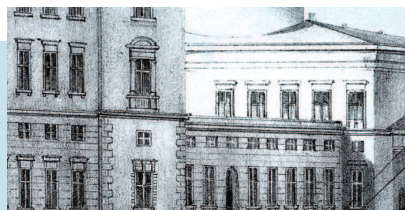


14/2008

STATSREVISORERNE



Beretning om Finanstilsynets aktiviteter i forhold til Roskilde Bank A/S



14/2008

Beretning om Finanstilsynets aktiviteter i forhold til Roskilde Bank A/S

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2009

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Økonomi- og erhvervsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til økonomi- og erhvervsministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske ultimo november 2009.

Økonomi- og erhvervsministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2008, som afgives i 2010.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz-grafisk.dk
Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-318-9

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FINANSTILSYNETS AKTIVITETER I FORHOLD TIL ROSKILDE BANK A/S

I starten af juli 2008 henvendte Roskilde Bank A/S sig til Finanstilsynet, da man frygtede, at markante nedskrivninger i forbindelse med halvårsregnskabet kunne føre til et stormløb på banken. Økonomi- og Erhvervsministeriet vurderede, at et stormløb mod Roskilde Bank A/S kunne skabe usikkerhed om refinansiering af alle danske pengeinstitutters lån i udlandet, og Finanstilsynet konstaterede hurtigt, at der ikke var interesserede købere til banken. Regeringen, Nationalbanken og Det Private Beredskab (pengeinstitutternes frivillige ordning) blev herefter enige om likviditetsstøtte til og derefter overtagelse og afvikling af Roskilde Bank A/S.

Finansudvalget og Statsrevisorerne anmodede i september 2008 om denne undersøgelse af Finanstilsynets tilsyn med Roskilde Bank A/S. Finansudvalget henvendte sig til Statsrevisorerne efter at have tiltrådt et aktstykke om statsgaranti for Nationalbankens eventuelle tab i forbindelse med ydelse af likviditetsstøtten, som blev anslået til ikke at overstige 15-20 mia. kr.

Undersøgelsen viser, at Finanstilsynet har ført tilsyn med Roskilde Bank A/S i overensstemmelse med tilsynets daværende retningslinjer, og at man var opmærksom på bankens problemer.

Statsrevisorerne finder det særdeles kritisabelt, at Finanstilsynet ikke fastholdt sine skøn over bankens solvensbehov og ikke systematisk fulgte op på bankens opfølgning på tilsynets påbud og risikoplysninger.

Økonomi- og Erhvervsministeriets overvejelser om og tilrettelæggelse og gennemførelse af indgreb over for Roskilde Bank A/S skete ad hoc, under stort tidspres og under iagttagelse af forskellige hensyn. Det drejede sig fx om hensynet til EF-traktatens statsstøtteregler, ønsket om at sikre den finansielle stabilitet og spørgsmålet om aktionærernes og banksektorens egen medvirkning til en løsning.

Ud over de konkrete indgreb over for banken har forløbet imidlertid givet Økonomi- og Erhvervsministeriet anledning til en række fremadrettede tiltag:

- Oprettelse af Afviklingselskabet til sikring af finansiell stabilitet A/S.
- Hjemmel til, at Finanstilsynet kan videregive oplysninger til Folketingets stående udvalg.

Statsrevisorerne,
den 17. juni 2009

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*

- Finanstilsynet får fremover pligt til at udarbejde og offentliggøre en redegørelse om forløbet, når staten har stillet midler eller en tabsgaranti til rådighed i forbindelse med en finansiel virksomheds konkurs.
- Større åbenhed ved krav om offentliggørelse med navns nævnelse af bl.a. alle afgørelser truffet i Det Finansielle Virksomhedsråd, af institutternes individuelle solvensbehov og af Finanstilsynets risikooplysninger, hvis de ikke bliver fulgt.

Statsrevisorerne finder, at der kan være mulighed for at overveje yderligere tiltag, når Finanstilsynets undersøgelse af, om den interne og den eksterne revision har udfyldt deres roller på forsvarlig vis, og når Finanstilsynets særlige redegørelse om forløbet omkring Roskilde Bank A/S offentliggøres. Redegørelsen vil foreligge samtidig med denne beretning.



Beretning til Statsrevisorerne om Finanstilsynets aktiviteter i forhold til Roskilde Bank A/S

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	6
	A. Baggrund	6
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	Finanstilsynets tilsyn med pengeinstitutter	9
	A. Planlægning og gennemførelse af tilsyn.....	9
	B. Redskaber og opfølgning.....	13
	C. Rapportering	15
IV.	Finanstilsynets tilsyn med Roskilde Bank A/S	16
V.	Indgrebene over for Roskilde Bank A/S.....	22
	A. Økonomi- og Erhvervsministeriets overvejelser om modeller for indgreb.....	22
	B. Økonomi- og Erhvervsministeriets tilrettelæggelse og gennemførelse af indgrebet.....	25
	C. Økonomi- og Erhvervsministeriets opfølgning på indgrebet	26
VI.	Rammerne for Finanstilsynets virksomhed.....	27
	A. Økonomiske og personalemæssige resurser	27
	B. Finanstilsynets tavshedspligt	28
	Bilag 1. Statsrevisorernes spørgsmål	31
	Bilag 2. Ordliste.....	32

Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Bendt Bendtsen: 27. november 2001 - 10. september 2008

Lene Espersen: 10. september 2008 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om Finanstilsynets tilsynsaktiviteter set i lyset af sagen om Roskilde Bank A/S. Beretningen tager udgangspunkt i en række spørgsmål stillet af Statsrevisorerne på baggrund af en henvendelse fra Folketingets Finansudvalg i september 2008.

2. Beretningen er bl.a. baseret på oplysninger, som Finanstilsynet har afgivet til Rigsrevisionen som fortrolige. Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finanstilsynet har fundet, at beretningen i den foreliggende form kan offentliggøres efter sædvanlig procedure.

3. Økonomi- og Erhvervsministeriet har ansvaret for overvågningen af den finansielle sektor. Denne opgave varetages af Finanstilsynet, som har ansvaret for tilsynet med finansielle virksomheder, herunder pengeinstitutter. Efter lov om finansiell virksomhed skal Finanstilsynet påse pengeinstitutternes overholdelse af loven og de regler, der er udstedt i medfør af loven. Det risikobaserede tilsyn blev formaliseret ved lov i 2007, hvorefter det blev bestemt, at tilsynsvirksomheden skal tilrettelægges, så den tilsynsmæssige indsats står i forhold til risikoen for eller skadevirkningerne af overtrædelser af den finansielle lovgivning. Indtil denne lovændring blev tilsynet dog i praksis udført ud fra samme principper, hvilket fremgik af Finanstilsynets resultatkontrakt.

4. I juli 2008 henvendte Roskilde Bank A/S sig til Finanstilsynet med henblik på at finde en løsning på bankens økonomiske situation i form af kapitaltilførsel eller en fusion af banken. Løsningen blev, at Nationalbanken skulle stille den fornødne likviditet til rådighed for Roskilde Bank A/S. Efterfølgende blev bankens udlånsportefølje underlagt en dybdegående undersøgelse af bankens eksterne revision, som deraf konkluderede, at Roskilde Bank A/S ikke længere opfyldte lovens solvenskrav.

5. Finansudvalget tiltrådte Akt 199 4/9 2008 vedrørende en statslig garanti til dækning af Danmarks Nationalbanks eventuelle tab på den likviditetstilførsel, som Nationalbanken ydede ekstraordinært til Roskilde Bank A/S. På denne baggrund fandt Finansudvalget, at Finanstilsynets virke generelt og specielt i forhold til Roskilde Bank A/S og Bank Trelleborg A/S burde underlægges en revisionsmæssig undersøgelse. Efterfølgende tiltrådte Finansudvalget Akt 25 27/11 2008, som udvider den statslige garanti på Nationalbankens eventuelle tab på overtagelsen og afviklingen af Roskilde Bank A/S.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Finanstilsynets tilsynsaktiviteter i forhold til Roskilde Bank A/S, herunder om Roskilde Bank A/S' problemer kom uventet for Finanstilsynet. Formålet er undersøgt ved at besvare Statsrevisorerne spørgsmål, som fremgår af bilag 1. Med udgangspunkt i Statsrevisorerne spørgsmål har Rigsrevisionen inddelt spørgsmålene i følgende 4 hovedområder:

- 1) Foretager Finanstilsynet et risikobaseret tilsyn med pengeinstitutterne?
- 2) Hvordan har Finanstilsynet ført tilsyn med Roskilde Bank A/S?
- 3) Er indgrebet i forhold til Roskilde Bank A/S udformet hensigtsmæssigt?
- 4) Er rammerne for Finanstilsynets virksomhed hensigtsmæssige?

Roskilde Bank A/S var landets 8. største bank med en balance på knap 43 mia. kr. pr. 31. marts 2008. Banken havde 105.000 kunder, heraf 90.000 privatkunder.

7. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriet og Finanstilsynet, med udgangspunkt i de spørgsmål, Rigsrevisionen har stillet for at kunne gennemføre undersøgelsen, har videregivet alt relevant materiale i sagen.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Finanstilsynet har ført tilsyn med Roskilde Bank A/S i overensstemmelse med tilsynets retningslinjer, herunder retningslinjerne for tilsyn med pengeinstitutter under skærpet tilsyn. Finanstilsynet var opmærksom på problemerne i Roskilde Bank A/S, men Finanstilsynets opfølgning var ikke tilstrækkelig systematisk. Rigsrevisionen finder samlet set, at Finanstilsynet med sit kendskab til forholdene i Roskilde Bank A/S burde have intensiveret opfølgningen og fastholdt sit skøn over bankens solvensbehov fuldt ud.

Der er indført tiltag, som fremadrettet dels vil styrke Finanstilsynets opfølgning, ved at pengeinstitutterne skal offentliggøre deres individuelle solvensbehov, dels vil styrke Finanstilsynets gennemslagskraft, ved at Finanstilsynet kan offentliggøre risikoplysninger, som pengeinstitutterne undlader at følge.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Finanstilsynet har ført et risikobaseret tilsyn på tilfredsstillende vis. Planlægningen af tilsynsaktiviteterne sker på baggrund af en ratingmodel. Ratingmodellens datagrundlag kan forbedres, fx ved at inddrage data fra kvartalsvise overvågninger af pengeinstitutterne. Tilsynet vil derudover kunne forbedres, ved at Finanstilsynets procedurer for opfølgning skærpes.

- Finanstilsynets ratingmodel består af en teknisk rating, der er baseret på pengeinstitutternes regnskabstal. Den tekniske rating suppleres med en subjektiv vurdering baseret på tilsynets kendskab til virksomheden.
- Finanstilsynet har både før og efter lovændringen i 2007 ført et risikobaseret tilsyn. Den kvartalsvise overvågning af pengeinstitutterne bør indgå i ratingen af institutterne med henblik på at sikre, at undersøgelsesprogrammet både for det indværende og kommende år er baseret på et opdateret datagrundlag.
- Finanstilsynet har siden 2006 etableret en forretningsgang, hvor tilsynet følger særskilt op på de mere alvorlige påbud. Den samme procedure bør imidlertid følges i forhold til øvrige påbud og særlige risikoplysninger, når pengeinstituttet er på observationslisten eller under skærpet tilsyn.
- Det vil tillige være hensigtsmæssigt, hvis pengeinstituttets eksterne revisor havde pligt til at redegøre for instituttets efterlevelse af påbud og ikke som i dag, hvor revisor kun skal angive bemærkninger i revisionsprotokollatet, hvis påbudet ikke er efterkommet.
- Det fremgår ikke tydeligt af afrapporteringen til pengeinstitutterne, hvornår der er tale om forhold af alvorlig karakter, og hvornår der er tale om mindre alvorlige forhold. Dette er særligt et problem i forbindelse med undersøgelser, hvor flere virksomhedsområder er undersøgt, idet der kan være tale om et stort antal påtaler, påbud og risikoplysninger.

Finanstilsynet har ført tilsyn med Roskilde Bank A/S i overensstemmelse med tilsynets retningslinjer, herunder retningslinjerne for tilsyn med pengeinstitutter under skærpet tilsyn. Finanstilsynet holdt imidlertid ikke fuldt ud fast i vurderingerne af bankens solvensbehov og fulgte ikke systematisk op på påbud og risikoplysninger. Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet med sit kendskab til forholdene i Roskilde Bank A/S burde have intensiveret opfølgningen.

