskap og revisjon, eiendomsmeiling og inkasso.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

7. Virksomheten til Folketrygdfondet i 2019

7.1 Sammendrag

Folketrygdfondet er et statlig særlovselskap som forestår den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge (SPN) etter nærmere bestemmelser fastsatt av Finansdepartementet. Målet med forvaltningen er høyest mulig avkastning over tid, målt i norske kroner og etter kostnader. Markedsverdien av SPN var 268,7 mrd. kroner ved utgangen av 2019. Avkastningen av fondet var i 2019 12,4 pst., som er 0,4 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen fastsatt av departementet. Departementet legger hver vår frem en egen melding som gjør rede for forvaltningen av Statens pensjonsfond i året som gikk, herunder Folketrygdfondets forvaltning av SPN. Finansdepartementet har på bakgrunn av den pågående koronapandemien besluttet å utsette fremleggelsen av meldingen Statens pensjonsfond 2020.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

8. Virksomheten til IMF

8.1 Sammendrag

Det internasjonale valutafondet (IMF) skal fremme samarbeid om det internasjonale monetære systemet, styrke finansiell stabilitet globalt og regionalt og støtte opp under internasjonal handel. Ved utgangen av februar hadde til sammen 18 land låneavtaler med IMF under institusjonens generelle ordninger, og 39 hadde låneavtaler under de subsidierte ordningene forbehold lavinntektsland.

Norge stiller i dag til sammen 11,7 mrd. SDR (tilsvarende i overkant av 150 mrd. kroner med kursen 29. februar) til disposisjon for IMF's generelle låneordninger. Av dette er 3,75 mrd. SDR ordinære kvotemidler som Norge plikter å bidra med. Videre stilles 1,97 mrd. SDR til disposisjon gjennom IMF's multilaterale innlånsordning (NAB) og 6 mrd. SDR gjennom en bilateral låneavtale. Deltakelsen i NAB og bilateral lån er frivillig, og de nåværende avtalene løper ut i henholdsvis 2022 og 2020. Norge bidrar også med midler til de spesielle ordningene for lavinntektsland. Lån til IMF gis gjennom omplassering av Norges Banks valutareserve.

Medlemmenes finansielle forpliktelser og rettigheter, samt stemmevekt, er knyttet til landenes kvoter. Med jevne mellomrom vurderer IMF nivået på og fordelingen av kvotene. IMF's guvernør vedtok i februar å avslutte den pågående kvoterevisjonen uten å endre kvotene. Dette skyldtes i hovedsak at USA, som har blokkerende mindretall, ikke støttet en økning. Økte kvoter ville i praksis ha medført økt stemmevekt til fremvoksende økonomier.

For Norge er det viktig med stabile internasjonale forhold, åpne markeder og et velfungerende globalt sikkerhetsnett. Regjeringen mener Norge bør fortsette å bidra til å opprettholde IMF's finansielle styrke. Den globale krisen som følger av koronapandemien, gjør det ekstra viktig å sikre at IMF har tilstrekkelig finansiering til å bistå medlemmer i nød. Tillit til at multinasjonale finansinstitusjoner har tilstrekkelige ressurser, er også viktig for å dempe kapitalutgang fra utsatte land i en slik krisesituasjon og å bedre lands tilgang til internasjonale kapitalmarkeder.

De bilaterale innlånsavtalene IMF har med en del medlemsland, løper ut ved kommende årsskifte. Hvis det ikke inngås nye avtaler, blir IMF's ressurser da betydelig redusert. For delvis å kompensere for dette vedtok IMF's styre i januar å doble lånebeløpene i NAB-ordningen med virkning fra januar 2021. Norge har mottatt en forespørsel i tråd med dette. Videre vedtok IMF's styre i mars rammeverket for en ny runde med bilaterale lån. Det legges der opp til at lånene i utgangspunktet skal ha

samme omfang som i de gjeldende avtalene, men at beløpene reduseres tilsvarende som de økte NAB-bidragene når den nye NAB-ordningen trer i kraft. Dermed videreføres IMF's utlånskapasitet på dagens nivå.

Nye låneavtaler med IMF forutsetter Stortingets samtykke. Regjeringen legger opp til å be Stortinget om fullmakt til å doble det norske bidraget i NAB-ordningen og til å inngå en ny bilaterale låneavtale med IMF i forbindelse nasjonalbudsjettet 2021.

Som en del av responsen på koronakrisen har IMF bedt medlemslandene om bidrag til å fylle opp IMF's katastrofefond, som brukes til å subsidiere gjeldsbetjeningen til de fattigste medlemslandene dersom de rammes av større naturmessige katastrofer, herunder epidemier. Denne målrettede gjeldsletten når de mest sårbare landene og frigir midler som kan brukes til å håndtere krisen.

Regjeringen er innstilt på å følge opp IMF's forespørsel om bidrag til katastrofefondet, og vil i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2020 foreslå at Norge skyter inn 180 mill. kroner gjennom en bevilgning over bistandsbudsjettet.

