



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

STRATEGI

2019–2022

FORORD

Side 4

1

FINANSTILSYNETS STRATEGISKE MÅL

Side 6

2

SENTRALE UTVIKLINGSTREKK OG UTFORDRINGER

Side 10

3

PRIORITERING AV TILSYNSOMRÅDER

Side 18

4

VIRKEMIDLER

Side 20

5

KRAV TIL VIRKSOMHETEN

Side 22

FORORD

Finanstilsynet gjennomgår hvert fjerde år strategien for virksomheten. Strategien formulerer mål for virksomheten og gir retning for tilsynet i strategiperioden, og er derfor et viktig grunnlag for løpende prioritering og styring av tilsynets virksomhet, herunder prioriteringer i årlige virksomhetsplaner.

Finanstilsynets oppgaver følger av finanstilsynsloven og særlovgivningen på de ulike tilsynsområdene. Finanslovgivningen er i hovedsak basert på felles lovgivning i EØS og har i løpet av de siste årene blitt omfattende og detaljert. Lovgivningen og deltakelsen i det europeiske tilsynssamarbeidet, samt Finansdepartementets styring av virksomheten i de årlige tildelingsbrevene og i enkeltoppdrag, begrenser Finanstilsynets handlingsrom. Det er likevel nødvendig at Finanstilsynet regelmessig vurderer sentrale utviklingstrekk og overordnede prioriteringer.

Strategien for 2015–2018 har gitt et godt grunnlag for å prioritere og styre virksomheten. I arbeidet med strategien for den neste perioden har Finanstilsynet gjennomgått sentrale utviklingstrekk og mulige endringer i lovbestemte rammebetingelser, risikofaktorer, produkter og atferdsmønstre. Det er innhentet synspunkter fra berørte bransjeorganisasjoner. I tillegg er strategiske vurderinger og planer fra en del andre lands tilsynsmyndigheter gjennomgått.

Finansiell stabilitet og velfungerende markeder er videreført som hovedmål for Finanstilsynets virksomhet. Måltrettet prioritering og effektiv bruk av tilgjengelige ressurser er viktig for at Finanstilsynet skal kunne bidra til å oppfylle hovedmålet. Måloppnåelsen avhenger imidlertid av flere faktorer enn finanstilsyn. Det omfatter både myndighetsutøvelse på andre politikk-områder og andre forhold av betydning for norsk økonomi.

Så vel den norske bankkrisen som den internasjonale finanskrisen viste at forebygging av finanskriser ikke kan begrenses til å føre tilsyn med enkeltforetak. Et godt tilsyn må ta hensyn til den gjensidige påvirkningen mellom makroøkonomien og finansmarkedene. I tillegg er finansiell stabilitet avhengig av at allokeringen av sparing og investeringer gjennom kapitalmarkedene til enhver tid fungerer tilfredsstillende. Et godt forbrukervern avhenger av et robust finansielt system og av transparente markeder med god kundebeskyttelse.

Driften av Finanstilsynet må innrettes slik at ressursene brukes måltrettet og effektivt. Virksomheten må derfor kontinuerlig identifisere og gjennomføre mulige effektiviserings tiltak ved å tilpasse arbeidsprosesser og digitalisere virksomhet der det er mulig. Tilsynet må besitte relevant og god faglig kompetanse. God rekruttering og utvikling

av medarbeiderne er derfor avgjørende for at Finanstilsynet skal lykkes i samfunnsoppdraget. Det utarbeides egne strategier for Finanstilsynets digitalisering, kommunikasjon og kompetanseutvikling.

Finanstilsynet har omfattende oppgaver knyttet til utredningen, iverksettingen og forvaltningen av et komplisert regelverk, hvorav det meste dreier seg om felles regelverk i EØS. Nye, store oppgaver, blant annet som krisehåndteringsmyndighet i henhold til ny banklovgivning, er lagt til Finanstilsynet. Samtidig stilles det store forventninger til Finanstilsynets innsats på nær alle tilsynsområder. Enkeltvis kan disse forventningene begrunnes godt, men samlet sett lar de seg ikke innfri innenfor realistiske rammer.

Et viktig hensyn for Finanstilsynet i årene framover er å gi tilstrekkelig ressursmessig rom for kjernevirksomheten. Denne er å føre tilsyn med konsesjonspliktig virksomhet. Tilsynsvirksomheten må være risikobasert, og ressursbruken på regelverksutredning og -forvaltning må så langt som mulig tilpasses reguleringenenes betydning for den samlede måloppnåelsen.

Finn Arnesen
Styreleder

Morten Baltzersen
Finanstilsynsdirektør

1

FINANSTILSYNETS STRATEGISKE MÅL

Hovedmål:

Finanstilsynet skal bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder

Finansiell stabilitet og velfungerende markeder er nødvendig for å sikre tillit til det finansielle systemet, en stabil økonomisk utvikling og beskyttelse av forbrukere og andre brukere av finansielle tjenester.

Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet kan håndtere forstyrrelser og uventede sjokk og utføre sine funksjoner slik at det ikke oppstår store, negative konsekvenser for resten av økonomien. Velfungerende markeder bidrar til effektiv allokering og prising av kapital og risiko.

Det er nær sammenheng mellom finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Uten finansiell stabilitet kan ikke markedene fordele kapital og risiko på en effektiv måte. Dersom fordelingen av kapital ikke skjer på en effektiv måte og risiko blir feilpriset, kan dette skape finansiell ustabilitet.

