

Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

**ERHVERVS- OG
VÆKSTMINISTEREN**

Redegørelse vedrørende Statsrevisorernes bemærkning til beretning nr. 1/2011 om tildelingen af individuel statsgaranti til Amagerbanken A/S

Indledning

På baggrund af Statsrevisorernes bemærkning til beretning nr. 1/2011 om tildelingen af individuel statsgaranti til Amagerbanken A/S vil jeg i det følgende - under henvisning til § 18, stk. 2, i lov om revision af statens regnskaber m.m. – redegøre for de overvejelser, som beretningen giver anledning til.

Statsrevisorerne anfører, at det var Rigsrevisionens konklusion, ”at der på dette tidspunkt og med de særlige vilkår var fundet en forsvarlig løsning for tildeling af individuel statsgaranti til Amagerbanken.”

Statsrevisorerne finder det uhensigtsmæssigt, at der forud for tildeling af individuel statsgaranti til Amagerbanken A/S ikke forelå en vurdering af Amagerbankens økonomiske tilstand, som både Finansiell Stabilitet A/S, Finanstilsynet og Erhvervs- og Vækstministeriet kunne være enige om – uanset deres forskellige roller i sagen. Statsrevisorerne kritiserer, at Finanstilsynet ikke i tilstrækkelig grad gjorde opmærksom på Amagerbankens økonomiske tilstand og risikable forretningsmetoder forud for tildelingen af statsgarantien.

Jeg har taget Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes kritik til efterretning.

Vurdering af Amagerbanken A/S' økonomiske situation

Jeg kan godt forstå, at Statsrevisorerne hæfter sig ved, at Finansiell Stabilitet A/S og Finanstilsynet – forud for tildelingen af en individuel statsgaranti til Amagerbanken A/S – havde forskellige vurderinger af den økonomiske tilstand i Amagerbanken A/S.

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at dette var en ganske kompliceret sag, og at Finansiell Stabilitet A/S og Finanstilsynet i henhold til lovgivningen skulle varetage hver sin opgave, som indebar udarbejdelsen af to uafhængige vurderinger af to forskellige spørgsmål.

Finanstilsynet er den myndighed i Danmark, som selvstændigt og uafhængigt tager stilling til og afgør, hvorvidt penge- og realkreditinstitutterne opfylder solvenskravene i lov om finansiell virksomhed. Det er såle-

ERHVERVS- OG

VÆKSTMINISTERIET

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tlf. 33 92 33 50

Fax 33 12 37 78

CVR-nr. 10 09 24 85

evm@evm.dk

www.evm.dk

des Finanstilsynet, der fører tilsyn med overholdelsen af den finansielle lovgivning. Det var derfor alene Finanstilsynet, der i henhold til lov om finansiell virksomhed kunne afgøre, om Amagerbanken A/S' solvens var tilstrækkelig eller om der skulle fastsættes et højere individuelt solvenskrav. Det forhold, at det er tilsynet, der foretager en solvensvurdering, fremgår af lov om finansiell virksomhed. Vurderingen tager udgangspunkt i instituttets aktuelle situation og risici.

Finansiel Stabilitet A/S var efter lovgivningen også uafhængig i deres kreditfaglige vurderinger af Amagerbanken. Finansiel Stabilitet A/S skulle vurdere, om det var forsvarligt at give en garanti med en tre-årig løbetid, og – hvis dette ikke umiddelbart var tilfældet – vurdere hvilke krav, Amagerbanken skulle opfylde for at sikre, at tildeling af en individuel statsgaranti skete på et forsvarligt grundlag.

Erhvervs- og Vækstministeriet (det tidligere Økonomi- og Erhvervsministerium) faciliterede en dialog mellem Finansiel Stabilitet A/S og Finanstilsynet, og bidrog med lovforklaring som den regeludstedende myndighed, hvilket er et naturligt led i ministeriets normale arbejdsopgaver. Kreditfaglige vurderinger er en viden og kompetence, der ligger i Finanstilsynet og i Finansiel Stabilitet A/S.

