

Myndighetenes ønsker for finans-Norge

av statssekretær **Ellen Mo**, Finansdepartementet



Ellen Mo

Den norske Forsikringsforening feiret sitt 100-års jubileum i mai i år med en egen jubileumskonferanse. I den anledning var statssekretær Ellen Mo i Finansdepartementet invitert til å holde foredrag om Arbeiderparti-regjeringens tanker om det fremtidige finans-Norge. Foredraget gjengis her i sin helhet.

Jeg vil innledningsvis få takke for invitasjonen til Den norske Forsikringsforeningens jubileumskonferanse. Jeg vil også benytte anledningen til å gratulere foreningen med dens hundreårsdag 28. mai. Forsikringsnæringen har endret seg betydelig i løpet av disse 100 årene. Med den raske utviklingen som skjer innen finansmarkedene, må vi forvente betydelige forandringer også fremover.

”Myndighetenes ønsker for Finans-Norge” er en tittel som temamessig favner svært vidt. Finansnæringen påvirker norsk økonomi og samfunnsliv gjennom en rekke kanaler. Dette innebærer også at myndighetene har mange ”ønsker” knyttet til næringen. Jeg har innenfor den tiden jeg har fått til rådighet valgt å konsentrere meg om en del overordnede målsettinger myndighetene har for finans-Norge. Særlig vil jeg bygge på konklusjoner fra Konkurransflateutvalgets arbeid.

Den finansielle sektoren spiller en nøkkelrolle i en moderne økonomi, ved å formidle betalinger, kanalisere sparing og fordele risiko. Finansnæringens betydning i norsk økonomi og samfunnsliv er bakgrunnen for den vekt som legges på myndighetenes politikk på dette området. Formålet er å sikre et solid finansvesen som fungerer godt. Et viktig hensyn i denne forbindelse er å skape tilstrekkelig konkurranse, slik at kjøperne av finansielle tjenester har alternative tilbud å velge mellom, og slik at ressursbruken i næringen blir effektiv.

Konkurranse er gunstig fordi det stimulerer til effektiv ressursutnyttning og lave priser for forbrukerne. Samtidig må en unngå en situasjon som kan gi for lav inntjening og svekket soliditet. Reguleringen av finansinstitusjonene tar i stor grad sikte på å gjøre kundenes midler mindre risikoutsatte ved at en setter

grenser for hvor stor risiko institusjonene kan ta, og krav til ansvarlig kapital mv. Reguleringen har således også som formål å sikre stabiliteten og soliditeten i finanssystemet.

En sunn utvikling av finansnæringen i Norge innebærer at finansinstitusjonene til enhver tid skal kunne gi kundene et tilbud som dekker deres behov, ved rasjonell drift av selskapet som både gir tilstrekkelig sikkerhet for at selskapene kan oppfylle sine forpliktelser og lavest mulig kostnader for kundene. Dette er først og fremst et ansvar for bransjen selv. Myndighetene har en rolle blant annet gjennom en regulering av finansnæringen som legger rammebetingelser for en effektiv forvaltning og plassering av kapital, samtidig som hensyn til sikkerhet og soliditet ivaretas.

I vurderingen av viktige sider ved finansmarkedet, må en ta hensyn til at det består av en rekke ulike markedssegment, og at konkurransen ikke arter seg på samme måte i de ulike segmentene. Over tid har det også skjedd betydelige endringer i finansnæringen. Sparemønsteret er endret, med en dreining fra tradisjonelle bankinnskudd over mot forsikringsprodukt og verdipapirfondsandeler. Institusjonelle investorer som forsikringselskap og verdipapirfond har således blitt stadig viktigere konkurrenter til banker og andre tradisjonelle kredittinstitusjoner. Tilfanget av nye produkter og aktører er også med på å øke konkurranseintensiteten, fordi kundene har fått flere valgmuligheter.