Med utgangspunkt i hovedmålet har Finanstilsynet fastsatt seks delmål som grunnlag for å planlegge og evaluere virksomheten. Delmålene henger nært sammen og er i stor grad overlappende mål for mange tilsynsaktiviteter. For eksempel er Finanstilsynets arbeid for å fremme solide og likvide finansforetak, robust infrastruktur, investorbeskyttelse og effektiv krisehåndtering viktig for å verne om forbrukeres interesser. Forbrukervern er likevel formulert som et eget delmål for å synliggjøre aktiviteter som er direkte rettet inn mot forbrukernes kjøp av finansielle tjenester og produkter. Se egen boks om forbrukervern.

Delmål

1. Solide og likvide finansforetak

Solide og likvide finansforetak er en forutsetning for stabiliteten i det finansielle systemet, der foretakene er i stand til å oppfylle forpliktelsene overfor kundene og opprettholde viktige samfunnsfunksjoner. Finanstilsynet vurderer risikoen for ustabilitet i det finansielle systemet og bruker virkemidler for å redusere systemrisiko basert på informasjon fra tilsyn med enkeltforetak og den makroøkonomiske overvåkingen. Gjennom konsesjonskrav, kapital- og likviditetskrav og løpende tilsyn bidrar Finanstilsynet til at foretakene har god soliditet og robust finansiering, egnet ledelse og betryggende risiko- og virksomhetsstyring. I tillegg gir Finanstilsynet råd til politiske myndigheter om soliditets- og likviditetskrav og andre tiltak som bidrar til å redusere risikoen i det finansielle systemet.

2. Robust infrastruktur

Robust finansiell infrastruktur er en avgjørende forutsetning for betryggende systemer for betalinger, handel, prissetting og oppgjør i finansmarkedet. Svikt i infrastrukturen kan raskt føre til omfattende stans i kritiske tjenester og dermed få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Lav risiko for systemsvikt og god beredskap for rask gjenoppretting ved svikt er derfor svært viktig. Gjennom konsesjonskrav og tilsyn med finansforetak, verdipapirforetak og infrastrukturforetak bidrar Finanstilsynet til at foretakene har tilfredsstillende styring og kontroll av IKT-risiko og annen operasjonell risiko.

3. Investorbekyttelse

Pålitelig og tilstrekkelig informasjon er nødvendig for å sikre at verdipapirmarkedene kan bidra til god allokering og prising av kapital. Finanstilsynet bidrar til at løpende og periodisk informasjon fra noterte foretak er rettvise og rettidig og at foretakenes prospekter er utformet i tråd med kravene. Finanstilsynet bidrar videre til at føring og revisjon av årsregnskap holder en tilfredsstillende kvalitet. Gjennom tilsyn med verdipapirforetak og effektiv og rask håndheving av atferdsreglene i verdipapirmarkedet bidrar Finanstilsynet til markedsdisiplin og god ivaretagelse av investorers og utstederes interesser.

4. Forbrukervern

God forbrukerbekyttelse er viktig for den enkelte forbruker og for tilliten til aktørene i finansmarkedet. Tjenestetilbyderne skal ivareta kundenes interesser og ta hensyn til kundenes forutsetninger for å forstå egenskapene knyttet til produktene. Finanstilsynet ivaretar forbrukervernet gjennom tilsyn med at foretakene tilbyr og formidler lån, forsikrings- og pensjonsprodukter, fondsprodukter og andre finansielle instrumenter samt eiendom på en forsvarlig måte. Også tilsynet med inkassoforetakene styrker forbrukervernet. Oppfølging av soliditets- og sikkerhetskrav bidrar til trygghet for at produktleverandørene kan oppfylle forpliktelsene overfor kundene.

5. Effektiv krisehåndtering

Beredskap til å kunne håndtere kritiske situasjoner er viktig for tilliten til det finansielle systemet. Finanstilsynet har beredskap for å håndtere kriser i så vel enkeltforetak som markeder, slik at faren for omfattende og varige skadevirkninger for finanssektoren og kundene reduseres. Krav til at banker og verdipapirforetak utarbeider gjenopprettingsplaner og at Finanstilsynet utarbeider krisehåndteringsplaner vil bidra til at kritiske forhold håndteres tilfredsstillende. Også beredskap for å kunne gi rask og relevant informasjon til allmenheten er en sentral del av kriseberedskapen.

6. Kriminalitetsbekjempelse

Finanssektoren skal selv forebygge at finansforetak og andre aktører blir utnyttet i kriminelle aktiviteter. Finanstilsynet fører tilsyn med at foretakene etterlever pliktene i regelverket for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Ulovlig virksomhet svekker tilliten til finansmarkedene og representerer urimelig konkurranse for foretak som driver virksomhet innenfor regelverket. Tilsynsvirksomheten bidrar til å forebygge ulovlig virksomhet, og lovbrudd som avdekkes i foretak under tilsyn, blir fulgt opp. Ved mistanker om alvorlig økonomisk kriminalitet anmeldes forholdet til politiet. Finanstilsynets arbeid for betryggende revisjon og regnskapsføring bidrar også til å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet.

Forbrukervern

Forbrukernes finansielle valg kan ha stor betydning for deres velferd. Finanstilsynet skal se til at foretakene under tilsyn ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter i sin virksomhet. Et bredt spekter av tilsynsaktiviteter bidrar til å styrke forbrukervernet.