- I perioden 2005-2007 har Finanstilsynet årligt gennemført undersøgelser af Roskilde Bank A/S, hvilket er i overensstemmelse med undersøgelseshyppigheden for pengeinstitutter, herunder pengeinstitutter under skærpet tilsyn. Banken har været under skærpet tilsyn siden 2006.
- Problemerne i Roskilde Bank A/S kom ikke uventet for Finanstilsynet, da tilsynet allerede i 2005 påpegede en række problemer i bankens forretningsgange og oplyste banken om en række risici, herunder bankens udlånsvækst, branchekonzentration og andel af store engagementer.
- Finanstilsynet anvendte i forhold til Roskilde Bank A/S alene påbud og risikoplysninger. Finanstilsynets øvrige redskaber blev ikke bragt i anvendelse over for Roskilde Bank A/S.
- Finanstilsynet har hverken i 2006 eller 2007 fastholdt sit skøn over bankens solvensbehov.
- Finanstilsynet bør forbedre modellen, som bruges til at fastsætte værdien af fast ejendom, og fastlægge procedurer for, hvornår solvensbehov eller nedskrivninger skal korrigeres. Denne udbygning er nødvendig for at sikre en ensartethed i tilsynets afgørelser.
- Finanstilsynet var vidende om problemerne i Roskilde Bank A/S, men tilsynet fulgte ikke op på, om en række påbud blev efterlevet. Finanstilsynet burde have fulgt aktivt med i sagernes udvikling og ikke i denne situation henholde sig til bekendtgørelsen om revision af pengeinstitutter, hvorefter revisionen kontrollerer, at tilsynets påbud bliver fulgt.
- De eksterne revisorer i Roskilde Bank A/S havde i perioden 2005-2007 ingen bemærkninger vedrørende manglende efterlevelse af påbud. Finanstilsynet har ikke til Rigsrevisionen kunnet oplyse, om samtlige påbud til Roskilde Bank A/S er blevet efterlevet. Finanstilsynet har i relation til revisors eventuelt manglende opfølgning igangsat en undersøgelse af, om den interne og eksterne revision har udfyldt deres roller på forsvarlig vis i relation til Roskilde Bank A/S. Rigsrevisionen finder det velbegyndt, at Finanstilsynet gennem en undersøgelse skaber sig et overblik over revisors arbejde.
- I januar 2005 blev regnskabsreglerne ændret, hvilket betød, at pengeinstitutterne ikke længere havde mulighed for at foretage hensættelser til sandsynliggjorte tab. Det er ikke muligt for Rigsrevisionen at fastslå, hvilken betydning de ændrede regnskabsregler har haft for omfanget af nedskrivninger på udlån i Roskilde Bank A/S. Dette skyldes, at det ikke er muligt at vurdere, hvordan banken ville have ageret i henhold til de tidligere regnskabsregler. Nationalbanken konstaterer, at der gennem de seneste år generelt er afsat mindre stødpuder i danske pengeinstitutter til at modstå tab, hvilket bl.a. kan skyldes de ændrede regnskabsregler i samspil med ændrede kapitaldækningsregler.

- Finanstilsynet har inddraget de relevante aspekter og synspunkter om de ledelsesmæssige forhold fremsat i 1996 af den tidligere revisor i banken. Finanstilsynet har dog ikke på denne baggrund gennemført en særlig undersøgelse af ledelsen i banken.

De 2 indgreb over for Roskilde Bank A/S blev udviklet ad hoc og gennemført ud fra en række forudsætninger, som Økonomi- og Erhvervsministeriet havde opstillet. Indgrebene blev etableret under stort tidspres. Økonomi- og Erhvervsministeriet har undervejs i undersøgelsesforløbet tilvejebragt den fornødne lovhjemmel til at overlade selve afviklingen af Roskilde Bank A/S til det statslige afviklingsselskab.

- Økonomi- og Erhvervsministeriet har ved valget af model for indgreb søgt at afbalancere forskellige hensyn. Ministeriet har fulgt de principper, der blev opstillet for indgreb. Ministeriet har i overensstemmelse med retningslinjer fra Den Europæiske Centralbank inddraget Nationalbanken i den første fase – likviditetsstøtte til Roskilde Bank A/S.
- Det Private Beredskabs bidrag til likviditetsstøtten til Roskilde Bank A/S på 750 mio. kr. svarer til formuen i Det Private Beredskab. Størrelsen er et resultat af forhandlingerne mellem Nationalbanken og Det Private Beredskab, hvor Økonomi- og Erhvervsministeriet også deltog. Der foreligger således ikke nogen beregning af, hvilken størrelse den private støtte bør have.
- Efter oprettelsen af Afviklingsselskabet til sikring af finansiel stabilitet A/S fortsatte afviklingen af Roskilde Bank A/S i regi af Nationalbanken. Rigsrevisionen finder, at Nationalbanken under de givne omstændigheder kunne anvendes som en midlertidig aktør. Rigsrevisionen konstaterer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet undervejs i undersøgelsesforløbet har tilvejebragt den fornødne lovhjemmel til at overlade selve afviklingen af Roskilde Bank A/S til det statslige afviklingsselskab. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at Økonomi- og Erhvervsministeriet tog initiativ til at skabe lovhjemmel til overflytningen af Roskilde Bank A/S.
- Aktstykke nr. 199 blev tiltrådt den 4. september 2008. Der blev forinden vedtagelsen trukket over 4 mia. kr. på lånefaciliteten i Nationalbanken. Rigsrevisionen konstaterer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet har orienteret Finansudvalget om trækket på lånefaciliteten ved samrådet i udvalget i august 2008.

Finanstilsynet har haft tilstrækkelige økonomiske resurser, men har vanskeligheder ved at tiltrække og fastholde personale, bl.a. kreditspecialister. Reglerne om Finanstilsynets tavshedspligt er blevet ændret, så offentligheden fremover har mulighed for at få bedre kendskab til de finansielle virksomheders økonomiske situation.

- Finanstilsynets bevilling dækkes af afgifter fra de virksomheder, som Finanstilsynet fører tilsyn med. Finanstilsynet har en tilstrækkelig bevilling, men har ikke kunnet udnytte den og har således gennem en årrække akkumuleret et overskud på lønsummen.
- Finanstilsynets personaleomsætning har i de seneste år været højere end gennemsnittet i staten, men stillingerne er løbende genbesat. Finanstilsynet har dog haft problemer med at tiltrække visse typer specialister. Samtidig er gruppen af inspektionsledere reduceret, hvilket øger Finanstilsynets sårbarhed i forhold til gennemførelsen af tilsynsaktiviteterne.

- Reglerne om Finanstilsynets tavshedspligt er blevet ændret, så det er muligt for Finanstilsynet at videregive fortrolige oplysninger til Finansudvalget i forbindelse med håndtering af kriser i finansielle virksomheder. Endvidere får Finanstilsynet mulighed for at udarbejde en redegørelse om afviklingen af et pengeinstitut, hvorved offentligheden kan få kendskab til baggrunden herfor og statens involvering. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Finanstilsynet fremover kan fastsætte regler for offentliggørelse af institutternes individuelle solvensbehov og risikoplysninger, der ikke bliver fulgt af institutterne.

II. Indledning

A. Baggrund

8. Denne beretning handler om Finanstilsynets tilsynsaktiviteter set i lyset af sagen om Roskilde Bank A/S. Beretningen tager udgangspunkt i en række spørgsmål stillet af Statsrevisorerne på baggrund af en henvendelse fra Folketingets Finansudvalg i september 2008.

9. Beretningen er bl.a. baseret på oplysninger, som Finanstilsynet har afgivet til Rigsrevisionen som fortrolige. Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finanstilsynet har fundet, at beretningen i den foreliggende form kan offentliggøres efter sædvanlig procedure. Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet vil sørge for, at der bliver udfærdiget en særlig redegørelse, jf. § 352 a i lov om finansiel virksomhed, som offentliggøres samtidig med Rigsrevisionens beretning.

10. Finansudvalget tiltrådte Akt 199 4/9 2008 vedrørende en statslig garanti til dækning af Danmarks Nationalbanks eventuelle tab på den likviditetstilførsel, som Nationalbanken ydede ekstraordinært til Roskilde Bank A/S. På denne baggrund fandt Finansudvalget, at Finanstilsynets virke generelt og specielt i forhold til Roskilde Bank A/S og Bank Trelleborg A/S burde underlægges en revisionsmæssig undersøgelse. Efterfølgende tiltrådte Finansudvalget Akt 25 27/11 2008, som udvider den statslige garanti på Nationalbankens eventuelle tab på overtagelsen og afviklingen af Roskilde Bank A/S.

11. Økonomi- og Erhvervsministeriet har ansvaret for overvågningen af den finansielle sektor. Denne opgave varetages af Finanstilsynet, som har ansvaret for tilsynet med finansielle virksomheder, herunder pengeinstitutter. Finanstilsynet tilrettelægger tilsynet med de finansielle virksomheder i samråd med Det Finansielle Virksomhedsråd og Fondsrådet. Endvidere medvirker Finanstilsynet ved udformningen af den finansielle lovgivning. Endelig indsamler og formidler Finanstilsynet statistik og nøgletal for den finansielle sektor.

12. Det seneste års uro på de finansielle markeder med deraf følgende problemer for flere danske pengeinstitutter har øget fokus på Finanstilsynets tilsynsopgaver i forhold til pengeinstitutterne. Dette har medført, at lov om finansiel virksomhed fx er blevet ændret i slutningen af 2008, ligesom Finanstilsynet i forbindelse med såvel lov om finansiel stabilitet (bankpakke I) og lov om kapitalindskud i kreditinstitutionerne (bankpakke II) har fået tilført ekstra resurser med henblik på en styrkelse af tilsynet med pengeinstitutter. Finanstilsynet skal bl.a. fremover årligt gennemgå solvensbehovet i alle pengeinstitutter.

13. I forbindelse med undersøgelsen har der været rejst spørgsmål om Finanstilsynets placering. Rigsrevisionen har undersøgt placeringen i andre lande og kan konstatere, at placeringen af tilsynet hos en myndighed, som er uafhængig af centralbanken, ud over Danmark findes i bl.a. Sverige, Norge og England. I sidste ende er det regeringen, som tager stilling til Finanstilsynets placering. Nationalbanken har oplyst, at det formentlig vil kræve en ny lov at ændre Finanstilsynets placering. Rigsrevisionen kan henvise til, at den engelske rigsrevision, NAO, har gennemført en undersøgelse af Financial Services Authority (Finanstilsynet). NAO konkluderede bl.a., at arbejdsdelingen mellem tilsynsmyndigheden, Finansministeriet og centralbanken er hensigtsmæssig. Denne konstruktion ligner den danske, hvor der er eta-

Det Finansielle Virksomhedsråd er en del af Finanstilsynet og øverste beslutningstager i principielle tilsynsager. Rådet har 8 medlemmer, hvoraf 6 er udpeget efter indstilling fra interesseorganisationer.

Fondsrådet er en del af Finanstilsynet og beslutningstager i principielle tilsynsager – særligt med betydning for værdipapirhandel.

Solvensbehov er et pengeinstituts vurdering af, hvor stor pengeinstituttets solvens mindst skal være. Se eventuelt ordlisten i bilag 2.

bleret et samarbejde mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Finanstilsynet, Finansministeriet og Nationalbanken i koordinationsudvalget for finansiel stabilitet. Udvalgets fokusområder omfatter bl.a. informationsindsamling og -udveksling, internationalt samarbejde samt konsultation ved ændring af regler eller principper. Udvalget mødes som udgangspunkt halvårligt og i øvrigt efter behov.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

14. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Finanstilsynets tilsynsaktiviteter i forhold til Roskilde Bank A/S, herunder om Finanstilsynet i tide greb ind.

Formålet er undersøgt ved at besvare Statsrevisorernes spørgsmål, som fremgår af bilag 1. Med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål har Rigsrevisionen inddelt spørgsmålene i følgende 4 hovedområder:

- 1) Foretager Finanstilsynet et risikobaseret tilsyn med pengeinstitutterne?
- 2) Hvordan har Finanstilsynet ført tilsyn med Roskilde Bank A/S?
- 3) Er indgrebet i forhold til Roskilde Bank A/S udformet hensigtsmæssigt?
- 4) Er rammerne for Finanstilsynets virksomhed hensigtsmæssige?

Ad 1) og 2). Besvarelsen af følgende af Statsrevisorernes spørgsmål indgår i kap. III og IV:

- Hvordan har Finanstilsynet siden 1. juli 2007 ført et risikobaseret tilsyn, og hvilken konsekvens har dette tilsyn haft i relation til Roskilde Bank A/S?
- Kom Roskilde Bank A/S' problemer uventet for Finanstilsynet, eller har Roskilde Bank A/S været under skærpet tilsyn de seneste år?
- Hvilken betydning har skattereglerne for nedskrivningen for situationen i Roskilde Bank A/S?
- Har Finanstilsynet givet Roskilde Bank A/S påbud – og hvordan har resultatet i givet fald været?
- Til hvem og hvornår skal Finanstilsynet rapportere, når man bliver opmærksom på fare-signaler og problemer i en bank? Er der foretaget en sådan rapportering i tilfældet Roskilde Bank A/S?
- Hvordan har Finanstilsynet fulgt op på den redegørelse, som tidligere revisor i Roskilde Bank A/S afleverede i 1997?

Ad 3). Besvarelsen af følgende af Statsrevisorernes spørgsmål indgår i kap. V:

- Hvad er beregningsgrundlaget for bankernes aftale med Nationalbanken om, at de skal dække netop 750 mio. kr. via Det Private Beredskab?

Ad 4). Besvarelsen af følgende af Statsrevisorernes spørgsmål indgår i kap. VI:

- Hvad er baggrunden for, at Finanstilsynet i 2007 havde en udskiftning på op mod 25 % af de ansatte, og i hvilket omfang har stillinger været ubesatte i Finanstilsynet? Er denne udskiftning normal, hvilke grupper af ansatte er der tale om, og kan Finanstilsynet rekruttere den nødvendige ekspertise?
- Er tavshedspligten nødvendig, eller kunne Finanstilsynet og/eller finanssektoren i højere grad informere offentligheden om forskellige risici? Vurderes det, at ændret lovgivning på området ville kunne forbedre rapporteringen?