Videre har gjennomføringen av det indre markedet i EU og EØS ført til økt integrasjon og konkurranse i de europeiske finansmarkedene. EØS-reglene om etableringsrett for filialer og grensekryssende virksomhet har skapt økt konkurranse. Stadig økt internasjonal integrasjon, teknologisk utvikling og bransjegliding gir nye muligheter, men stiller samtidig økte krav til institusjonene for å kunne hevde seg i konkurransen.

Den raske internasjonale utviklingen i finansnæringen gjør at det er behov for god

kunnskap om hvordan konkurransesituasjonen for norske finansinstitusjoner faktisk er, og hvordan konkurransesituasjonen vil utvikle seg framover. Dette var også noe av bakgrunnen for at det i fjor vår ble besluttet å nedsette et utvalg for å kartlegge norsk finanssektors internasjonale konkurransekraft. Som vel de fleste her er kjent med ble innstillingen fra Konkurranseflateutvalget for kort tid tilbake overlevert Finansministeren. Utvalget ble ledet av tidligere konkurranseinspektør professor Einar Hope, og har for øvrig bestått av medlemmer både fra nærings- og myndighetssiden.

Konkurranseflateutvalget har foretatt en omfattende analyse av forhold av betydning for norsk finansnærings internasjonale konkurransekraft. Utvalget har på den bakgrunn vurdert hva som er norsk finansnærings viktigste fordeler og ulemper, sammenlignet med aktuelle utenlandske aktører. Utvalget gjør i innstillingen oppmerksom på at vurderingen av fordeler og ulemper må ses i lys av de hovedutfordringer som norsk finansnæring vil stå overfor i tiden fremover. Utvalget fremhever i den sammenheng spesielt at norsk finansnæring vil møte økt internasjonal konkurranse, bl.a. på bakgrunn av den teknologiske utviklingen. Dette medfører at finansmarkedenes struktur og virkemåte er under forandring, og som igjen stiller krav til at lovgivning og regelverk må utvikles og tilpasses, slik at dette gir en hensiktsmessig ramme for finansmarkedenes virkemåte på kort og lang sikt.

I de fleste vestlige land er finansnæringen underlagt en omfattende regulering. Samtidig varierer finanslovgivningen en del fra land til land. Isolerte sammenligninger av deler av regelverket kan derfor lett bli misvisende. Et hovedmål med arbeidet i Konkurranseflateutvalget har derfor vært å framskaffe et faktagrunnlag som myndighetene og næringen er mest mulig enige om. Etter mitt syn er det særdeles betydningsfullt at vi nå har

fått frem et slikt faktagrunnlag, og at næringen og myndighetene kan ha et felles grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som kan være nødvendig. Jeg vil i det følgende gjennomgå noen hovedpunkter fra utredningen.

Utvalget konstaterer at det har funnet sted en betydelig strukturtilpasning innenfor norsk finanssektor i de senere år gjennom fusjoner, oppkjøp, allianser og ulike former for strukturelle samarbeidstiltak mellom markedsaktører. Utvalget vurderer konkurransen i norske finansmarkeder til å ha blitt vesentlig styrket, og mener dette er et godt utgangspunkt for å delta i økt internasjonal konkurranse som følge av internasjonalisering av finansmarkedene.

På noen områder synes konkurransen fra utenlandske aktører å være noe mer begrenset. I første rekke gjelder dette for livsforsikringsmarkedene. Forholdene vurderes imidlertid å kunne endre seg framover. Utvalget mener derfor det er viktig at det legges best mulig til rette for virksom konkurranse i finansnæringen, slik at hensynet til effektivitet i ressursbruken ivaretas. En effektiv finansnæring er en forutsetning for norsk finanssektors konkurransedyktighet.