Fortsatt høye eiendomspriser, høy gjeldsvekst og rekordhøy gjeldsbelastning gjør at norske husholdninger vil rammes hardt av en renteoppgang eller et kraftig boligprisfall. Boliglånsforskriften setter krav til bankenes utlånspraksis for nye utlån med pant i bolig for å forebygge gjeldsproblemer i sårbare husholdninger.

De senere årene har det vært en sterk vekst i omfanget av usikrede lån til forbrukere (forbrukslån). En fortsatt sterk vekst innen forbrukslån øker sårbarheten til husholdningene, og det er iverksatt en rekke tiltak for å dempe veksten i forbrukslån. Finanstilsynet følger opp dette, blant annet gjennom stedlige tilsyn i foretakene.

Finanstilsynets tilsyn med aktører i betalingssystemene bidrar til at kunder tilbys pålitelige betalingstjenester og sikrer tilliten til systemet.

Krav til informasjon og rådgivning ved salg av verdipapirfond og andre spareprodukter er nødvendig for å sikre at kundene kan ta gode valg. Kravene til finansielle rådgiveres markedsatferd økes gjennom innføring av en rekke nye regler på området. Pensjonsprodukter med investeringsvalg overtar gradvis markedet, og kundene får et større ansvar for hvordan pensjonsmidlene forvaltes. Behovet for informasjon om risiko og avkastningsmuligheter ved ulike alternativ øker. En økt andel av salget av finansielle produkter foregår på internett med automatiserte løsninger. Tilsyn med salg

av finansielle produkter blir en stadig viktigere del av Finanstilsynets aktiviteter.

En viktig del av tilsynet med eiendoms- og inkassoforetak er å utføre kontroll med foretakenes klientmidler samt undersøke at foretakene utfører sine oppdrag som forutsatt og avtalt med kunden. Finanstilsynets oppfølging av forsikringsmeglere og agenter for utenlandske forsikringsforetak har også som formål å sikre forbrukernes interesser. Generelt har tilsynet med formidlingsvirksomhet i alle deler av finansmarkedet et sterkt innslag av forbrukervern.

Finanstilsynets tilsyn med børsnoterte selskapers årsregnskaper og prospekter bidrar til at kvaliteten på den finansielle informasjonen som rapporteres, er tilfredsstillende, slik at markedet har tilgang på relevant og riktig informasjon. Også tilsynet med regnskapsførere og revisorer bidrar til kvaliteten på den finansielle informasjonen fra foretak.

Framveksten av nye finansieringsformer kan utfordre produkter og løsninger som i dag tilbys innenfor rammen av konsesjonspliktig virksomhet. Lånebasert folkefinansiering er et slikt produkt, der forbrukerne inviteres til å bære kredittisiko som ellers tas av finansforetak. Risikoen kan være stor og lite transparent. Det er derfor stort behov for å beskytte forbrukere som bruker slike plattformer, enten de er långivere eller låntakere.

Tilfredsstillende soliditet i finansforetak og forsikringsforetak er en sikkerhet for at forpliktelsene overfor kundene kan oppfylles. Soliditetstilsynet bidrar til å sikre tilliten til det finansielle systemet og er en sentral del av forbrukervernet.

2



SENTRALE UTVIKLINGSTREKK OG UTFORDRINGER

Økonomi og markeder

Realøkonomien og finansmarkedene henger nært sammen og påvirker hverandre gjensidig. Finanstilsynet må ha stor oppmerksomhet på dette samvirket og risikofaktorenes betydning for den finansielle stabiliteten.

Etter bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet har norsk fastlandsøkonomi hatt en gunstig utvikling, selv om veksttakten og arbeidsledigheten har variert noe. Veksten har tatt seg opp etter oljeprisfallet i 2014, og det forventes god vekst og høy kapasitetsutnyttelse i norsk økonomi de neste årene. Lave renter, bedret konkurransevne og en ekspansiv finanspolitikk har bidratt til å holde aktiviteten oppe.

Det har imidlertid bygget seg opp betydelig risiko i gjelds- og eiendomsmarkedene. Husholdningenes gjeld har i lang tid vokst mer enn deres inntekter, og gjeldsgraden er blitt svært høy. Boligpriser og gjeld påvirker hverandre gjensidig, og boligprisene er også svært høye. Samtidig har lav rente og søken etter høyere avkastning bidratt til økte priser på næringseiendom. Finansiell og økonomisk stabilitet er derfor sårbar for et rentesjokk eller et kraftig fall i prisene på bolig- og næringseiendom utløst av andre faktorer.

Tiden etter finanskrisen har vært preget av til dels svak og ujevn vekst internasjonalt. Veksten i verdensøkonomien har tatt seg opp, men utviklingen er usikker. Ti år med svært lave renter har bidratt til økt gjeldsnivå internasjonalt. Statsgjelden har økt kraftig i flere land, mens i andre land er det

særlig privat gjeld som har økt. Aksje- og eiendomspriser har vokst kraftig i mange land, noe som må ses i lys av sterk pengepolitisk stimulans gjennom lav rente og sentralbankers store obligasjonskjøp.

Høy gjeld og høye aktivapriser i flere land utgjør en betydelig risiko for internasjonal økonomi og for finansmarkedene. Det samme gjelder økt internasjonal proteksjonisme. Som en liten, åpen økonomi og med sterk integrasjon i internasjonale finansmarkeder er Norge utsatt ved fornyet finansuro og internasjonalt tilbakeslag.

Norske banker har etter den internasjonale finanskrisen økt sin soliditet, noe som har satt bankene bedre i stand til å møte finansuro og økonomisk tilbakeslag. Dette er viktig for å kunne opprettholde finansiell stabilitet også i dårlige tider.