Herudover bliver følgende spørgsmål besvaret i kap. III:

- Har Økonomi- og Erhvervsministeriet fulgt tilfredsstillende op på kritikpunkter i beretning nr. 17/04 om Finanstilsynets virksomhed, som blev afsluttet ved Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 24. januar 2008?

Kritikpunkterne vedrørte:

- ensartning af tilsynet, særligt anvendelse af statusskemaer
- inspektionshyppigheden for større virksomheder
- anvendelse af administrative bøder.

Afgrænsning

15. Statsrevisorernes spørgsmål blev stillet på Statsrevisorernes møde i september 2008. På det tidspunkt var de 2 bankpakker endnu ikke vedtaget. Rigsrevisionen har derfor ikke revideret implementeringen af disse. Afviklingsselskabet til sikring af finansiel stabilitet A/S, herefter benævnt Afviklingsselskabet, som blev etableret på baggrund af den første bankpakke, har således ikke været selvstændig genstand for undersøgelsen, men indgår i et vist omfang, hvor undersøgelsens konklusioner omhandler indgrebet over for Roskilde Bank A/S. Der vil ligeledes være tilfælde, hvor undersøgelsens konklusioner omhandler områder, hvor Finanstilsynets opgaver er ændret som følge af bankpakkerne.

16. Finanstilsynet fører tilsyn med en række finansielle virksomheder, men Rigsrevisionen har alene undersøgt Finanstilsynets tilsynsaktiviteter i forhold til pengeinstitutter.

17. Statsrevisorernes spørgsmål omhandlede ligeledes Bank Trelleborg A/S. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at minoritetsaktionærerne har anlagt en sag ved Østre Landsret mod Finanstilsynet omkring den gennemførte tvangsindløsning af minoritetsaktionærernes aktier i Bank Trelleborg A/S. Som følge heraf handler beretningen derfor ikke om Finanstilsynets aktiviteter i forbindelse med Bank Trelleborg A/S.

18. Undersøgelsen omfatter Finanstilsynets aktiviteter i perioden 2005-2008.

19. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriet og Finanstilsynet, med udgangspunkt i de spørgsmål, Rigsrevisionen har stillet for at kunne gennemføre undersøgelsen, har videregivet alt relevant materiale i sagen.

Metode

20. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale, herunder lovgivning og bekendtgørelser. Til brug for undersøgelsen har Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finanstilsynet udarbejdet en række redegørelser. Undersøgelsen er endvidere baseret på interviews med Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finanstilsynet. Endvidere er Finansrådet interviewet i forbindelse med undersøgelsen. Endelig har Rigsrevisionen drøftet visse af undersøgelsens problemstillinger med eksterne eksperter.

21. Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finanstilsynet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen. Derudover har Finansministeriet og Nationalbanken haft beretningsudkastet i høring.

22. Centrale begreber i relation til finansiel virksomhed er defineret i bilag 2.

III. Finanstilsynets tilsyn med pengeinstitutter

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Finanstilsynet har ført et risikobaseret tilsyn på tilfredsstillende vis. Planlægningen af tilsynsaktiviteterne sker på baggrund af en ratingmodel. Ratingmodellens datagrundlag kan forbedres, fx ved at inddrage data fra kvartalsvise overvågninger af pengeinstitutterne. Tilsynet vil derudover kunne forbedres, ved at Finanstilsynets procedurer for opfølgning skærpes.

23. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes Finanstilsynet planlægger og gennemfører tilsyn med pengeinstitutterne. Rigsrevisionen har tillige undersøgt, hvorledes Finanstilsynet anvender de redskaber, der er til rådighed, med henblik på at sikre et effektivt tilsyn, og hvorledes tilsynet rapporterer om resultaterne af tilsynet, særligt over for pengeinstitutterne.

A. Planlægning og gennemførelse af tilsyn

24. Efter lov om finansiel virksomhed skal Finanstilsynet påse pengeinstitutternes overholdelse af loven og de regler, der er udstedt i medfør af loven. Det risikobaserede tilsyn blev formaliseret ved lov i 2007, hvorefter det blev bestemt, at tilsynsvirksomheden skal tilrettelægges, så den tilsynsmæssige indsats står i forhold til risikoen for eller skadevirkningerne af overtrædelser af den finansielle lovgivning. Indtil denne lovændring blev tilsynet dog i praksis udført ud fra samme principper, hvilket fremgik af Finanstilsynets resultatkontrakt.

Finanstilsynets ratingmodel

25. Finanstilsynet baserer ratingen af pengeinstitutter på en teknisk rating, der suppleres med en subjektiv rating. Den tekniske rating af pengeinstitutter er baseret på en beregning af solvensbehovet, der tager udgangspunkt i en stresstest. Stresstesten måler, hvorledes det enkelte institut reagerer over for en række relativt ekstreme hændelser, fx renteændringer. Stresstesten tager udgangspunkt i tilgængelige data fra pengeinstituttets årsrapport. Ud over solvensbehovet, der bliver beregnet ud fra stresstesten, vil banken få tillæg eller fradrag i solvensbehovet, alt efter hvilken risikoprofil banken har.

26. Den tekniske rating bliver suppleret af en subjektiv rating, baseret på tilsynets kendskab til virksomhedens ledelse, styring og kontrolmiljø. Tilsynet har oplyst, at informationer i markedet, presseomtale mv. også indgår i den subjektive vurdering. På baggrund af denne vurdering udarbejder Finanstilsynet et forslag til undersøgelsesprogram, som forelægges direktionen i august. Det endelige undersøgelsesprogram bliver godkendt af direktionen i december. Denne procedure indebærer, at ratingen som udgangspunkt er baseret på regnskabsdata og oplysninger, der kan ligge op til 2 år tilbage. Undersøgelsesprogrammet justeres løbende på baggrund af supplerende oplysninger, fx i form af den kvartalsvise overvågning.

Virksomhederne rates efter en 9-trins-skala, idet karakteren 1 og 2 ikke anvendes. Jo større buffer, des bedre rating. En rating på 3 medfører, at et pengeinstitut er underlagt Finanstilsynets skærpede tilsyn.

27. Med henblik på at illustrere modellen har Rigsrevisionen indhentet oplysninger fra Finanstilsynet om rating i den gruppe, hvor Roskilde Bank A/S er hjemmehørende. Oplysningerne omfatter således udviklingen for gruppe 2 i perioden 2005-2007, og både den tekniske og den subjektive rating er vist i tabel 1.

Tabel 1. Rating i gruppe 2

	2005		2006		2007	
	Teknisk	Subjektiv	Teknisk	Subjektiv	Teknisk	Subjektiv
Roskilde Bank A/S	3	4	4	3	6	3
Maksimum	7	7	6	6	8	8
Minimum	3	4	3	3	4	3
Gennemsnit i gruppe 2	5,7	5,2	5,1	5,2	6,0	5,7

Kilde: Finanstilsynet.

Pengeinstitutterne i gruppe 2 er de mellemstore institutter med en arbejdende kapital på mellem 10 mia. kr. og 50 mia. kr.

28. Det fremgår af tabel 1, at den gennemsnitlige rating i gruppen ligger mellem 5 og 6. I 2005 og 2007 resulterede den subjektive rating i et mindre fald i forhold til den tekniske rating. I 2006 øges ratingen med 0,1 procentpoint. Derudover har Finanstilsynet oplyst, at der dog for enkelte pengeinstitutter er større afvigelser. Den tekniske rating for Roskilde Bank A/S stiger i perioden fra 3 til 6, mens den subjektive rating falder fra 4 til 3. Den subjektive rating for Roskilde Bank A/S har i hele perioden ligget noget under gennemsnittet.

Undersøgelserprogrammet

29. Finanstilsynets tilsynsaktiviteter bliver opdelt i 2 kategorier: løbende overvågning og inspektioner på stedet.

Den løbende overvågning består af en gennemgang af revisionsprotokollater til årsrapporterne, en stikprøvevis regnskabskontrol samt en række ad hoc-aktiviteter som fx undersøgelse af udlånsvæksten.

Inspektioner på stedet kan dels være ordinære undersøgelser, dels funktionsundersøgelser. Ved ordinære undersøgelser gennemfører tilsynet en undersøgelse af virksomhedens væsentligste risikoområder. Endvidere gennemfører tilsynet funktionsundersøgelser, hvor det er en speciel opgørelse eller funktion, der er emnet for undersøgelsen.

30. Omfanget og frekvensen af en undersøgelse afhænger af den pågældende virksomheds størrelse og rating. Alle virksomheder med en lav rating, dvs. 4 eller 5, sættes på en observationsliste. Disse virksomheder undersøges dobbelt så hyppigt som andre virksomheder af samme størrelse. Det vil fx sige hvert 2. år for alle store virksomheder. Når en virksomhed er indplaceret i turnus, vælger Finanstilsynet det eller de områder, der skal indgå i undersøgelsen. Finanstilsynet har defineret de væsentligste områder som felter, der indebærer en risiko for virksomhedens videre drift. Det drejer sig bl.a. om solvensbehov samt områderne kreditrisiko, markedsrisiko og likviditetsrisiko.

31. Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet siden 2006 har foretaget inspektioner i de største pengeinstitutter hvert 3. år. Tilsynet har således øget inspektionshyppigheden, idet inspektionerne tidligere fandt sted hvert 4. år.

32. En rating på 3 betyder, at pengeinstituttet er under skærpet tilsyn, og indebærer generelt, at pengeinstituttet skal undersøges hvert 2. år, hvorunder alle væsentlige områder skal gennemgås. Endvidere skal pengeinstituttets opgørelse af solvensbehovet og dokumentationen herfor gennemgås. Institutter under skærpet tilsyn skal endvidere omfattes af en årlig relevant tilsynsaktivitet.

33. Rigsrevisionen har gennemgået Finanstilsynets undersøgelsesprogram for 2008. Finanstilsynet har oplyst, at Finanstilsynet bruger ca. $\frac{1}{3}$ af arbejdstiden til inspektioner, og at Finanstilsynet bestræber sig på at fordele arbejdet jævnt over året.

34. Undersøgelsen har vist, at der i 2008 ikke blev foretaget inspektioner i 1. kvartal, hvor mange af Finanstilsynets medarbejdere modtog undervisning (i tilsynsskolen). Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet dog generelt søger at friholde 1. kvartal for inspektioner, hvor pengeinstitutterne er optaget af at udfærdige årsrapporten, og hvor inspektionen ellers ville blive foretaget på basis af reviderede regnskabstal for forrige år.

35. Der forekom endvidere ændringer af undersøgelsesprogrammet, primært som en følge af fusioner mellem pengeinstitutter og ved overflytninger af planlagte undersøgelser til kommende år med henblik på at gennemføre undersøgelser af institutter, som Finanstilsynet vurderede var mere risikofyldte. Finanstilsynet har oplyst, at ændringerne i undersøgelsesplanen særligt skyldes udviklingen på ejendomsmarkedet. Tabel 2 viser, at omprioriteringen i 2008 medførte, at Finanstilsynet gennemførte 70 % af de planlagte inspektioner. Der skete samtidig en omprioritering mellem områderne, så der i alt er gennemført 6 % flere inspektioner end planlagt.

Tabel 2. Planlagte og gennemførte undersøgelser i pengeinstitutter i 2008 (Antal)

Planlagte undersøgelser	54
- heraf gennemførte undersøgelser	38
Yderligere undersøgelser	19
Undersøgelser i alt	57
Gennemførte undersøgelser i % af antal planlagte	70 %
Undersøgelser i alt i % af antal planlagte	106 %

Kilde: Finanstilsynet.

Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet ved omprioriteringer fastholder omfanget af tilsynsuger og antallet af pengeinstitutter, der indgår i årets program, fordi disse forhold indgår i Finanstilsynets resultatkontrakt. Derimod vil selve undersøgelsen kunne få et mindre omfang, idet Finanstilsynet undlader undersøgelser af hvidvaskning, fit and proper-regler mv.

36. Finanstilsynet har videre oplyst, at tilsynet i 2008 har haft et stærkt forøget brug af ejendomsinspektørerne. Disse medarbejdere har ifølge tilsynet en særlig erfaring i fastsættelse af værdien af fast ejendom. Der er også eksempler på udlån af medarbejdere fra andre kontorer.

37. Finanstilsynet gennemfører hvert kvartal en såkaldt afvigeranalyse, hvorefter pengeinstitutter, som på en række parametre afviger mest, bliver fremhævet. Data fra afvigeranalyserne indgår imidlertid ikke i ratingen.

38. Finanstilsynet foretager som nævnt en løbende overvågning af institutterne ved at gennemgå nøgletal fra kvartalsrapporter og ved at undersøge overførsel af nedskrivningsengagementer pengeinstitutter imellem, udlånsvæksten, renterisiko m.m.