Utvalgets vurderinger av konkurransefordeler og -ulempes for norsk finansnæring er knyttet til flere forhold. Når det gjelder kostnadsforhold, er bildet sammensatt. På den ene side kan det på områder der det foreligger skalafordeler være vanskelig å realisere effektive nasjonale strukturløsninger og møte konkurransen fra utenlandske markedsaktører. Dette henger sammen med at det norske finansmarkedet er relativt lite, noe som i visse tilfeller kan gi en kostnadsulempes ved nasjonale tilpasninger. På den annen side vurderer utvalget at norske aktører gjennomgående synes å ha en fordel som følge av høyere kostnadseffektivitet enn en del utenlandske konkurrenter. Etter hvert som den internasjonale konkurransen øker, må man imidlertid forvente at denne kostnadsfordelen vil avta. I

et langsiktig perspektiv er det ifølge utvalget evnen til å utnytte de stordrifts- og breddefordeler som foreligger som vil være avgjørende for den internasjonale konkurransekraft i kostnadsmessig sammenheng.

Teknologiske nyvinninger har bidratt til å lette tilgangen til markeder og produkter både for tilbydere og etterspørere av finansielle tjenester, nasjonalt og internasjonalt. Bransjegliding og etablering av konserner har ført til økt konkurranse, og til at det stilles stadig større krav til effektivitet. Norske finansinstitusjoner vurderes alt i alt til å ligge langt fremme internasjonalt sett når det gjelder bruk av teknologi i produksjonen av finansielle produkter og tjenester. Dette har resultert i betydelige produktivetsforbedringer i næringen og gjort det mulig å redusere innsatsen av arbeidskraft per produsert enhet. Utvalget peker på at det er viktig at det legges til rette for bruk av informasjonsteknologi for kostnadseffektiv, rask og nøyaktig behandling av store informasjonsmengder.

Sentrale problemstillinger i utredningen er utvilsomt vurderinger knyttet til regulering av finansnæringen. Regelverket og reguleringsregimet for norsk finanssektor utgjør samlet sett rammevilkår av stor betydning for sektorens internasjonale konkurranseevne. Utvalget peker på at det er viktig at regelverket og reguleringsregimet utformes og praktiseres slik at det legges til rette for velfungerende finansielle markeder og en effektiv finansnæring. Det er nødvendig for at konkurranse kan finne sted på mest mulig like vilkår for norske markedsaktører under internasjonal konkurranse. Dette representerer etter utvalgets oppfatning en betydelig utfordring, ikke minst med tanke på det omfattende internasjonale regelarbeid som pågår, og som legger føringer for norsk regelutforming på finansområdet. Når det gjelder EU, synes det for utvalget som om arbeidet med å implementere EU-kommisjonens handlingsplan for finanssektoren på enkelte områder går raske-

re enn opprinnelig antatt. Som EØS-medlem blir Norge direkte berørt av de tiltak som iverksettes gjennom dette programmet.

Det er viktig at det legges best mulig til rette for virksom konkurranse i finansnæringen, slik at hensynet til effektivitet i ressursbruken ivaretas. Utvalget vektlegger betydningen av at finansnæringen raskt tilpasser strukturen til endrede rammevilkår og markedskrav, og at det utvikles nye produkter og tjenester i samsvar med forbrukernes preferanser og krav. En effektiv finansnæring er etter utvalgets vurdering en forutsetning for norsk finanssektors konkurransedyktighet stilt overfor økt internasjonal konkurranse.

På det overordnede plan vektlegger utvalget blant annet en aktiv håndheving av konkurransepolitikken, en klar og oversiktlig ansvars- og oppgavefordeling mellom regulerings- og konkurransemyndigheter på finansområdet og videre utvikling av tilsynsarbeidet i pakt med de krav som endringer i markedskrav og konkurranseforholdene setter. Utvalget understreker betydningen av at regelverk og reguleringsregime vurderes samlet og i sammenheng, uten sterkt å vektlegge enkeltforhold som kan virke negativt eller positivt for norsk finansnæringskonkurranseevne. Utvalgets generelle anbefaling er at forhold som kan representere en konkurranseulemp for norsk finanssektor utredes nærmere med utgangspunkt i at norske finansmarkedsaktører skal ha tilsvarende konkurransevilkår som våre konkurrenter.