Digitalisering

Finansnæringen har over lang tid tatt i bruk ny teknologi, som har bidratt til effektivisering og nye tjenester. Kontakten med kundene skjer i økende grad på digitale plattformer.

Nye aktører utfordrer de etablerte foretakene, og den teknologiske utviklingen påvirker alle bransjer under Finanstilsynets tilsyn. Ny teknologi kan gi økt konkurranse og fordeler som bedre tilgang til finansielle tjenester, større valgmuligheter og billigere tjenester. Samtidig kan nye produkter og forretningsmodeller også innebære nye typer risiko.

Enkelte forretningsmodeller og produkter kan dessuten utfordre dagens konsesjonskrav. For å ivareta hensynet til finansiell stabilitet og kundevern bør lik risiko behandles likt, uavhengig av forretningsmodell.

Teknologien innen kunstig intelligens medfører at foretakene vurderer mulighetene som ligger i avanserte former for data-behandling og systemenes selv læring. Robotisering bidrar til å automatisere oppgaver som i dag utføres av blant andre kunde- og saksbehandlere. Dette medfører at interaksjonen mellom foretakene og kundene i økende grad foregår uten menneskelig kontakt fra foretakets side. Dersom det ikke gjennomføres tilstrekkelig kvalitetssikring ved utvikling, test og kontroll av resultater etter produksjonssetting av selv lærende systemer, kan bruk av teknologien i foretakenes forretningsprosesser og støttefunksjoner resultere i alvorlige hendelser. Teknologien vil også kunne bli misbrukt av kriminelle for å gjennomføre avanserte angrep mot den finansielle sektoren.

Det er en økt aktivitet for å utvikle teknologiske løsninger som skal sikre etterlevelse av regelverk. Såkalte RegTech-løsninger anvendes blant annet for å avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Risiko for menneskelige feil kan reduseres og intern og ekstern rapportering effektiviseres. Samtidig stiller dette krav til foretakenes kunnskap om, og styring og kontroll med, løsningene.

Finanstilsynet følger utviklingen og ser blant annet på hvordan foretak under tilsyn og nye aktører innretter seg etter lover og regler. Gjennom tilsyn vurderes hvordan foretakene styrer og kontrollerer bruken av teknologien. Ved innføring av nye løsninger skal det gjennomføres risikovurderinger som identifiserer relevant risiko. Finanstilsynet legger vekt på at hensynet til

finansiell stabilitet, trygge tjenester og god kundebeskyttelse blir ivaretatt. Enkelte land har etablert såkalte regulatoriske sandkasser knyttet til FinTech. Finanstilsynet skal etablere en regulatorisk sandkasse innen utløpet av 2019.

Blokk-kjedeteknologien kan føre til endringer i finansnæringen i årene framover, men det er fortsatt etablert få løsninger basert på teknologien. Et sentralt trekk ved denne teknologien er at den kan gi mulighet for trygge transaksjoner uten bruk av mellommannstjenester for betaling og oppgjør. Bruk av teknologien vil kunne medføre behov for endringer i foretakenes organisering og arbeidsmetoder.

Virtuelle valutaer er ikke regulert, og omsetningen skjer på uregulerte markedsplasser med manglende pristransparens. Investeringer i virtuelle valutaer innebærer stor risiko for tap og vurderes som uegnet for kort- og langsiktig sparing for forbrukere. ICO (Initial Coin Offering) er en form for kapitalinnhenting ved utstedelse av egen virtuell valuta. Formålet er rask og rimelig innhenting av kapital til oppstartsselskaper og til selskaper med nye ideer og behov for finansiering. Dette vil ofte være investeringer med høy risiko. ICO-er faller i dag som hovedregel utenfor eksisterende regelverk på verdipapiriområdet, og investorer kan ikke forvente beskyttelse.



Hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsregelverket)

Formålet med hvitvasking er å skjule opprinnelsen til utbytte fra straffbare handlinger ved at utbyttet integreres i den lovlige økonomien og dermed framstår som legitimt. Finansiering av terror er medvirkning til en terrorhandling eller medvirkning til opprettholdelse av en terrororganisasjon. Mange av de rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket er under tilsyn av Finanstilsynet, og det føres tilsyn med at foretakene etterlever pliktene etter hvitvaskingsreglene. Rapporteringspliktige skal kjenne sine kunder, og mistenkelige transaksjoner skal meldes til Økokrim.

Internasjonalt er det i flere banker avdekket omfattende hvitvaskingsaktiviteter som har resultert i betydelig tap av omdømme og høye bøter. Dette viser at det er betydelig operasjonell risiko knyttet til hvitvaskingsområdet. Hvitvaskingsregelverket følges opp i alle bransjer under tilsyn. Ny regulering medfører at Finanstilsynets ansvarsområde utvides ved at agenter av utenlandske betalingsforetak underlegges tilsyn. Hvitvaskingslovens anvendelsesområde utvides også til vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta. Disse tjenestetilbyderne underlegges tilsyn av Finanstilsynet og pålegges en registreringsplikt for å kunne drive virksomhet.



Klimarisiko

Klimaendringene og tiltak for å begrense den globale oppvarmingen påvirker finansmarkedene på flere områder, både direkte og indirekte.