39. De eksterne revisorer rapporterer i revisionsprotokollatet til bestyrelsen om revisionsmæssige forhold. I finansielle virksomheder stiller Finanstilsynet en række supplerende krav til indholdet i revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten. Blandt disse krav er:

- erklæring fra revisorerne om, at pengeinstituttets forretningsgange og interne kontroller på væsentlige områder er tilrettelagt og fungerer på betryggende vis
- oversigt over de 10 største engagementer med angivelse af revisors vurdering af risikoen på hvert enkelt engagement og en erklæring om, at de enkelte engagementer er målt korrekt
- en opsummering af de bemærkninger, revisionen har givet anledning til, med angivelser af status (åbentstående eller lukkede)
- angivelse af eventuelt ikke-opfyldte påbud fra Finanstilsynet.

40. Finanstilsynet gennemgår både den interne og den eksterne revisions protokollater vedrørende årsrapporten med henblik på at opnå en øget viden om pengeinstituttets drift, praksis, kapital mv. og vurderer på baggrund heraf, om der er områder, der giver grundlag for en tilsynsmæssig reaktion.

41. Finanstilsynet har anført, at ved gennemgangen af revisionsprotokollaterne, der modtages i forbindelse med årsrapporterne, har tilsynet fokus på revisors bemærkninger om lovovertrædelser og om påbud fra Finanstilsynet, som pengeinstituttet endnu ikke har efterlevet.

Statusskemaer

42. Statusskemaer anvendes til at vurdere opfyldelse af centrale krav i den finansielle lovgivning. Finanstilsynet har i forbindelse med undersøgelserne af finansielle virksomheder i efteråret 2007 gennemført et pilotprojekt med anvendelse af statusskemaer på enkelte områder. En række af skemaerne findes i forskellige udgaver alt efter virksomhedstypen. Statusskemaerne bliver udsendt forud for undersøgelsen og foreligger i 2 former. Pilotprojektet viste, at virksomhederne var bedre forberedt på Finanstilsynets spørgsmål, og at nogle virksomheder havde fået et bedre overblik over Finanstilsynets fokusområder. På baggrund af erfaringerne har Finanstilsynet fra og med 2. kvartal 2008 systematisk anvendt statusskemaer i undersøgelserne.

43. Økonomi- og Erhvervsministeriet har anført, at statusskemaerne er et væsentligt element i forhold til ensartning af tilsynet. Implementeringen af statusskemaerne på alle områder er således et af Finanstilsynets resultatmål. I Finanstilsynets afrapportering til departementet i november 2008 fremgår det, at resultatmålet er opfyldt.

Vurdering

44. Finanstilsynets ratingmodel består af en teknisk rating, der er baseret på pengeinstitutternes regnskabstal. Den tekniske rating suppleres med en subjektiv vurdering baseret på tilsynets kendskab til virksomheden.

45. Finanstilsynet har både før og efter lovændringen i 2007 ført et risikobaseret tilsyn. Den kvartalsvise overvågning af pengeinstitutterne bør indgå i ratingen af institutterne med henblik på at sikre, at undersøgelsesprogrammet både for det indeværende og kommende år er baseret på et opdateret datagrundlag.

B. Redskaber og opfølgning

46. Ved tilsynet med pengeinstitutterne har Finanstilsynet fx mulighed for at påbyde en finansiel virksomheds ledelse at udarbejde en redegørelse for virksomhedens økonomiske stilling og fremtidsudsigter. Herudover har Finanstilsynet en række reaktionsmuligheder, som anvendes afhængigt af forholdets karakter:

- påbud
- påtaler
- tvangsbøder
- afskedigelse af direktør/bestyrelsesmedlemmer
- inddragelse af banklicens
- politianmeldelse
- risikooplysninger.

47. Der kan skelnes mellem reaktioner, som Finanstilsynet almindeligvis anvender i tilsynet med pengeinstitutter, og reaktioner, som kun anvendes i særligt alvorlige tilfælde. Fx inddrages banklicensen først i tilfælde af, at en bank ikke længere opfylder det lovmæssige kapitalkrav – og dermed i forbindelse med bankens afvikling. Finanstilsynet har ikke anvendt tvangsbøder siden 1999 – og har aldrig foranlediget, at en direktør eller et bestyrelsesmedlem er blevet afskediget.

Finanstilsynet kan bl.a. reagere, såfremt et medlem af bestyrelsen eller direktionen gentagne gange har handlet uredeligt, fx ved at undlade at efterleve krav om god administrativ praksis eller regnskabspraksis eller ved at undlade at iværksætte fyldestgørende kontrolprocedurer eller ved at skade den finansielle virksomhed. Praksis efter straffeloven viser, ifølge Finanstilsynet, at der skal en betydelig bevisbyrde til, før domstolene frakender personer retten til at virke i et bestemt erhverv.

Rigsrevisionen skal henvise til, at konsekvenserne ved at frakende personer retten til at virke i et bestemt erhverv i henhold til straffeloven er mere vidtgående end at afskedige en direktør eller et bestyrelsesmedlem efter lov om finansiel virksomhed.

Påbud og påtaler

48. I det følgende uddybes Finanstilsynets mulighed for udstedelse af påbud og påtaler, som almindeligvis anvendes i tilsynet med pengeinstitutterne, herunder også i tilsynet med Roskilde Bank A/S.

49. Finanstilsynet anvender påbud i de situationer, hvor en virksomhed handler på en lovstridig måde, eller hvor virksomheden undlader at handle, hvor handling er påkrævet. Finanstilsynet har siden 2006 kategoriseret påbud i 3 kategorier: mere alvorlige påbud, alvorlige påbud og mindre alvorlige påbud. Finanstilsynet har endvidere mulighed for at påbyde en virksomhed inden for en given frist at foretage de nødvendige foranstaltninger, hvis:

- 1) virksomhedens økonomiske stilling er således forringet, at indskydernes, de forsikredes, obligationsejernes og de øvrige investorers interesser er udsat for fare
- 2) der er en betydelig risiko for, at virksomhedens økonomiske stilling udvikler sig således, at instituttet vil miste sin tilladelse.

50. Derudover anvender Finanstilsynet påtaler i forbindelse med en konstateret lovovertrædelse, der ikke længere består. Det kan være i situationer, hvor lovovertrædelsen har en midlertidig karakter, eller hvor lovovertrædelsen er bragt i orden af virksomheden af egen drift.

Kapitalkrav

I et kreditinstitut skal kapitalgrundlaget udgøre mindst 8 % af instituttets risikovægtede poster eller solvensbehov, hvis denne er højere end 8 %. Se eventuelt ordlisten i bilag 2.

Risikooplysninger

51. Finanstilsynet anvender risikooplysninger i de tilfælde, hvor tilsynet vurderer, at der er behov for at henlede opmærksomheden på et emne, uden at der foreligger en lovovertrædelse. Risikooplysningerne inddeles i 2 kategorier, hvor der skelnes mellem risikooplysninger og særlige risikooplysninger. Særlige risikooplysninger anvendes i tilfælde, hvor der er en stor risiko for, at der i fremtiden vil forekomme lovovertrædelse.

Opfølgning

52. Rigsrevisionen påpegede i beretning nr. 17/04 om Finanstilsynets virksomhed, at Finanstilsynet ikke fulgte systematisk op på de påbud, som tilsynet havde udstedt over for pengeinstitutterne, og tilsynet har siden (2006) etableret en forretningsgang for opfølgning på påbud. Jo alvorligere et påbud er, desto kortere frist skal virksomhederne have til at følge op på påbuddet. Herudover skal der ifølge Finanstilsynets forretningsgang følges op på særlige risikooplysninger. Det er imidlertid ikke fastlagt, hvordan der skal følges op på særlige risikooplysninger.

53. Finanstilsynet kræver, at ledelsen i virksomheden inden for en frist erklærer over for Finanstilsynet, at det påbudte forhold er bragt i orden – uanset kategorien af påbud. Den efterfølgende kontrol af, om det erklærede forhold er bragt i orden, påhviler revisionen, som har pligt til at redegøre for eventuel manglende efterlevelse af påbud i revisionsprotokollatet.

54. Herudover kontrollerer Finanstilsynet selvstændigt efterlevelsen af påbuddet, hvis der er tale om et mere alvorligt påbud umiddelbart efter, at erklæringen afgives. Finanstilsynet oplyser, at Finanstilsynet konkret vurderer, om en ledelseserklæring om, hvorvidt et forhold er bragt i orden, kan anses for at være tilstrækkelig dokumentation.

55. Kontrollen af alvorlige påbud foretages enten af Finanstilsynet selv eller af revisor, eventuelt i førstkommande revisionsprotokollat, normalt inden for en frist på nogle måneder. Kontrollen af mindre alvorlige påbud foretages ved næstkommende inspektion eller indberetning. Kontrollen af alvorlige og mindre alvorlige påbud hviler dermed i høj grad på revisors kontrol af, at virksomheden har efterlevet påbuddet. I tilfælde, hvor revisor ikke har redegjort for manglende efterlevelse i revisionsprotokollatet, går Finanstilsynet således ud fra, at påbuddene er efterlevet.

Administrative bøder

56. Administrative bøder anvendes i en række andre europæiske lande, men er endnu ikke indført i Danmark. Til forskel fra tvangsbøder har administrative bøder strafferetlig virkning. For at kunne opnå hjemmel til at udstede administrative bøder skal der være tale om en lovovertrædelse, som er klart konstaterbar og ukompliceret, og der skal foreligge en klar retspraksis, hvilket kræver, at en vis sagsmængde har været afgjort ved domstolene.

57. Finanstilsynet har undersøgt muligheden og behovet for anvendelse af administrative bøder. Ifølge Finanstilsynet kan den første af betingelserne opfyldes for mange af de lovovertrædelser, som tilsynet konstaterer under tilsynsaktiviteten. Den anden betingelse forudsætter imidlertid, at der er en række ensartede sager, som Finanstilsynet kan indbringe for domstolene, hvorved der etableres en retspraksis.

58. Finanstilsynet vurderer samtidig, at der er et behov for at kunne udstede administrative bøder. Ved lovovertrædelser af lov om finansiel virksomhed ønskes det bl.a. at kunne indføre administrative bøder ved manglende eller for sen indsendelse af indberetninger og ved fejl i revision og regnskaber, fx ved manglende ledelsespåtegning.

Administrative bøder anvendes af en række andre europæiske lande, herunder Sverige, Tyskland og England. I Sverige anvendes administrative bøder bl.a. ved manglende eller for sen registrering af virksomheder.

Vurdering

59. Finanstilsynet har siden 2006 etableret en forretningsgang, hvor tilsynet følger særskilt op på de mere alvorlige påbud. Den samme procedure bør imidlertid følges i forhold til øvrige påbud og særlige risikoplysninger, når pengeinstituttet er på observationslisten eller under skærpet tilsyn.

60. Det vil tillige være hensigtsmæssigt, hvis pengeinstituttets eksterne revisor havde pligt til at redegøre for instituttets efterlevelse af påbud og ikke som i dag, hvor revisor kun skal angive bemærkninger i revisionsprotokollatet, hvis påbuddet ikke er efterkommet.

C. Rapportering

61. Finanstilsynets direktion er uafhængig af Økonomi- og Erhvervsministeriets departement ved tilrettelæggelsen af den sædvanlige tilsynsaktivitet. Dette betyder, at departementet ikke kan instruere om tilsynsmæssige forhold.

62. Finanstilsynet har i en forretningsgang fastlagt retningslinjerne for afrapportering til pengeinstituttets bestyrelse og direktion. Der afrapporteres såvel mundtligt som skriftligt i forbindelse med Finanstilsynets undersøgelser.

63. Finanstilsynet afholder et møde med deltagelse af virksomhedens bestyrelse, direktion og den eksterne revision. På mødet meddeler Finanstilsynet undersøgelsens konklusioner, dvs. påtaler, påbud og risikoplysninger. Konklusionernes væsentlighed afgør prioriteringen af påbud og risikoplysninger.

64. Finanstilsynet har oplyst, at det normalt er inspektionslederen og eventuelt dennes kontorchef, der deltager i den mundtlige afrapportering til pengeinstituttet ved afslutningen af såvel ordinære undersøgelser som afgrænsede undersøgelser. Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet fremover i øget omfang vil lade direktionen deltage i afrapporteringen til pengeinstitutterne. I 2008 har Finanstilsynets direktion – for så vidt angår pengeinstitutter i gruppe 2 – i 3 ud af 4 tilfælde deltaget i møder med pengeinstituttets direktion og bestyrelse.

65. Finanstilsynets undersøgelse afrapporteres også skriftligt. Rapportens konklusioner kan være reduceret i forhold til den mundtlige afrapportering som følge af drøftelserne på mødet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det ikke fremgår af forretningsgangen, at rækkefølgen i den skriftlige afrapportering skal afspejle væsentligheden i konklusionerne. Afrapporteringen er inddelt efter de undersøgte områder, inden for hvilke der kan optræde både påtaler, påbud og risikoplysninger.

Sager af større politisk betydning

66. Finanstilsynet er forpligtet til at orientere departementet i tilfælde, hvor en sag vurderes at være af "større politisk betydning". Såfremt sagen vurderes af interesse for offentligheden (genstand for behandling i medierne) eller af interesse for Folketinget, kan sagen være af større politisk betydning.

67. I situationer, hvor Finanstilsynets aktiviteter i forhold til et pengeinstitut ligger ud over de sædvanlige tilsynsaktiviteter, indhenter Finanstilsynet mandat fra Økonomi- og Erhvervsministeriet. Dette kunne fx dreje sig om formidling af kontakt til andre finansielle virksomheder i forbindelse med en eventuel overtagelse. Denne praksis bunder i en aftale fra 1998.