Utvalget legger i sin innstilling vekt på at hensynet til utviklingen av en nødvendig finansiell egenkompetanse for norsk næringsliv tilsier at det er ønskelig med et finansielt kunnskapsnettverk i Norge. Siden et slikt nettverk i betydelig grad er avhengig av at det ligger hovedkontorfunksjoner i Norge, har det etter utvalgets oppfatning en egenverdi at det produseres finansielle tjenester i Norge i et slikt omfang at et finansielt kompetansenettverk kan holdes ved like. For utvalget

synes det ikke hensiktsmessig at myndighetene bruker næringspolitiske tiltak for spesielt å styrke finansnæringen i Norge. Lover og regler for finansnæringen i Norge bør i hovedsak ta sikte på etablere rammevilkår og konkurranseforhold for norsk finansvirksomhet tilsvarende det som gjelder for andre land i EØS-området. Vesentlige avvik bør etter utvalgets oppfatning kun forekomme i den grad det i Norge gjør seg gjeldende særlige behov eller hensyn som ikke er tilstrekkelig ivaretatt i utformingen av et felles europeisk regelverk.

Det ble i norsk regelverk tidlig åpnet opp for eier- og samarbeidsformer på tvers av skillet mellom bank og forsikring, og Norge var det første europeiske land med et felles tilsyn for hele finansområdet. Vi har også en integrert lovgivning for såkalte konglomerater, hvor blant annet bank og forsikring er i samme konsern. Utvalget understreker betydningen av kompetente tilsynsorganer og god tilsynspraksis som tilpasses og utvikles i takt med endrede markedskrav og konkurranseforhold. Utvalget understreker også betydningen av at soliditetshensyn vektlegges for å sikre finansnærings stabilitet. Regelverket for finansnæringen er omfattende og komplekst, og det kan derfor ha liten hensikt å trekke ut enkeltbestemmelser og vurdere disse løsrevet fra helheten. Utvalgets anliggende har i denne forbindelse vært å påpeke forhold som anses å ha særlig betydning for finansnærings internasjonale konkurranseevne.

Utvalget peker i innstillingen på at forhold på etterspørselssiden også er viktige for vurderingen av fordeler og ulemper for norsk finansnærings konkurranseevne. Ikke minst er det viktig hvordan norske etterspørere etter finanstjenester vurderer norske finansielle aktørers konkurransedyktighet i forhold til utenlandske leverandører. Utvalget har understreket betydningen av tiltak for å sikre oversiktighet i finansmarkedene og i konsumenters valgmuligheter. Etter utvalgets vur-

dering er dette først og fremst en oppgave for finansnæringen selv, men utvalget mener at det også bør vurderes om utviklingen krever nye tiltak fra myndighetenes side på dette området. I denne forbindelse pekes det på at det kan være aktuelt med samarbeidsløsninger innen EØS-området for å sikre oversiktighet ved grensekryssende handel med finansielle tjenester.

Konkurranseflateutvalgets arbeid er viktig. Det gir et godt grunnlag for videre arbeid med sikte på å utvikle konkurransedyktige rammebetingelser for næringen. Finansdepartementet har vurdert de anbefalinger som gis, for å se hvordan en kan nyttiggjøre seg det arbeidet som er gjort på best mulig måte. I Revidert nasjonalbudsjett 2000 er det gitt en redegjørelse for hvordan utredningen vil bli fulgt opp.

Jeg vil særlig understreke betydningen av at regelverket må vurderes som en helhet for å få et dekkende inntrykk av finansnæringens rammevilkår og konkurranseposisjon. Det er et mål å innrette oppfølgingen av utvalgets innstilling slik at en oppnår et mest mulig helhetlig regelverk. Departementet legger til grunn at norske finansmarkedsaktører samlet sett ikke skal ha konkurranseulempen i forhold til sine konkurrenter. Norske rammevilkår må dermed være slik at de legger grunnlaget for at norske finansinstitusjoner er konkurransedyktige. Regelverket vil bli gjennomgått med sikte på å bidra til dette. Samtidig er det viktig at soliditetshensyn ivaretas.