I vurderingen av klimarisiko og finansiell stabilitet er det vanlig å skille mellom fysisk risiko, som er knyttet til de fysiske effektene av klimaendringer, og overgangsrisiko, som er knyttet til endringer i regulering, investeringsvilje, teknologi og holdninger. Skadeforsikring er det mest åpenbare eksempelet på at finansforetak er utsatt for fysisk risiko, men det er også en sammenheng mellom fysisk risiko og kreditt-, motparts- og markedsrisiko ved at lønnsomheten ved enkelte typer virksomhet eller verdien på eiendeler påvirkes av klimaendringer. Overgangsrisiko kan påvirke lønnsomhet og verdier på fysiske og finansielle eiendeler på samme måte som fysisk risiko, men den kan også ramme foretakene direkte dersom investorer og kunder stiller spørsmål ved profil og forretningsmodell (omdømmerisiko).

Finansnæringens håndtering av klimarisiko kan også ha betydning for kundene. Et eksempel på dette er at klimarisiko i skadeforsikringsvirksomhet kan gi dårligere tilgang til forsikring av eiendommer i utsatte områder. Et annet eksempel er faren for misbruk av kundenes tillit ved at finansnæringen i markedsføringen av såkalte grønne investeringsprodukter ikke gir kundene korrekt og fullstendig informasjon om produktenes egenskaper og kostnader.

Finansreguleringer og -tilsyn er ikke egnet for å fremme særskilte klimapolitiske tiltak. Tilsynsvirksomheten kan imidlertid bidra til å forebygge forstyrrelser klimaendringene kan ha på det finansielle systemet. Som for andre risikofaktorer bør dette først og fremst håndteres gjennom tilsyn med finansnæringens risikovurderinger og soliditet.

I tilsynet med finansforetak vurderer Finanstilsynet om foretakene identifiserer og styrer klimarisiko. På verdipapiriområdet deltar Finanstilsynet i europeiske nettverk som vurderer krav til informasjon om bærekraft i finansiell rapportering og andre forhold knyttet til bærekraftig finans. I den grad fondsforvaltere har begrensninger i mandatet knyttet til bærekraft og selskapsstyring, følges det opp gjennom ulike tilsynsaktiviteter.



Ulovlig virksomhet

Ulovlig virksomhet bidrar til å svekke tilliten til finansmarkedene og representerer en urimelig konkurranse for foretak som driver i tråd med regelverket. Enkeltpersoners privatøkonomi kan rammes hardt. Finanstilsynet følger opp ulovlig virksomhet på en rekke områder, og det er et stort spenn i typen av ulovligheter som følges opp.

Det vedvarende lave rentenivået har bidratt til at både profesjonelle og ikke-profesjonelle investorer søker å oppnå bedre avkastning enn de kan oppnå på bankinnskudd. Dette kan igjen ha ført til at foretak både med og uten nødvendig konsesjon tilbyr produkter som er uegnede for forbrukere. Når det avdekkes alvorlige brudd i foretak under tilsyn, trekkes normalt konsesjonen tilbake. I særlig alvorlige tilfeller politianmeldes foretaket eller tilknyttede personer.

Foretak og personer som yter tjenester uten nødvendig konsesjon, er ingen ensartet gruppe. På den ene siden av skalaen er foretak som driver ren svindel; på den andre siden av skalaen er foretak som mer uaktsomt opererer på feil side av loven. Finanstilsynet følger opp foretak som driver uten nødvendig konsesjon. Virkemidlene som tas i bruk, avhenger av alvorligheten. Oppfølging av ulovlig virksomhet er ressurskrevende, samtidig som disse virksomhetene kan være små. I prioriteringene må tilsynsaktiviteter rettet mot disse foretakene vurderes opp mot tilsynsaktiviteter rettet mot foretak med konsesjon.

Når det gjelder foretak som tilbyr finansielle produkter ulovlig fra utlandet, legger Finanstilsynet ut markedsadvarsler på sitt nettsted, både egne og de som kommer fra andre EØS-land. I tillegg gis det generell informasjon om hvilke forholdsregler publikum bør ta.



Administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak

På flere områder stiller de nye EU-rettsaktene mer omfattende og detaljerte krav til medlemsstatenes reaksjoner i form av administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak som skal kunne ilegges både foretak og fysiske personer. Ileggelse av overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som kan brukes ved en rekke regelverksbrudd på ulike områder, og rettsaktene setter gjerne høye maksimumsbeløp. Som følge av nytt EU-regelverk gis også Finanstilsynet kompetanse til å vedta produktintervensjon og ilegge ledelseskarakantene.

Kompetanse til å ilegge administrative sanksjoner gir Finanstilsynet et bredere sett av virkemidler. Disse kan benyttes i saker som det ellers ikke ville blitt reagert mot, og bruken av virkemidlene kan ha en preventiv effekt. På den annen side kan prosessen for å ilegge slike sanksjoner bli omfattende, siden dette vil være inn- gripende vedtak. Ved bruk av administrative sanksjoner må Finanstilsynet legge vekt på forholdsmessighet, både innenfor og på tvers av ulike tilsynsområder.



EU/EØS-regulering

Etter finanskrisen har EU styrket sitt tilsyn med finansmarkedene. I 2011 ble det opprettet overnasjonale finanstilsynsmyndigheter som har en viktig rolle i å samordne tilsyn i hele EØS. Videre er det fastsatt omfattende ny regulering som i all hovedsak er tatt inn i norsk regelverk. Generelt har gjennomføring av EU-regelverk i norsk rett på finansområdet bidratt til strengere regulering, blant annet i form av høyere soliditetskrav og mer eksplisitte krav til risikostyring og internkontroll. Reguleringen, som i hovedsak er basert på fullharmonisering, er også svært detaljert og omfattende.