Vurdering

68. Det fremgår ikke tydeligt af afrapporteringen til pengeinstitutterne, hvornår der er tale om forhold af alvorlig karakter, og hvornår der er tale om mindre alvorlige forhold. Dette er særligt et problem i forbindelse med undersøgelser, hvor flere virksomhedsområder er undersøgt, idet der kan være tale om et stort antal påtaler, påbud og risikoplysninger.

IV. Finanstilsynets tilsyn med Roskilde Bank A/S

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Finanstilsynet har ført tilsyn med Roskilde Bank A/S i overensstemmelse med tilsynets retningslinjer, herunder retningslinjerne for tilsyn med pengeinstitutter under skærpet tilsyn. Finanstilsynet holdt imidlertid ikke fuldt ud fast i vurderingerne af bankens solvensbehov og fulgte ikke systematisk op på påbud og risikoplysninger. Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet med sit kendskab til forholdene i Roskilde Bank A/S burde have intensiveret opfølgningen.

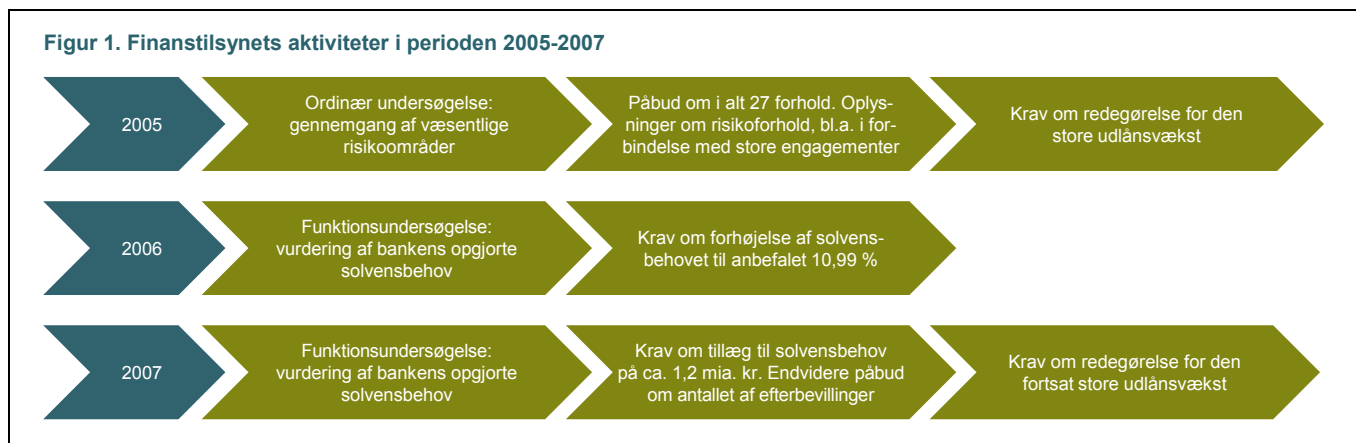
69. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Finanstilsynet har ført tilsyn med Roskilde Bank A/S. Rigsrevisionen har tillige undersøgt, hvorledes Finanstilsynet har anvendt de redskaber, der er til rådighed i forhold til Roskilde Bank A/S, og hvorledes tilsynet har rapporteret om resultaterne af tilsynene til Roskilde Bank A/S.

70. Rigsrevisionen har gennemgået Finanstilsynets aktiviteter i relation til Roskilde Bank A/S for perioden 2005-2008. På baggrund af Finanstilsynets rating var Roskilde Bank A/S under skærpet tilsyn siden 2006. I 2005 var ratingen 4.

Finanstilsynets aktiviteter i forhold til Roskilde Bank A/S

71. Finanstilsynet foretog en ordinær undersøgelse af banken i 2005 samt en funktionsundersøgelse af bankens solvensbehov i 2006 og 2007. Dette er i overensstemmelse med Finanstilsynets retningslinjer for tilsyn i pengeinstitutter, herunder pengeinstitutter under skærpet tilsyn. Efter tilsynets interne forretningsgang skulle Roskilde Bank A/S underkastes en ordinær undersøgelse i efteråret 2008.

Figur 1 viser en oversigt over Finanstilsynets undersøgelsesaktiviteter i Roskilde Bank A/S i perioden 2005-2007.



72. I 2005 blev der gennemført en ordinær undersøgelse af Roskilde Bank A/S. Undersøgelsen blev gennemført i februar og marts, og tilsynet gennemgik bl.a. alle engagementer over 40 mio. kr. samt en stikprøve på de mindre udlån. Gennemgangen gav ikke anledning til særlige bemærkninger. Undersøgelsen resulterede i 27 påbud. Herudover fik Roskilde Bank A/S efterfølgende endnu et påbud. Finanstilsynet har som nævnt etableret en forretningsgang i 2006, hvor der skelnes mellem mere alvorlige, alvorlige og mindre alvorlige påbud. Ifølge denne er 13 af de 28 påbud karakteriseret som alvorlige. Påbuddene vedrørte bl.a. reglerne om god skik samt reglerne om ledelse og indretning af virksomheden. Blandt de 13 alvorlige påbud kan nævnes påbud om ændring af nedskrivninger og påbud om, at kreditpolitikken skal godkendes og fastlægges af bestyrelsen. Tillige fik banken en række risikoplysninger. Disse vedrørte bl.a. bankens udlånsvækst, branchekoncentration (banken var meget eksponeret på ejendomsfinansiering) samt antallet af meget store engagementer.

73. I 2005 foretog Finanstilsynet derudover en undersøgelse af udlånsvæksten i samtlige pengeinstitutter baseret på institutternes indberetninger pr. ultimo juni. Undersøgelsen viste, at Roskilde Bank A/S til sammenligning med landets øvrige pengeinstitutter havde en markant højere udlånsvækst. Banken havde en stigning i udlån fra 2004 til 2005 på 46,1 %. Den gennemsnitlige vækst for alle pengeinstitutter var til sammenligning 21,6 %. Finanstilsynet anmoder på denne baggrund Roskilde Bank A/S om en redegørelse for den store udlånsvækst.

74. I 2006 gennemgik Finanstilsynet bankens opgørelse af solvensbehovet. Undersøgelsen blev gennemført i oktober, hvor tilsynet gennemgik de 32 største engagementer. Gennemgangen viste, at en del af engagementerne var så svage, at der skulle ske en forhøjelse af solvensbehovet til imødegåelse af kreditrisikoen svarende til 1,2 mia. kr.

Ved et udgangspunkt på 8 % (lovens krav til minimum solvens) svarer beløbet til et tillæg på 3,69 % eller et solvensbehov på 11,69 %. Indregnes reguleringer vedrørende kapitalfremskaffelse, konsolidering, renterisiko, valutarisiko og likviditet, havde banken et samlet solvensbehov på 10,99 %.

Den her anvendte model kaldes reservationsmodellen og er i særlig høj grad konkret rettet mod bankens risikoprofil på kreditområdet.

Efter tilsynets ratingmodel udgjorde bankens solvensbehov 11,87 %.

75. Banken forhøjede i november 2006 solvensbehovet til 10,75 %. Finanstilsynet har oplyst, at forhøjelsen skete på et tidspunkt, hvor banken var opmærksom på, at tilsynet muligvis ville fastsætte et solvenskrav. Virksomhedsrådet fandt på sit møde i december 2006, på baggrund af en indstilling fra tilsynet om at acceptere bankens opgørelse, ikke anledning til at ændre solvensbehovet. Tilsynet begrundede sin indstilling med, at der er knyttet usikkerhed til opgørelsesmetoderne.

76. Finanstilsynets undersøgelse resulterede i, at banken modtog en række risikoplysninger. Disse vedrørte bl.a. bevillingsproceduren og manglende resurser i kreditkontoret. Finanstilsynet havde ingen bemærkninger til likviditetsområdet – uagtet at banken havde et stort behov for tilførsel af likvide midler. Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet ikke gav en risikoplysning til banken vedrørende reglerne om en forsvarlig likviditet, fordi det skønnedes, at bankens ledelse var fuldt opmærksom på problemstillingen.

77. I 2007 gennemgik Finanstilsynet på ny bankens opgørelse af solvensbehovet. Undersøgelsen blev gennemført i december, hvor tilsynet gennemgik de 33 største engagementer. Gennemgangen viste, at en del af engagementerne var så svage, at der skulle ske en forhøjelse af solvensbehovet til imødegåelse af kreditrisikoen svarende til 1,2 mia. kr. Ved et udgangspunkt på 8 % svarer beløbet efter fradrag af nedskrivninger til et tillæg på 2,33 % eller et samlet solvensbehov på 10,33 %. Efter tilsynets ratingmodel udgjorde bankens solvensbehov kun 8,35 %.

78. Efter undersøgelsen forhøjede banken i januar 2008 solvensbehovet til 10,48 %. Finanstilsynet fandt, under henvisning til at der er knyttet usikkerhed til opgørelsesmetoderne, ikke anledning til at ændre bankens opgørelse af solvensbehovet. Undersøgelsen resulterede i, at banken modtog 6 påbud (alle alvorlige), 1 påtale samt en række risikoplysninger. Disse vedrørte bl.a. bevillingsproceduren og manglende resurser i kreditkontoret. For så vidt angår påbuddene har Finanstilsynet oplyst, at 3 vedrørte krav, som fremgår af regnskabsbekendtgørelsen. Et påbud vedrørende efterbevilling var forårsaget af, at banken ikke havde taget initiativ til at ændre proceduren. Som i 2006 havde Finanstilsynet ingen bemærkninger til likviditetsområdet – uagtet at banken havde et stort behov for likvide midler. Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet ikke gav en risikoplysning til banken vedrørende reglerne om en forsvarlig likviditet, fordi det skønnedes, at banken havde en tilstrækkelig stor overdækning.

79. I 2007 foretog Finanstilsynet igen en undersøgelse af udlånsvæksten i samtlige pengeinstitutter. Undersøgelsen viste, at Roskilde Bank A/S havde en udlånsvækst på 51 % i perioden 2006-2007. Den gennemsnitlige vækst for alle pengeinstitutter var i samme periode på 24 %. Finanstilsynet anmodede igen banken om en redegørelse for den høje udlånsvækst.

80. Roskilde Bank A/S fik således i 2005 28 påbud (heraf 13 alvorlige), 2 påtaler og 11 risikoplysninger. I 2008 fik banken 16 påbud (heraf 14 alvorlige og 2 mere alvorlige), 2 påtaler og 3 risikoplysninger. Finanstilsynet har til sammenligning oplyst, at det gennemsnitlige antal påbud for pengeinstitutter ligger mellem ca. 11 og 14, og at mere alvorlige påbud forekommer sjældent. Disse oplysninger vedrører dog perioden 2006-2008. Finanstilsynet har ikke anvendt øvrige redskaber, fx afskedigelse af bestyrelsesmedlemmer eller direktøren, i forhold til Roskilde Bank A/S.

81. Et væsentligt element i Finanstilsynets undersøgelser er gennemgangen af pengeinstituttets engagementer. Rigsrevisionen har derfor gennemgået tilsynets større undersøgelser i 2005, 2006 og 2007. Endvidere foretog Rigsrevisionen en særlig gennemgang af større udlån (engagementer), som indgik i undersøgelsen i 2005.

Rigsrevisionen måtte efter gennemgangen i Finanstilsynet konstatere, at tilsynet ikke umiddelbart var i stand til at redegøre for de beregningsforudsætninger, der lå til grund for værdiopgørelserne, fx kvadratmeterpriser. Forskellen mellem bankens og tilsynets (normalt lave-) værdifastsættelse bør som udgangspunkt indgå i solvensbehovet eller, såfremt der er

objektive kriterier, bruges til en nedskrivning, jf. regnskabsreglerne. Finanstilsynet har oplyst, at værdiopgørelsen til dels er baseret på skøn. Finanstilsynet har ikke procedurer for, hvornår inspektionen accepterer en mindre afvigelse og dermed ikke foretager korrektion af bankens opgørelser.

Opfølgning på påbud givet til Roskilde Bank A/S

82. Finanstilsynet har årligt gennemgået Roskilde Bank A/S' årsrapport og revisionsprotokollater som en del af det løbende tilsyn. Ifølge regnskabsbekendtgørelsen skal revisor give oplysning om ikke-efterlevede påbud i revisionsprotokollatet. Finanstilsynet har oplyst, at den interne revision hvert år i perioden 2005-2007 anfører, at revisionsarbejdet ikke har givet anledning til bemærkninger. Finanstilsynet har videre oplyst, at bankens eksterne revision ikke har haft bemærkninger til Finanstilsynets påbud, og at revisor påtegner regnskabet uden forbehold hvert år.

83. I perioden 2005-2007 fik Roskilde Bank A/S samlet set 41 påbud. Ud af de 41 påbud har Finanstilsynet selvstændigt fulgt op på 13 mere alvorlige påbud, jf. Finanstilsynets forretningsgang fra 2006. Finanstilsynet antog i de resterende tilfælde, at den eksterne revisor fulgte op på bankens efterlevelse af påbuddene, da revisor i modsat fald skal give oplysning om ikke-efterlevede påbud. Finanstilsynet har ikke kunnet oplyse, om samtlige påbud udstedt til Roskilde Bank A/S er blevet efterlevet.