Økt pågang fra fattige land som trenger støtte under koronakrisen, gjør at IMF også trenger mer midler til låneordningene for lavinntektsland som finansieres gjennom Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT). Regjeringen legger opp til å fremme forslag for Stortinget i revidert nasjonalbudsjett om å stille nye norske lånebidrag til disposisjon for disse låneordningene.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

9. Endringer av regelverk og konsesjoner i 2019

9.1 Sammendrag

Reguleringen av finansmarkedene består hovedsakelig av lover og forskrifter. Finansdepartementet har i oppgave å fremme lovforslag til Stortinget, og har etter lovgivningen hjemler til å fastsette forskrifter etter nærmere regler. Finansdepartementet har også myndighet til å gi konsesjon til etablering eller endring av virksomhet på finansmarkedsområdet og stille vilkår for konsesjonene. En nærmere oversikt over de viktigste regelverksendringene i 2019 er gitt i kapittel 9. Kapitlet inneholder også en omtale av konsesjoner som ble gitt i 2019.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen tar omtalen til orientering.

10. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede hvordan rammevilkårene for og reguleringen av finansbransjen kan endres slik at de fremmer omstilling og klimakutt, og slik at klima og klimarisiko vektlegges mer i kredittprosessen.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag om å utvide gjeldsregisteret i forbindelse med statsbudsjettet for 2021.

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen i dialog med næringslivet innføre bred rapportering på klimarisiko, som tilpasses anbefalingene til Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD).

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen rapportere på klimarisiko i norsk økonomi i hvert statsbudsjett.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen gi Finanstilsynet i oppdrag å kjøre stresstester av klimarisiko i norske finansinstitusjoner. Finanstilsynet må kartlegge og analysere konsekvenser av klimaendringene for finansiell risiko i Norge.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet:

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen vurdere et særskilt låneprogram for bankene i regi av Norges Bank, samt forlenget løpetid for F-lån.

Forslag fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt:

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen utrede risikoen ved at driften av IT-systemer er utkontraktert til aktører i utlandet, og hvordan sentrale IKT-leverandører og datacentre best kan underlegges tilsyn.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen sørge for at kritisk finansiell IT-infrastruktur driftes fra Norge.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen fremme forslag som ytterligere reduserer bankenes adgang til å ta risiko utenfor kjernevirksomheten.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen utrede etableringen av en statlig grønn investeringsbank og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget senest våren 2021 med et forslag om å forby markedsføring av forbrukslån.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen så snart som mulig og senest våren 2021 komme tilbake til Stortinget med et forslag om å forby returprovisjoner.

Forslag 13

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2021 legge frem et forslag om innføring av rentetak i Norge.

Forslag fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen sette ned et utvalg som skal vurdere hvordan man kan øke markedsandelene til banker og finansinstitusjoner hjemmehørende i Norge, og komme tilbake til Stortinget med en melding om dette senest våren 2022.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 15

Stortinget ber regjeringen utrede innføring av differensierte systemrisikobufferkrav og melde tilbake til Stortinget senest i forbindelse med Finansmarkedsmeldingen 2021.

Forslag fra Senterpartiet og Rødt:

Forslag 16

Stortinget ber regjeringen sørge for at en eventuell tilknytning til en EU-tilsynsstruktur mot hvitvasking og terrorfinansiering ivaretar norsk handlingsrom og ikke innebærer avståelse av suverenitet til EU- eller EØS-organer.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 17

Stortinget ber regjeringen utrede om bankenes kredittgivning er samfunnsøkonomisk gunstig og vurdere

om det er hensiktsmessig med en kvoteordning (credit guidance) på bankenes utlån for forskjellige sektorer.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 18

Stortinget ber regjeringen gjøre en ny vurdering av om kravet til økt systemrisikobuffer bør utsettes og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.

Forslag 19

Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan ordningen med skyggerating kan gjeninnføres, og hvilke grep Stortinget og regjeringen kan ta for å oppnå dette, og komme tilbake til Stortinget med en sak som dette senest våren 2021.

Forslag 20

Stortinget ber regjeringen utrede erfaringene med garantiordningen for lån til små og mellomstore bedrifter, og vurdere lignende ordninger som en del av næringspolitikken.

11. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding til vedtak I og IV fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding til vedtak II fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt.

Komiteens tilråding til vedtak III fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til stortingsmeldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

I

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med Finansmarkedsmeldingen 2021 legge frem en nærmere vurdering av spørsmålet om digitale sentralbankpenger.

II

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget senest våren 2021 med et konkret forslag til hvordan man kan sikre kontonummerportabilitet i Norge, samt et forslag til ordning for enkel flytting av tjenester som eFaktura og AvtaleGiro mellom kontoer.

III

Stortinget ber regjeringen utrede om Finanskla-
genemnda kan få utvidet mandat, f.eks. til også å be-
handle klager fra organisasjoner, næringsdrivende og

bedrifter, eventuelt organisasjoner og bedrifter under
en viss størrelse.

IV

Meld. St. 22 (2019–2020) – Finansmarkeds-
meldingen 2020 – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 5. juni 2020

Mudassar Kapur

leder

Elin Rodum Agdestein

ordfører