Et viktig formål med tilsynssamarbeidet på tvers av landegrensene er å kunne identifisere risikoer i foretak og markeder. Tilsynssamarbeidet legger også til rette for at myndigheter kan samordne tiltak for å håndtere risiko og kriser.

Det nye regelverket stiller store krav til Finanstilsynets oppfølging. På alle tilsynsområder er det utviklet felles tilsynsstandarder, og mengden av innrapporterte data og opplysninger har økt betydelig. Det er ressurskrevende å få på plass systemer for mottak av rapportene, og det er ressurskrevende å gjennomgå og kvalitetssikre rapporteringen. Summen av alle nye regu-

leringer og oppgaver er utfordrende fordi det gir Finanstilsynet mindre handlingsrom i den løpende tilsynsvirksomheten. Omfattende nye krav til foretak og tilsynsmyndigheter krever strenge prioriteringer for å sikre et målrettet og risikobasert tilsyn.

En forutsetning for etablering av et indre finansmarked innenfor EØS-området er at medlemsstatene gjensidig anerkjenner retten for finansforetak, verdipapirforetak og verdipapirfond med tillatelse fra hjemstaten til helt eller delvis å utøve virksomhet i andre EØS-stater gjennom etablering av filial eller ved annen grensekryssende virksomhet. Foretakene er under tilsyn fra hjemstatens myndigheter, men regulering knyttet til foretakenes atferd, slik som informasjon og rådgivning, følges opp av vertsstatens tilsynsmyndigheter. I det norske finansmarkedet er det betydelige innslag av filialer, spesielt på bank- og skadeforsikringsområdet. Selv om soliditetstilsynet med disse ligger i foretakenes hjemstat, må Finanstilsynet følge opp filialene gjennom vertsstatsansvaret for atferdstilsyn, samt overvåke store bankfilialers betydning for finansiell stabilitet.

I tillegg har et stort antall foretak i bransjer under tilsyn meldt grensekryssende virksomhet inn i Norge. Det tilbys spareprodukter med høy risiko, lav likviditet og komplekse kostnadsstrukturer inn i det norske markedet, og tilsynet med distribusjonen av slike produkter er krevende. Også norske finans- og verdipapirforetak som driver grensekryssende virksomhet ut av Norge, er krevende å følge opp.

Rammer for Finanstilsynets virksomhet

Solide finansforetak og effektive system for betaling og kapitalallokering er av avgjørende betydning for en godt fungerende økonomi. Forbrukernes valg, ofte knyttet til kompliserte finansielle produkter og tjenester, kan ha stor betydning for deres velferd. Dette er bakgrunnen for at virksomheten i finansmarkedet er underlagt omfattende regulering og tilsyn.

Finanstilsynet skal føre tilsyn med en rekke type foretak i finansmarkedene og tilstøtende markeder. I tilsynsloven heter det blant annet at «Tilsynet skal se til at de foretak det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for foretakenes opprettelse, dens formål og vedtekter. Tilsynet skal se til at foretakene under tilsyn i sin virksomhet ivaretar forbrukernes interesser og rettigheter». I tillegg skal Finanstilsynet føre tilsyn med rapporteringen fra børsnoterte foretak og atferden i verdipapirmarkedet samt bekjempe ulovlig konsesjonspliktig virksomhet. Loven gir en nærmere konkretisering av tilsynsoppgavene og gir også Finanstilsynet hjemmel til å gi en rekke pålegg til foretakene.

I tillegg til dette følger det konkrete tilsynsoppgaver av særlovgivningen på tilsynsområdene. Lovgivningen er i hovedsak basert på felles europeisk lovgivning i EØS. Gjennom EØS-avtalen deltar Finanstilsynet i det europeiske tilsynssamarbeidet som skal bidra til harmonisert tilsynspraksis innenfor EØS. De felles europeiske tilsynsmyndighetene for henholdsvis bank-, forsikrings- og verdipapirtilsyn fastsetter felles tilsynsstandarder som er et viktig grunnlag for Finanstilsynets virksomhet.

Finanstilsynet mottar hvert år et brev fra Finansdepartementet i forbindelse med tildeling av budsjettmidler der det gis føringer for virksomheten, herunder hvilke oppgaver som særlig skal prioriteres. Tilsynet får også utredningsoppdrag fra Finansdepartementet knyttet til blant annet utvikling av regelverk.

Finanstilsynet har tilsyn med:

- banker
- finansieringsforetak
- kredittforetak
- e-pengeforetak
- betalingsforetak
- opplysningsfullmektiger
- forsikringsforetak
- pensjonsforetak
- forsikringsformidlere
- verdipapirforetak
- forvaltningsselskap for verdipapirfond
- forvaltere av alternative investeringsfond
- regulerte markeder (inkl. børser)
- sentrale motparter
- verdipapirregistre
- eiendomsmeglere og eiendomsmeglingsforetak
- inkassoforetak
- regnskapsførere og regnskapsførerselskaper
- revisorer og revisjonsselskaper
- gjeldsinformasjonsforetak

Andre større tilsyns- og kontrolloppgaver:

- makrotilsyn og -regulering
- kontroll med prospekter – omsettelige verdipapirer
- kontroll av finansiell rapportering fra noterte foretak
- tilsyn med handel og markedsatferd i verdipapirmarkedet
- tilsyn med ulike sider av derivatmarkedet
- tilsyn med fastsettelse av og bruk referanserenter mv.
- tilsyn med IKT og systemer for betalingstjenester
- tilsyn med låneformidling
- tilsyn med etterlevelse av hvitvaskingsregelverket – tilbydere av virksomhets-tjenester, agenter av utenlandske agentforetak og vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta

3

PRIORITERING AV TILSYNSOMRÅDER

Finanstilsynet skal søke å holde en forsvarelig aktivitet på alle tilsynsområder. For å bidra til høyest mulig måloppnåelse er enkelte tilsynsområder særlig prioritert. Med hovedmål om å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder er makrotilsynet en viktig del av Finanstilsynets virksomhet. Makrotilsynet i Finanstilsynet vil særlig være rettet mot den gjensidige påvirkningen mellom makroøkonomien og det finansielle systemet.