84. Finanstilsynet har i relation til revisors eventuelt manglende opfølgning igangsat en undersøgelse af, om den interne og eksterne revision har udfyldt deres roller på forsvarlig vis i relation til Roskilde Bank A/S. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at Finanstilsynet gennem en undersøgelse skaber sig et overblik over revisors arbejde.

Ændrede regnskabsreglers betydning for Roskilde Bank A/S

85. I januar 2005 blev der indført ændrede regnskabsregler, som betød, at pengeinstitutterne, herunder Roskilde Bank A/S, ikke længere havde mulighed for at foretage hensættelser til sandsynliggjorte tab efter hidtidig praksis. De ændrede internationale regnskabsregler, IFRS, giver bl.a. pengeinstitutterne mulighed for at nedskrive på de engagementer, hvor der foreligger objektive indikationer på værdiforringelser. Der er tale om en skønsmæssig vurdering, der foretages af pengeinstituttet og revideres af den eksterne revision. Med udgangspunkt i regnskabet opgøres det skattemæssige resultat ved hjælp af en række skattemæssige reguleringer. Umiddelbart har de ændrede regnskabsregler således ingen konsekvens for det skattemæssige resultat.

86. I januar 2007 blev der indført nye regler om kapitaldækning (Basel II). Ifølge disse skal pengeinstitutterne opgøre det individuelle solvensbehov ved at gennemgå de samlede risici og foretage en vurdering af, hvor meget kapital pengeinstituttet har behov for ud over det lovmæssige solvenskrav på 8 %. Det fremgår af bekendtgørelse om kapitaldækning, at pengeinstitutterne ved fastsættelsen af solvensbehovet skal vurdere instituttets kapitalbehov ud fra en række forskellige risici, herunder markedsrisici, likviditetsrisici og kreditrisici.

87. Den kortsigtede betydning af tilpasningen af de ændrede regnskabsregler fremgår af Roskilde Bank A/S' årsrapport for 2005. Det er imidlertid ikke muligt at fastslå præcis, hvilken betydning de ændrede regnskabsregler og kapitaldækningsregler har haft på længere sigt for omfanget af nedskrivninger på udlån og kapitaldækningen i Roskilde Bank A/S. Dette skyldes, at det ikke er muligt at vurdere, hvordan banken ville have ageret, hvis de tidligere regler, hvor handlerummet var større, fortsat var gældende.

88. Det fremgår af Nationalbankens halvårslige afrapportering om den finansielle stabilitet i 2008, at der gennem de seneste år er afsat færre penge i danske banker i procent af udlån og garantier til at modstå tab. Reduktionen af disse stødpuder betyder ifølge Nationalbanken, at bankerne er blevet mere følsomme over for stigende tab. Nationalbanken konstaterer endvidere, at de mindre stødpuder dels kan skyldes, at bankerne vurderer, at deres engagementer indebærer mindre risiko end tidligere, dels formentlig også er et resultat af, at

Markedsrisiko er risikoen for, at bevægelser i markedspriserne (renter, valuta- eller aktiekurser) medfører tab.

Kreditrisiko er risikoen for at lide et tab som følge af en modparts misligholdelse af sine betalingsforpligtelser.

indførelsen af de ændrede regnskabsregler fra 1. januar 2005 og nye kapitaldækningsregler (Basel II) fra 1. januar 2007 har ændret på spillereglerne for bankens stødpuder.

Redegørelse fra Roskilde Bank A/S' tidligere revisor

89. Eksterne oplysninger anvendes i forbindelse med Finanstilsynets rating af pengeinstitutter. Rigsrevisionen har derfor bedt Finanstilsynet om at redegøre for, hvorledes tilsynet havde fulgt op på den redegørelse, som tidligere revisor i Roskilde Bank A/S afleverede i banken i 1997.

90. Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet modtog en redegørelse fra banken den 10. marts 1998 og efterfølgende en del materiale fra den daværende næstformand i banken. Heri indgik bl.a. en kopi af det indlæg, bankens tidligere revisor holdt på et møde i februar 1997, hvor bestyrelsesformanden, næstformanden og direktøren deltog. Dette materiale har indgået i Finanstilsynets tilrettelæggelse af tilsynsarbejdet, og tilsynet har i juli 1998 konkluderet, at der ikke var grundlag for at foretage sig videre. I den undersøgelse af banken, der blev foretaget i 1999, indgik ifølge Finanstilsynet de relevante elementer. Finanstilsynet finder, at tilsynet ikke havde grundlag for at forholde sig nærmere til det passerende vedrørende samspillet mellem bankens direktion og bestyrelse og den konflikt, som den tidligere revisor var indkaldt til at mægle i. Finanstilsynet peger på, at sagen ifølge oplysningerne i bestyrelsesprotokollen var afsluttet.

Vurdering

91. I perioden 2005-2007 har Finanstilsynet årligt gennemført undersøgelser af Roskilde Bank A/S, hvilket er i overensstemmelse med undersøgelseshyppigheden for pengeinstitutter, herunder pengeinstitutter under skærpet tilsyn. Banken har været under skærpet tilsyn siden 2006.

92. Problemerne i Roskilde Bank A/S kom ikke uventet for Finanstilsynet, da tilsynet allerede i 2005 påpegede en række problemer i bankens forretningsgange og oplyste banken om en række risici, herunder bankens udlånsvækst, branchekoncentration og andel af store engagementer.

93. Finanstilsynet anvendte i forhold til Roskilde Bank A/S alene påbud og risikooplysninger. Finanstilsynets øvrige redskaber blev ikke bragt i anvendelse over for Roskilde Bank A/S.

94. Finanstilsynet har hverken i 2006 eller 2007 fastholdt sit skøn over bankens solvensbehov.

95. Finanstilsynet bør forbedre modellen, som bruges til at fastsætte værdien af fast ejendom, og fastlægge procedurer for, hvornår solvensbehov eller nedskrivninger skal korrigeres. Denne udbygning er nødvendig for at sikre en ensartethed i tilsynets afgørelser.

96. Finanstilsynet var vidende om problemerne i Roskilde Bank A/S, men tilsynet fulgte ikke op på, om en række påbud blev efterlevet. Finanstilsynet burde have fulgt aktivt med i sagernes udvikling og ikke i denne situation henholde sig til bekendtgørelsen om revision af pengeinstitutter, hvorefter revisionen kontrollerer, at tilsynets påbud bliver fulgt.

97. De eksterne revisorer i Roskilde Bank A/S havde i perioden 2005-2007 ingen bemærkninger vedrørende manglende efterlevelse af påbud. Finanstilsynet har ikke til Rigsrevisionen kunnet oplyse, om samtlige påbud til Roskilde Bank A/S er blevet efterlevet. Finanstilsynet har i relation til revisors eventuelt manglende opfølgning igangsat en undersøgelse af, om den interne og eksterne revision har udfyldt deres roller på forsvarlig vis i relation til Roskilde Bank A/S. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at Finanstilsynet gennem en undersøgelse skaber sig et overblik over revisors arbejde.

98. I januar 2005 blev regnskabsreglerne ændret, hvilket betød, at pengeinstitutterne ikke længere havde mulighed for at foretage hensættelser til sandsynliggjorte tab. Det er ikke muligt for Rigsrevisionen at fastslå, hvilken betydning de ændrede regnskabsregler har haft for omfanget af nedskrivninger på udlån i Roskilde Bank A/S. Dette skyldes, at det ikke er muligt at vurdere, hvordan banken ville have ageret i henhold til de tidligere regnskabsregler. Nationalbanken konstaterer, at der gennem de seneste år generelt er afsat mindre stødpuder i danske pengeinstitutter til at modstå tab, hvilket bl.a. kan skyldes de ændrede regnskabsregler i samspil med ændrede kapitaldækningsregler.

99. Finanstilsynet har inddraget de relevante aspekter og synspunkter om de ledelsesmæssige forhold fremsat i 1996 af den tidligere revisor i banken. Finanstilsynet har dog ikke på denne baggrund gennemført en særlig undersøgelse af ledelsen i banken.

V. Indgrebene over for Roskilde Bank A/S

UNDERSØGELSENS RESULTAT

De 2 indgreb over for Roskilde Bank A/S blev udviklet ad hoc og gennemført ud fra en række forudsætninger, som Økonomi- og Erhvervsministeriet havde opstillet. Indgrebene blev etableret under stort tidspres. Økonomi- og Erhvervsministeriet har undervejs i undersøgelsesforløbet tilvejebragt den fornødne lovhjemmel til at overlade selve afviklingen af Roskilde Bank A/S til det statslige afviklingsselskab.

100. Rigsrevisionen har undersøgt, om indgrebene over for Roskilde Bank A/S blev tilrettelagt og gennemført hensigtsmæssigt. Baggrunden herfor er det forhold, at Akt 199 4/9 2008 om likviditetsstøtte efterfølgende er suppleret af Akt 25 27/11 2008 om afvikling af Roskilde Bank A/S, ligesom gennemførelsen efter Rigsrevisionens opfattelse bør belyses i relation til oprettelsen af Afviklingsselskabet.

A. Økonomi- og Erhvervsministeriets overvejelser om modeller for indgreb

101. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriets overvejelser omkring indgrebet i Roskilde Bank A/S i vid udstrækning tog udgangspunkt i de principper og erfaringer, der lå til grund for håndteringen af bankkrisen i 1990'erne. Ministeriet har oplyst, at den seneste situation med et større nødlidende pengeinstitut var Varde Bank i 1993. Der er således tale om sjældne situationer, som er blevet håndteret på en "case by case"-basis. Ud over erfaringerne fra 1990'erne indgik den vanskelige og usikre situation, der siden 2007 har karakteriseret de internationale kapitalmarkeder. Fælles for de valgte modeller – både i forhold til den oprindelige likviditetsstøtte og den senere overtagelse af Roskilde Bank A/S – var, at:

- den finansielle stabilitet skulle sikres
- staten/Nationalbanken kun skulle gribe ind, hvis det var absolut nødvendigt, og der ikke kunne findes private løsninger
- den private sektor skulle medvirke til løsningen
- statens støtte ikke måtte dække aktiekapital og anden risikovillig kapital
- statens eventuelle risiko for tab i øvrigt skulle begrænses mest muligt
- modellen skulle være forenelig med EF-traktatens statsstøtteregler.

102. I forbindelse med høringen af lov om finansiell stabilitet har Den Europæiske Centralbank i en udtalelse af 17. oktober 2008 gjort opmærksom på, at det er en centralbankopgave at give støtte til midlertidigt illikvide, men solvente pengeinstitutter, mens det er uforeneligt med forbuddet mod monetær finansiering, at en centralbank støtter insolvente pengeinstitutter.

I det følgende vil tilrettelæggelsen og gennemførelsen af likviditetsstøtten samt den senere overtagelse af Roskilde Bank A/S blive vurderet i forhold til de ovenstående principper.

Likviditetsstøtte til Roskilde Bank A/S

103. I starten af juli 2008 meddelte Roskilde Bank A/S, at banken var solvent, men at markante nedskrivninger i størrelsesordenen 550 mio. kr. i forbindelse med offentliggørelsen af halvårsregnskabet kunne føre til et stormløb på banken. Derfor fik Finanstilsynet et mandat til at føre drøftelser med forskellige pengeinstitutter med henblik på at gennemføre en privat løsning af likviditetsproblemerne. Efter kort tid stod det imidlertid klart, at der ikke var interesserede købere, ligesom Finansrådet meddelte, at sektoren ikke ville kunne stille den fornødne likviditet til rådighed for Roskilde Bank A/S.

104. Efter ministeriets opfattelse ville et stormløb på Roskilde Bank A/S kunne skabe usikkerhed om refinansiering af alle danske pengeinstitutters lån i udlandet. Nationalbanken ydede efter drøftelse med Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finanstilsynet og Finansrådet et lån til Roskilde Bank A/S. For at sikre privat medvirken til løsningen skulle Det Private Beredskab stille med en garanti på 750 mio. kr. Staten skulle stille en supplerende garanti, som først ville dække efter det nævnte beløb.

Det Private Beredskab er en frivillig ordning, og indbetalinger til foreningen finder sted på grundlag af frivillighed fra pengeinstitutternes side. Det Private Beredskabs formue består af medlemmernes garantier over for foreningen på 750 mio. kr. pr. kalenderår. Foreningens repræsentantskab kan dog ved enstemmighed beslutte, at der i et kalenderår stilles yderligere indeståender på op til 750 mio. kr.

Ministeriet har oplyst, at det var vanskeligt at skønne, hvor stort trækket ville blive på Nationalbankens lånefacilitet. Ministeriet vurderer, at det var vigtigt at signalere en ubegrænset mulighed for træk i Nationalbanken for at undgå spekulationer om betalingsstandsning. For at forhindre præcedens for og forventning om, at pengeinstitutter i lignende situationer ville kunne få udspændt et statsligt sikkerhedsnet, bliver tilsagnet betinget af, at Roskilde Bank A/S skulle søges afhændet. Ministeriet finder tillige, at et statsligt indgreb var nødvendigt, fordi en eventuel betalingsstandsning kunne have betydelig negativ indflydelse på tilliden til det danske finansielle system. Ministeriet finder på daværende tidspunkt, at statens risiko for tab var dækket rimeligt af garantien på de 750 mio. kr. fra Det Private Beredskab.