Utvalgets anbefalinger omfatter større prinsipielle spørsmål som krever en bred vurdering. Dette gjelder for eksempel virksomhetsreguleringen for livsforsikringsnæringen. Departementet har kommet frem til at en todelt oppfølging av Konkurranseflateutvalgets innstilling vil være hensiktsmessig, hvor problemstillinger som krever bredere lovgjennomgang knyttes opp mot Banklovkommisjonens arbeid, mens mer avgrensede problemstillinger kan følges opp direkte av de-

partementet

Banklovkommisjonen har som kjent i lengre tid arbeidet med modernisering av finanslovgivningen, og det er naturlig å bygge videre på kompetanse som er tilknyttet dette utvalget. Departementet arbeider for tiden med en revisjon av Banklovkommisjonens mandat. Denne revisjonen vil blant annet bestå i å gi retningslinjer for en gjennomgang av virksomhetsreglene i livsforsikring med sikte på forenkling og modernisering.

Som jeg nevnte er det videre lagt opp til at en del spørsmål skal følges opp direkte av departementet. Uten å gi en fullstendig oversikt over hvilke spørsmål dette dreier seg om, vil jeg knytte noen merknader til enkelte av de forholdene utvalget har tatt opp.

Kravene til kjernekapitaldekning i finansinstitusjoner i Norge ble som kjent noe skjerpet våren 1998 gjennom noe strengere regler for vekting av boliglån og for opptak av ny tidsbegrenset tilleggskapital. Baselkomitéen og EU-kommisjonen er i ferd med å utarbeide nye internasjonale kapitaldekningsregler. Når disse er vedtatt, vil det være behov for at departementet i samråd med Kredittilsynet går gjennom de norske reglene for å tilpasse dem til nye internasjonale retningslinjer. Det vil da også være naturlig på nytt å vurdere de spesielle reglene som utvalget har pekt på.

Videre har utvalget tatt opp de såkalte kryss-eiebestemmelsene, det vil si bestemmelsene som fastsetter at det ved beregning av en finansinstitusjons ansvarlige kapital skal gjøres fratrukk for finansinstitusjonens eiendeler i andre finansinstitusjoner ut over bestemte terskler. De norske reglene er noe strengere enn EUs minimumskrav. Som kjent fastsatte Finansdepartementet i fjor lempeligere krav om forsikringsselskapers kryss-eie. Videre fastsatte Finansdepartementet 12. mai en endring i forskriften om anvendelse av kapitaldekningsregler på konsolidert basis. Endringen går ut på at det ved anvendelse av kapitaldekningsreglene på konsolidert basis skal

skilles mellom eiendeler i andre finansinstitusjoner som eies av forsikringsselskap i konsernet og eiendeler som eies av andre finansinstitusjoner i konsernet. Endringen sikrer likebehandling når det gjelder forsikringsselskaper i og utenfor konsern, uavhengig av hvordan konsernet er organisert. Disse endringene innebærer at faren for konkurransemessige ulemper for norske forsikringsselskaper som følge av krysseiebestemmelsene nå er betydelig redusert. En mer prinsipiell gjennomgang kan foretas sammen med gjennomgangen av kapitaldekningsregelverket eller forsikringslovgivningen generelt, som Banklovkommisjonen vil foreta.

Avslutningsvis vil jeg understreke betyd-

ningen av et godt samarbeidsklima mellom næringen og myndighetene på finansområdet. Jeg har merket meg at Arne Skauge etter meg skal holde et innlegg om ”*Finansnæringens ønsker for Finans-Norge*”. Det er klart at myndigheter og næring på en del områder ivaretar ulike interesser, slik at deres ønsker for Finans-Norge ikke nødvendigvis vil være helt sammenfallende. Imidlertid er mitt håp at myndigheter og næring kan enes om en del forhold og ha en del felles mål. Dette var jo som nevnt også noe av intensjonen med Konkurranseflateutvalget. Gjennom det arbeidet som er gjort i Konkurranseflateutvalget føler jeg at vi har kommet et godt stykke på vei i dette arbeidet.