Bankene har en sentral rolle i finansmarkedene ved at de forvalter midler fra allmennheten, formidler lånekapital til foretakssektoren og til husholdningene og har en viktig funksjon i betalingsformidlingen. Bankinnskudd skal være en trygg plassering, og solide banker gir nødvendig tillit til banksektoren. Soliditetstilsynet med banker er derfor en grunnleggende og høyt prioritert oppgave for Finanstilsynet. Det er også viktig å se til at soliditeten i pensjonsinretningene er tilfredsstillende. Sikkerhet for framtidige pensjoner er sentralt for å kunne planlegge økonomien gjennom livsløpet. For arbeidstakere i privat sektor har det de siste årene skjedd en stor overgang fra garanterte pensjonsavtaler til avtaler med investeringsvalg. Likevel vil foretakene ennå i mange år ha en stor andel garanterte forpliktelser. Soliditetstilsynet er således fremdeles sentralt.

Pensjonsprodukter med investeringsvalg innebærer at kundene selv må bære avkastningsrisikoen, og investeringsbeslutningene får vesentlig betydning for verdien av utbetalt pensjon. Tilsvarende har kundene selv avkastningsrisikoen ved sparing i ulike fondsprodukter. Det er av avgjørende betydning at kundene

får informasjon og råd ved tegning av produktene for å sikre at produktene er egnede. Tilsyn med rådgivning og salg av slike produkter vil være et viktig bidrag til et godt forbrukervern.

Tilsyn med finansforetakenes utlånspraksis er viktig for å forebygge finansielle ubalanser og bidra til solide finansforetak gjennom god kredittkvalitet. Låneopptak er viktige beslutninger for forbrukere. En sunn utlånspraksis er derfor også viktig for forbrukervernet gjennom å forebygge gjeldsproblemer i sårbare husholdninger.

En robust finansiell infrastruktur er avgjørende for den finansielle stabiliteten. Alvorlig svikt eller sammenbrudd i betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur kan ramme finanssektoren og vitale samfunnsfunksjoner hardt. Tilsyn med aktører i systemet for betalingstjenester, handelsplasser, oppgjørssystemer og annen infrastruktur i finanssektoren er derfor prioritert. Finanssektoren preges av økt digitalisering, nye og avanserte digitale løsninger og nye aktører og leverandører. Tilsyn med foretakenes IKT-virksomhet og risikostyring vil være vesentlig også framover.

Mange av de rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket er under tilsyn av Finanstilsynet. Tilsynsvirksomheten har avdekket vesentlige svakheter i finansforetak og andre rapporteringspliktiges etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Manglende etterlevelse øker risikoen for at foretakene brukes til kriminalitet og utgjør en betydelig operasjonell og økonomisk risiko som følge av mulige bøter, søksmål og omdømmetap. Det er økt internasjonal oppmerksomhet på etterlevelsrisikoen.

Ny hvitvaskingsregulering medfører at Finanstilsynets ansvarsområde utvides ved at agenter av utenlandske betalingsforetak underlegges tilsyn. Hvitvaskingslovens anvendelsesområde utvides også til vekslings- og oppbevaringstjenester for virtuell valuta, og disse tjenestetilbyderne underlegges tilsyn av Finanstilsynet.

Med dette som utgangspunkt skal Finanstilsynet i strategiperioden særlig prioritere

- makrotilsyn
- soliditetstilsyn med finansforetak
- tilsyn med distribusjon av utlån, pensjons- og fondsprodukter samt andre finansielle instrumenter
- tilsyn med aktørene i betalings-, handels- og oppgjørssystemene og annen finansiell infrastruktur
- tilsyn med etterlevelse av hvitvaskingsregelverket

Finansmarkedene kan endre seg vesentlig i løpet av stragiperioden, slik at det kan bli nødvendig å gjøre endringer i prioriteringene. Aktivitetene skal uansett innrettes i samsvar med prioriteringer i det årlige tildelingsbrevet og andre oppdrag gitt av Finansdepartementet.

4

VIRKEMIDLER

Finanstilsynets virksomhet er omfattende, og ulike virkemidler bidrar til å oppfylle tilsynets mål. Virkemidlene brukes enkeltvis eller i kombinasjon. Finanstilsynets virkemidler kan deles inn i fire hovedgrupper:

- Tilsyn, overvåking og kontroll
- Forvaltning
- Regelverksutvikling
- Informasjon og kommunikasjon



Tilsyn, overvåking og kontroll

Det løpende operative tilsynet har som hovedformål å forebygge kriser i foretak og bransjer under tilsyn og vil til enhver tid være en prioritert oppgave. Kvalitetssikring og analyse av innrapporterte data, også som grunnlag for videre oppfølging, samt stedlige tilsyn er kjernen i tilsynsvirksomheten. Prioriteringen av ressurser mellom ulike tilsyns- og kontrolloppgaver skal bidra til høyest mulig samlet måloppnåelse.