105. Undersøgelsen har vist, at der ikke foreligger nogen beregning af, hvilken størrelse (750 mio. kr.) den private støtte bør have. Der er tale om et resultat af forhandlinger mellem Nationalbanken og Det Private Beredskab, hvor Økonomi- og Erhvervsministeriet også deltog.

106. Undersøgelsen har videre vist, at Nationalbanken ikke har afprøvet muligheden for at fordoble støtten, sådan som foreningens vedtægter giver mulighed for. Ministeriet har oplyst, at det skyldes, at det ikke var muligt at opnå tilslutning fra alle medlemmer af beredskabet inden for tidsfristen. Nationalbanken har heller ikke afprøvet muligheden for at inddrage næste års indskud. Ministeriet har hertil oplyst, at efter retningslinjerne for redningsstøtte må denne kun vare op til 6 måneder. Det var derfor efter ministeriets opfattelse ikke muligt i juli 2008 at forhandle med Det Private Beredskab om næste års indskud.

Overtagelse af Roskilde Bank A/S

107. I slutningen af august 2008 stod det klart, at Roskilde Bank A/S ikke længere opfyldte solvenskravene efter lov om finansiel virksomhed, og at den iværksatte procedure ikke havde ført til et salg af Roskilde Bank A/S.

Efter ministeriets opfattelse ville det skabe en alvorlig situation for en række af de danske pengeinstitutter, der er afhængige af at finansiere sig på de internationale markeder, hvis Roskilde Bank A/S gik konkurs. Der var brug for at finde en løsning hurtigt, og Nationalbanken havde mulighed for at overtage Roskilde Bank A/S, mens en statslig løsning krævede

lovgivning. Ministeriet og Nationalbanken vurderede på daværende tidspunkt, at den eneste farbare model var at etablere et afviklingsselskab (en bank), der kunne overtage Roskilde Bank A/S.

108. Ministeriet og Nationalbanken pegede herefter på en løsning, hvor Nationalbanken skulle overtage Roskilde Bank A/S. Igen er det et ønske, at den private sektor skulle medvirke til løsningen. Dette sikres ved, at Det Private Beredskabs hidtidige tabskaution på 750 mio. kr. ændres til et egentlig indskud – og dermed en mere risikofyldt placering – i forbindelse med oprettelsen af Bankaktieselskabet af 24. august 2008. Nationalbankens kapitalindskud skulle ikke dække over den risikovillige ansvarlige kapital, hvorfor aktiekapitalen, hybrid kernekapital samt ansvarlig lånekapital i Roskilde Bank A/S som udgangspunkt er tabt. For at sikre, at den nye bank levede op til lovens kapitalkrav, skulle Nationalbanken indskyde dels aktiekapital, dels ansvarlig lånekapital. Det samlede indskud blev på i alt 3,7 mia. kr., jf. Akt 25 4/11 2008.

109. Ministeriet har oplyst, at den nye statsgaranti i forbindelse med Nationalbankens overtagelse af Roskilde Bank A/S indebærer en større risiko for, at staten kommer til at lide tab. For at sikre en ordentlig afvikling og en beskyttelse af offentlige midler skulle den nye banks bestyrelse bestå af 4 medlemmer udpeget af Nationalbanken og 2 medlemmer udpeget af Det Private Beredskab.

110. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at departementet den 24. august 2008 ikke var bekendt med Den Europæiske Centralbanks stramme fortolkning af reglerne om monetær finansiering i forhold til insolvente pengeinstitutter, givet at Nationalbankens risiko skulle afdækkes med en statsgaranti.

111. Med oprettelsen af Afviklingsselskabet, der blev stiftet den 13. oktober 2008, er håndteringen af nødlidende pengeinstitutter blevet organiseret i en mere permanent konstruktion. Afviklingsselskabet er ejet af den danske stat gennem Økonomi- og Erhvervsministeriet og har til formål at sikre og dække krav fra indskydere og andre simple kreditorer i de pengeinstitutter og filialer, som er med i Det Private Beredskab. Efter Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse var det på daværende tidspunkt ikke muligt at overflytte Roskilde Bank A/S til Afviklingsselskabet, da det ville komplicere Europa-Kommissionens godkendelse. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at der er igangsat en proces med henblik på at fortsætte afviklingen af Roskilde Bank A/S gennem Afviklingsselskabet. Med lov nr. 338 af 1. maj 2009 er der tilvejebragt den fornødne hjemmel til, at Roskilde Bank A/S kan overflyttes.

Vurdering

112. Økonomi- og Erhvervsministeriet har ved valget af model for indgreb søgt at afbalancere forskellige hensyn. Ministeriet har fulgt de principper, der blev opstillet for indgreb. Ministeriet har i overensstemmelse med retningslinjer fra Den Europæiske Centralbank inddraget Nationalbanken i den første fase – likviditetsstøtte til Roskilde Bank A/S.

113. Det Private Beredskabs bidrag til likviditetsstøtten til Roskilde Bank A/S på 750 mio. kr. svarer til formuen i Det Private Beredskab. Størrelsen er et resultat af forhandlingerne mellem Nationalbanken og Det Private Beredskab, hvor Økonomi- og Erhvervsministeriet også deltog. Der foreligger således ikke nogen beregning af, hvilken størrelse den private støtte bør have.

B. Økonomi- og Erhvervsministeriets tilrettelæggelse og gennemførelse af indgrebet

114. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at det var nødvendigt at gennemføre indgrebet med likviditetsstøtte til Roskilde Bank A/S og løsningen med overtagelse og afvikling af Roskilde Bank A/S med en kort tidsfrist.

115. Regeringen gav den 10. juli 2008 tilsagn over for Nationalbanken om at ville søge om Finansudvalgets tilslutning til at yde en statslig garanti til dækning af Nationalbankens eventuelle tab på likviditetsstøtten ud over den del, som banksektoren skulle dække.

Samlet set består det første indgreb af 3 elementer:

- a) låneaftale af 10. juli 2008 mellem Nationalbanken og Roskilde Bank A/S
- b) aftale af 10. juli 2008 om tabskaution på 750 mio. kr. mellem Nationalbanken og Det Private Beredskab
- c) aktstykke nr. 199 af 23. juli 2008 vedrørende statsgaranti for Nationalbankens eventuelle tab, jf. Akt 199 4/9 2008.

116. Europa-Kommissionen godkendte den 31. juli 2008 ovennævnte 3 elementer som statsstøtteforanstaltninger, der er forenelige med EF-traktatens statsstøtteregler.

117. Allerede inden Finansudvalget havde færdigbehandlet Akt 199, blev det den 22. august 2008 klart, at der skulle foretages yderligere nedskrivninger i Roskilde Bank A/S. Banken ville herefter hverken opfylde det opgjorte solvensbehov eller solvenskravet i lov om finansiel virksomhed. Det var derfor nødvendigt at finde en ny løsning på bankens situation. Da de 3 elementer i den første pakke allerede var godkendt af Europa-Kommissionen, og de 2 første var iværksat, var det ministeriets vurdering, at Akt 199 måtte opretholdes, på trods af at det stod klart, at der skulle oversendes endnu et aktstykke. Dette blev meddelt formanden for Finansudvalget i brev fra ministeren den 29. august 2008.

Samlet set består det andet indgreb af 3 elementer:

- a) aftale af 24. august 2008 mellem Nationalbanken og Det Private Beredskab om oprettelsen af Bankaktieselskabet af 24. august 2008
- b) aftale af 24. august 2008 mellem Roskilde Bank A/S, Nationalbanken og Det Private Beredskab om overdragelse af aktiver og passiver
- c) aktstykke nr. 25 af 4. november 2008 vedrørende statsgaranti for Nationalbankens eventuelle tab, jf. Akt 25 27/11 2008.

118. Efter Akt 25 blev der stillet krav om, at bankens banklicens skulle inddrages. Herefter vil banken ikke længere agere på et konkurrenceudsat marked. Roskilde Bank A/S trådte i betalingsstandsning den 6. oktober 2008, og banklicensen blev inddraget den 8. oktober 2008. Det forventes, at banken bliver afviklet i løbet af de næste 2 år. Ministeriet har oplyst, at afviklingen af Roskilde Bank A/S er forsinket.

119. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at eneste løsning var en model med statslig involvering, idet den siden juli 2008 iværksatte salgsproces ikke havde ført til private købere inden for fristen, som udløb den 22. august 2008. Alternativt måtte Roskilde Bank A/S gå konkurs, hvilket efter både Økonomi- og Erhvervsministeriets og Nationalbankens vurdering ville være til alvorlig skade for den finansielle stabilitet. Ministeriet har således tiltrådt, at Nationalbanken og Det Private Beredskab overtog Roskilde Bank A/S, hvorefter Nationalbanken er ansvarlig for den videre administration og omkostningerne herved. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at en overdragelse efter aftale med Nationalbanken er sat i gang, jf. lov nr. 338 af 1. maj 2009, der handler om forhøjelse af indskydergaranti og Afviklingselskabets overtagelse af institutter uden for Det Private Beredskab.

120. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at Europa-Kommissionen i oktober 2008 meddelte, at Kommissionen kunne godkende bankpakke I, inkl. oprettelsen af Afviklingsselskabet, men at Europa-Kommissionen ikke var klar til at godkende statsstøttesagen vedrørende overtagelse af Roskilde Bank A/S.

Ministeriet har videre oplyst, at det var vigtigt for ikke at så tvivl om den danske statsstøtteordning hurtigst muligt at få Europa-Kommissionens godkendelse af bankpakken. Statsstøttesagen vedrørende bankpakken blev godkendt samtidig med Folketingets vedtagelse af lov om finansiel stabilitet den 10. oktober 2008, mens statsstøttesagen vedrørende Roskilde Bank A/S først blev godkendt den 6. november 2008. Ministeriet har oplyst, at det derfor ikke ved etableringen af Afviklingsselskabet var muligt at overflytte Roskilde Bank A/S hertil.

Vurdering

121. Efter oprettelsen af Afviklingsselskabet til sikring af finansiel stabilitet A/S fortsatte afviklingen af Roskilde Bank A/S i regi af Nationalbanken. Rigsrevisionen finder, at Nationalbanken under de givne omstændigheder kunne anvendes som en midlertidig aktør. Rigsrevisionen konstaterer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet undervejs i undersøgelsesforløbet har tilvejebragt den fornødne lovhjemmel til at overlade selve afviklingen af Roskilde Bank A/S til det statslige afviklingsselskab. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at Økonomi- og Erhvervsministeriet tog initiativ til at skabe lovhjemmel til overflytningen af Roskilde Bank A/S.

C. Økonomi- og Erhvervsministeriets opfølgning på indgrebet

122. Efter aktstykke nr. 199 skulle økonomi- og erhvervsministeren som kgl. bankkommissær løbende modtage underretning fra Nationalbanken om status på træk på statsgarantien. Endvidere skulle Finansudvalget i forlængelse heraf blive orienteret.

Nationalbanken har ugentligt sendt oversigter over bankens engagement med Roskilde Bank A/S. Trækket på lånefaciliteten voksede fra ca. 1,2 mia. kr. den 25. juli 2008 til ca. 4,4 mia. kr. den 29. august 2008. Ministeriet har oplyst, at ministeren den 21. august 2008 på et samråd har orienteret Finansudvalget om trækket på lånefaciliteten. Ministeriet har begrundet den manglende orientering med, at aktstykket først blev vedtaget i begyndelsen af september. Rigsrevisionen bemærker, at trækket blev betydeligt mindre end forventet i Akt 199, hvor det blev skønnet til ca. 15-20 mia. kr. Et sådant træk skal dog ses i forhold til, at det på daværende tidspunkt var forventningen, at likviditetsfaciliteten skulle løbe i 6 måneder.

Vurdering

123. Aktstykke nr. 199 blev tiltrådt den 4. september 2008. Der blev forinden vedtagelsen trukket over 4 mia. kr. på lånefaciliteten i Nationalbanken. Rigsrevisionen konstaterer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet har orienteret Finansudvalget om trækket på lånefaciliteten ved samrådet i udvalget i august 2008.

VI. Rammerne for Finanstilsynets virksomhed

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Finanstilsynet har haft tilstrækkelige økonomiske resurser, men har vanskeligheder ved at tiltrække og fastholde personale, bl.a. kreditspecialister. Reglerne om Finanstilsynets tavshedspligt er blevet ændret, så offentligheden fremover har mulighed for at få bedre kendskab til de finansielle virksomheders økonomiske situation.

124. Rigsrevisionen har i dette kapitel undersøgt Finanstilsynets økonomiske og personale-mæssige resurser samt tilsynets tavshedspligt.

A. Økonomiske og personalemæssige resurser

125. Finanstilsynets bevilling dækkes af afgifter fra de virksomheder, som er underlagt Finanstilsynets tilsyn. Finanstilsynet fastsætter årligt afgifterne i henhold til bestemmelserne herom i lov om finansiel virksomhed. Denne indtægt opkræves ved finansårets udgang, og staten stiller derfor løbende likviditet til rådighed for Finanstilsynets drift. Finanstilsynet har i lighed med de fleste statslige institutioner været underlagt Finansministeriets generelle effektiviseringskrav på 2 %.

126. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriet vurderer, at Finanstilsynet har haft tilstrækkelige økonomiske resurser. Finanstilsynet har gennem flere år opbygget et overskud på lønsummen, hvilket afspejler situationen på personaleområdet, hvor der har været en række ubesatte stillinger.

Finanstilsynets personaleforbrug har været stigende siden 2005. Tabel 3 viser denne udvikling.

**Tabel 3. Personaleforbrug og -afgang (opgjort i årsværk)
(Antal)**

	2005	2006	2007	2008
Personale (Finanstilsynet)	174	182	188	190
Afgang (Finanstilsynet)	28	35	49	39
Afgang i % af årsværk (Finanstilsynet)	16 %	19 %	26 %	21 %
Afgang i % af årsværk (staten generelt)	12 %	13 %	16 %	15 %

Kilde: ISOLA.

Tabel 3 viser endvidere, at personaleomsætningen i perioden 2005-2008 ligger mellem 16 % og 21 % og i 2007 udgør 26 %. Personaleomsætningen har i staten generelt over samme periode ligget lavere – og særligt i 2007 er personaleomsætningen i Finanstilsynet væsentligt højere.

127. Finanstilsynet har oplyst, at baggrunden for den relativt store personaleomsætning særligt i 2007 var, at især pengeinstitutterne har foretaget en direkte rekruttering af Finanstilsynets ansatte. Det er særligt fra fuldmægtiggruppen, at denne rekruttering finder sted. Undersøgelsen har vist, at Finanstilsynet efterfølgende har genopslået stillingerne.

128. Gennemførelsen af inspektioner er navnlig afhængig af, at der er et tilstrækkeligt antal inspektionsledere. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at antallet af inspektionsledere i Finanstilsynets bankkontor er faldet fra 10 til 6 i perioden 2005-2008. Finanstilsynet har oplyst, at dette i sig selv er et problem, men at den relativt store personaleomsætning i fuldmægtiggruppen giver yderligere udfordringer, idet rekrutteringsgrundlaget i forhold til inspektionsledere forsvinder.

Finanstilsynet har dog oplyst, at gennemførelsen af det planlagte undersøgelsesprogram ikke er blevet påvirket, idet Finanstilsynet har mulighed for at omprioritere, så undersøgelsesprogrammet kan gennemføres.

129. I forbindelse med bankpakke I har Finanstilsynet fået tilført ekstra resurser med henblik på at etablere en specialistenhed med særligt fokus på kreditområdet. Finanstilsynet vurderer, at de ekstra resurser giver mulighed for at rekruttere specialister, som Finanstilsynet ellers har haft vanskeligt ved at tiltrække. Det drejer sig særligt om kreditspecialister, revisorer (cand.merc.aud.) og aktuarer. Bankpakke II har betydet, at Finanstilsynet har ændret på sin organisation på området for tilsyn med pengeinstitutter.

130. I 2007 har der været en generel drøftelse af lønniveauet som følge af den store personaleomsætning. Drøftelsen førte til en revision af Finanstilsynets personalepolitik, bl.a. med den målsætning at gøre uddelingen af kompetencetillæg mere gennemsigtig.

131. Finanstilsynet har oplyst, at tilsynet har ønsket at få hævet det generelle lønniveau i Finanstilsynet. Ifølge en undersøgelse fra foråret 2009 ligger Finanstilsynets lønniveau betydeligt over gennemsnittet på ministerområdet.

Vurdering

132. Finanstilsynets bevilling dækkes af afgifter fra de virksomheder, som Finanstilsynet fører tilsyn med. Finanstilsynet har en tilstrækkelig bevilling, men har ikke kunnet udnytte den og har således gennem en årrække akkumuleret et overskud på lønsummen.

133. Finanstilsynets personaleomsætning har i de seneste år været højere end gennemsnittet i staten, men stillingerne er løbende genbesat. Finanstilsynet har dog haft problemer med at tiltrække visse typer specialister. Samtidig er gruppen af inspektionsledere reduceret, hvilket øger Finanstilsynets sårbarhed i forhold til gennemførelsen af tilsynsaktiviteterne.

B. Finanstilsynets tavshedspligt

134. Rigsrevisionen har undersøgt tavshedspligtens omfang, og hvorledes Finanstilsynet kan informere offentligheden om forskellige risici, fx kreditrisiko, markedsrisiko og likviditetsrisiko. Rigsrevisionen har til brug for undersøgelsen gennemgået de seneste ændringer af lov om finansiel virksomhed.

135. Finanstilsynet er underlagt en særlig lovbestemt tavshedspligt, som indebærer, at tilsynet kun i begrænset omfang kan videregive oplysninger om og kommentere konkrete sager. Tavshedspligten har til hensigt at sikre, at følgende hensyn bliver varetaget:

- en beskyttelse af de tilsynsbelagte virksomheders forretningsmæssige forhold, så oplysninger herom ikke kan misbruges i en konkurrencemæssig situation
- en sikring af, at oplysninger om tilsynsbelagte virksomheders kunder ikke spredes i en større kreds
- en fremme af den tilsynsmæssige effektivitet, idet Finanstilsynet anses for at have nemmere ved at indsamle ønskede oplysninger, hvis virksomhederne har tillid til, at disse ikke videregives.

136. Reglerne om Finanstilsynets tavshedspligt blev lempet ved lov nr. 515 af 17. juni 2008, hvor der blev indført større åbenhed om Det Finansielle Virksomhedsråd og Finanstilsynets arbejde generelt. Ændringerne indebar bl.a., at alle afgørelser truffet i Det Finansielle Virksomhedsråd som udgangspunkt skulle offentliggøres med navns nævnelser. Derudover blev der indført nye regler for Fondsrådets afgørelser.

Lovændringer og aftaler

137. Økonomi- og erhvervsministeren har – for at forbedre håndteringen af finansielle virksomheder i krise – fremsat forslag til ændring af lov om finansiell virksomhed i folketingsåret 2008/2009. Lovforslaget har til formål at lempe Finanstilsynets tavshedspligt over for Folketingets stående udvalg og at sikre en større åbenhed om statens involvering i virksomheder, der er gået konkurs. Ændringen fremgår af lov nr. 133 af 24. februar 2009.

138. Hidtil har Folketingets stående udvalg først kunnet oplyses om en kriseramte finansiell virksomheds generelle økonomiske forhold, når staten ydede garanti, og virksomheden var i betalingsstandsning eller under konkurs. I praksis har det vist sig, at det ikke er hensigtsmæssigt, at en kriseramte virksomhed er i betalingsstandsning eller under konkurs på det tidspunkt, hvor det skal overvejes at stille statslige midler til rådighed som en del af løsningen. Med henblik på at sikre, at Folketingets Finansudvalgs beslutninger kan træffes på et fyldestgørende og betryggende grundlag, får Finanstilsynet fremover hjemmel til at videregive fortrolige oplysninger til de stående udvalg. Adgangen til videregivelse i disse situationer er fortsat begrænset til en finansiell virksomheds generelle økonomiske forhold, hvilket ifølge forarbejderne bl.a. betyder, at kundeoplysninger ikke er omfattet.

139. Når en finansiell virksomhed er gået konkurs, vil staten i nogle tilfælde have stillet midler til rådighed eller have stillet en tabsgaranti, fx over for Danmarks Nationalbank. I disse situationer vil der ofte være en stor offentlig interesse i at få indsigt i, hvad der er foregået. Loven indeholder en bestemmelse om, at Finanstilsynet har pligt til at udarbejde og efterfølgende offentliggøre en redegørelse for forløbet op til konkursen – herunder for Finanstilsynets rolle i relation til virksomheden.

Med henblik på at sikre mest mulig indsigt og åbenhed må den offentliggjorte redegørelse som udgangspunkt gerne indeholde fortrolige oplysninger. Redegørelsen må dog ikke indeholde oplysninger vedrørende kundeforhold eller tredjemand, der har været involveret i en mulig overtagelse af den kriseramte virksomhed eller på anden måde har været involveret i bestræbelserne på at tilvejebringe en løsning på virksomhedens økonomiske problemer.

140. Det fremgår af den politiske aftale om en kreditpakke, som regeringen indgik i januar 2009 med Folketingets øvrige partier på nær Enhedslisten, at pengeinstitutter og realkreditinstitutter fremover skal offentliggøre deres individuelle solvensbehov. Formålet er at give offentligheden indblik i institutternes finansielle styrke. Samtidig får Finanstilsynet mulighed for at offentliggøre risikooplysninger i de tilfælde, hvor pengeinstituttet ikke følger tilsynets henstillinger. Af aftalen fremgår det, at offentligheden i højere grad skal have adgang til den information, som hidtil kun er meddelt pengeinstituttets ledelse, fx om høj udlånsvækst. Initiativet skal derfor også ses som et tiltag, der skal styrke Finanstilsynets gennemslagskraft, fordi tilsynets henstillinger ikke i alle tilfælde har haft den fornødne virkning.

Vurdering

141. Reglerne om Finanstilsynets tavshedspligt er blevet ændret, så det er muligt for Finanstilsynet at videregive fortrolige oplysninger til Finansudvalget i forbindelse med håndtering af kriser i finansielle virksomheder. Endvidere får Finanstilsynet mulighed for at udarbejde en redegørelse om afviklingen af et pengeinstitut, hvorved offentligheden kan få kendskab til baggrunden herfor og statens involvering. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Finanstilsynet fremover kan fastsætte regler for offentliggørelse af institutternes individuelle solvensbehov og risikooplysninger, der ikke bliver fulgt af institutterne.

Rigsrevisionen, den 11. juni 2009

Henrik Otbo

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Statsrevisorernes spørgsmål

1. Hvordan har Finanstilsynet siden 1. juli 2007 ført et risikobaseret tilsyn, og hvilken konsekvens har dette tilsyn haft i relation til Roskilde Bank A/S?
2. Kom Roskilde Bank A/S' problemer uventet for Finanstilsynet, eller har Roskilde Bank været under skærpet tilsyn de seneste år?
3. Har Finanstilsynet givet Roskilde Bank A/S påbud – og hvordan har resultatet i givet fald været?
4. Til hvem og hvornår skal Finanstilsynet rapportere, når man bliver opmærksom på fare-signaler og problemer i en bank? Er der foretaget én sådan rapportering i tilfældet Roskilde Bank A/S?
5. Hvordan har Finanstilsynet fulgt op på den redegørelse, som tidligere revisor i Roskilde Bank A/S afleverede i 1997?
6. Hvad er baggrunden for, at Finanstilsynet i 2007 havde en udskiftning på op mod 25 % af de ansatte, og i hvilket omfang har stillinger været ubesatte i Finanstilsynet? Er denne udskiftning normal, hvilke grupper af ansatte er der tale om, og kan Finanstilsynet rekruttere den nødvendige ekspertise?
7. Hvad er beregningsgrundlaget for bankernes aftale med Nationalbanken om, at de skal dække netop 750 mio. kr. via Det Private Beredskab?
8. Er tavshedspligten nødvendig, eller kunne Finanstilsynet og/eller finanssektoren i højere grad informere offentligheden om forskellige risici? Vurderes det, at ændret lovgivning på området ville kunne forbedre rapporteringen?
9. Hvilken betydning har skattereglerne for nedskrivningen for situationen i Roskilde Bank A/S?
10. Har Økonomi- og Erhvervsministeriet fulgt tilfredsstillende op på kritikpunkter i beretning nr. 17/04 om Finanstilsynets virksomhed, som blev afsluttet ved Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 24. januar 2008?

Bilag 2. Ordliste

Basiskapital	Basiskapital er en betegnelse for finansielle virksomheders kapitalgrundlag til opfyldelse af det lovmæssige <i>kapitalkrav</i> . Basiskapital omfatter <i>kernekapital</i> og <i>supplerende kapital</i> , idet supplerende kapital højst må udgøre halvdelen af basiskapitalen.
Kapitalkrav	I et kreditinstitut skal <i>basiskapitalen</i> udgøre mindst 8 % af instituttets <i>risikovægtede poster</i> eller <i>solvensbehov</i> , hvis denne er højere end 8 %.
Kernekapital	Kernekapital omfatter indbetalt aktie-, andels- eller garantikapital og almindelige reserver, korri- geret for bl.a. immaterielle aktiver.
Kreditrisiko	Kreditrisiko er risikoen for at lide et tab som følge af en modparts misligholdelse af sine betalings- forpligtelser.
Markedsrisiko	Markedsrisiko er risikoen for, at bevægelser i markedspriserne (renter, valuta- eller aktiekurser) medfører tab.
Risikovægtede poster	Risikovægtede poster er et mål for den samlede risiko for tab forbundet med pengeinstituttets aktiviteter. Dette mål fremkommer ved anvendelse af risikovægte for opgørelsen af poster med kreditrisiko, aktierisiko, renterisiko, valutarisiko, råvarerisiko, operationel risiko og risiko på mate- rielle aktiver mv.
Solvens	Solvens er basiskapital opgjort i procent af de risikovægtede poster.
Solvensbehov	Solvensbehov er pengeinstituttets vurdering af, hvor stor pengeinstituttets solvens mindst skal være.
Supplerende kapital	Supplerende kapital omfatter ansvarlig fremmedkapital udbudt som <i>basiskapital</i> .