Også ved håndtering av kriser i enkeltforetak eller bransjer vil dokumentbaserte analyser og stedlige tilsyn kunne gi god kunnskap om situasjonen og grunnlag for beslutninger om videre oppfølging og mulige løsninger.



Forvaltning

Finanstilsynet fatter enkeltvedtak hjemlet i særlovgivningen og forbereder saker for Finansdepartementet. Basert på kunnskap og grundige vurderinger skal Finanstilsynet sikre betryggende faglig kvalitet og oppfyllelse av krav til god forvaltningsskikk. Gjennom gode arbeidsmetoder og bruk av elektroniske hjelpemidler tilstrebes høyest mulig effektivitet i saksbehandlingen.



Regelverksutvikling

En vesentlig del av regelverksutviklingen er forberedelser til gjennomføring av EU-regelverk som etter EØS-avtalen skal gjelde i Norge. Finanstilsynet skal gjennom deltakelse i det europeiske tilsynssamarbeidet og annet internasjonalt arbeid bygge tilstrekkelig kunnskap om nytt regelverk.

Finanstilsynet utarbeider på oppdrag fra Finansdepartementet, eller på eget initiativ, forslag til regelverk på områder der det ikke er EU-regulering. Basert på erfaringer og kunnskap om bransjer under tilsyn skal regelverksutviklingen støtte opp under Finanstilsynets mål.



Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon er virkemidler som støtter opp under de andre virkemidlene Finanstilsynet har. God ekstern kommunikasjon fremmer tilsynsvirksomheten ved at tilsynet får formidlet viktig informasjon og vurderinger på ulike tilsynsområder. Det vil også lette arbeidet med forvaltnings saker ved at foretakene får mer kunnskap om reguleringer og Finanstilsynets vurderinger. God kommunikasjon vil også gi tilsynet nyttig og nødvendig informasjon fra foretak under tilsyn.

5

KRAV TIL VIRKSOMHETEN

Finanstilsynet er avhengig av at publikum og virksomhet under tilsyn har tillit til at oppgavene løses med høy faglig standard og uavhengighet. Endringstakten i finansmarkedene er stor, og dette krever evne til å fange opp utviklingstrekk på et tidlig tidspunkt og tilpasse virksomheten til dette. Finanstilsynet må også ha evne til å gjennomføre tiltak overfor enkeltforetak, bransjer eller markeder hvis det avdekkes risiko eller alvorlige regelverksbrudd som kan svekke tilliten til det finansielle systemet og markedene.

Stadig vekst i Finanstilsynets oppgaver, særlig knyttet til nye EU-reguleringer, krever at det gjøres strenge prioriteringer av aktiviteter mellom de ulike tilsynsområdene og innen hvert område. En risikobasert vurdering må legges til grunn for prioriteringene. Tilsynsaktivitetene skal på alle tilsynsområder holde et forsvarlig nivå.

For å utnytte organisasjonens ressurser best mulig er det nødvendig å videreutvikle arbeidsprosesser og tilsynsmetoder. Virksomheten må effektiviseres ytterligere ved å ta i bruk nye digitale løsninger. Bedre IKT-systemer vil også bidra til god tilgang og utnyttelse av data som rapporteres til Finanstilsynet i stort omfang, og andre datakilder. Med dette sikres en god basis for analysevirksomheten, og dermed grunnlaget for risikoanalyser av så vel enkeltforetak som bransjer.

Finanstilsynet må formidle sine vurderinger og sin virksomhet til allmenheten og foretak under tilsyn på en klar og effektiv måte. Kommunikasjonsformer og tilgjengelighet til publikum er i endring. Finanstilsynet må løpende vurdere ulike kommunikasjonsplattformer og digitale løsninger for å nå målgruppene.

Finanstilsynet har i noen grad en bransjedelt organisasjon. Dette ivaretar nødvendig spesialisering på områdene under tilsyn. Det stiller samtidig krav til intern informasjonsutveksling og koordinering innenfor organisasjonen fordi det er felles problemstillinger på tvers av tilsynsområdene. Eksempler på tverrgående problemstillinger er forbrukervern ved rådgivning og salg av spare- og investeringsprodukter fra ulike bransjer, IKT-risiko, utkontrakteringsrisiko og hvitvaskingsrisiko. En konsekvent bruk av administrative gebyrer og andre sanksjoner på tvers av bransjer vil også få økt betydning når omfanget av sanksjonsmuligheter øker på flere tilsynsområder.

Finanstilsynet er en kunnskapsorganisasjon hvor virksomheten er avhengig av medarbeidernes faglige kompetanse. Finanstilsynet skal være en attraktiv arbeidsgiver med evne til å knytte til seg dyktige medarbeidere fra både privat og offentlig sektor. Det er nødvendig å ha et betydelig innslag av medarbeidere med erfaring fra virksomheter under tilsyn. Et sterkt fagmiljø preges av kompetanse, engasjement og kunnskapsdeling. Kompetanseutvikling er viktig for å kunne forstå og vurdere sentrale utviklingstrekk, og det er viktig for å beholde kompetente medarbeidere.

FINANSTILSYNET
Revierstredet 3
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

Telefon 22 93 98 00
Faks 22 63 02 26
post@finansstilsynet.no
finansstilsynet.no