Når det gælder Amagerbanken A/S' økonomiske situation, skal det nævnes, at Rigsrevisionens egne analyser i beretningen peger på, at Finanstilsynet og Finansiel Stabilitet A/S identificerede det samme omfang af de risikable forretningsmetoder i Amagerbanken A/S' engagementer. Det fremgår endvidere af beretningen, at Finanstilsynet foretog en gennemgang af flere engagementer end de 35 engagementer, som Finansiel Stabilitet A/S havde gennemgået. Finanstilsynet gennemgik således engagementer modsvarende ca. 56 pct. af udlånene i Amagerbanken A/S mod normalt omkring 30 pct. for denne størrelse af pengeinstitutter. Finanstilsynet fokuserede endvidere på de største engagementer i Amagerbanken A/S, da tilsynet tillige i 2008 og i 2009 havde gennemført undersøgelser af banken, og disse undersøgelser havde vist, at risiciene var koncentreret i denne del af udlånsporteføljen.

Det skal endvidere bemærkes, at Finanstilsynet som offentlig tilsynsmyndighed kun kan tilsidesætte en virksomheds vurdering, hvis tilsynet kan dokumentere, at reglerne er anvendt forkert, eller vurderingen ikke er rigtig. Det indebærer, at Finanstilsynet godt kan have bekymringer for et pengeinstituts fremtid, men ikke i alle tilfælde kan tilsidesætte ledelsens vurderinger og påbyde yderligere reservationer. Krav om reservationer skal baseres på objektivt konstaterbare og kvantificerbare forhold.

Som Rigsrevisionen også anfører i sin beretning, havde Finansiel Stabilitet A/S i den konkrete vurdering af Amagerbankens engagementer større mulighed for selvstændigt at skønne værdien af engagementernes sikkerheder og afdækning af risici for at vurdere bankens økonomiske tilstand. Finanstilsynet havde i sin gennemgang fokus på, om Amagerbanken op-

fyldte solvenskravet, og om de skøn og vurderinger, som banken havde foretaget, var i overensstemmelse med reglerne. Dermed var der forskellige rammer for de 2 institutioners afdækning af de økonomiske og forretningsmæssige risici, som begge institutioner observerede i Amagerbanken A/S.

Endelig skal det nævnes, at formålet med Finanstilsynets gennemgang af Amagerbanken A/S var at få en vurdering af, hvorvidt Amagerbanken A/S på tidspunktet for ansøgning om individuel statsgaranti opfyldte lovens solvenskrav og dermed ansøgningskravet i lov om finansiel stabilitet.

Der er således gode forklaringer på, hvorfor Finansiell Stabilitet A/S og Finanstilsynet havde et forskelligt syn på den økonomiske situation i Amagerbanken A/S. Jeg tror, at det vil være reglen snarere end undtagelsen, at der vil være forskelle i vurderingen af en konkret bank. Kreditvurdering er ikke en eksakt videnskab, hvortil kommer, at Finanstilsynet i sit arbejde er underlagt nogle lovmæssige rammer, som bl.a. indebærer, at tilsynet ikke i alle tilfælde kan tilsidesætte de vurderinger, som ledelsen i banken har foretaget.

Jeg kan oplyse, at jeg – i forbindelse med implementering af ordningen med individuelle statsgarantier i forbindelse med fusioner, jf. konsolideringsaftalen af 25. august 2011 – vil præcisere, at Finanstilsynet skal meddele Finansiell Stabilitet A/S sin vurdering af holdbarheden af et instituts forretningsmodel eller i øvrigt opfyldelse af solvenskravene i lov om finansiel stabilitet, og Finansiell Stabilitet A/S skal lægge denne vurdering til grund ved behandling af ansøgningen. Såfremt Finansiell Stabilitet A/S har bemærkninger til vurderingen, skal disse drøftes med Finanstilsynet med henblik på, at de to institutioner har en tæt dialog og en fælles forståelse af det enkelte instituts økonomiske tilstand.

Kritik af Finanstilsynet

I forhold til Finanstilsynets rolle konkluderer Rigsrevisionen i sin beretning, at det med Finanstilsynets vurdering af Amagerbanken A/S' solvens blev godtgjort, at banken på tidspunktet for vurderingen opfyldte lovens solvenskrav.

Rigsrevisionen har også været inde og se nærmere på de anvendte vurderingsprincipper for bedømmelsen af bankens engagementer og forskellene i bedømmelsen.

I den sammenhæng finder Rigsrevisionen anledning til at komme med kritik af Finanstilsynet på to punkter. Dels finder Rigsrevisionen, at Finanstilsynet burde have været endnu mere opmærksom på de særligt risikable forretningsmetoder, som Amagerbanken A/S anvendte. Dels finder Rigsrevisionen, at Finanstilsynet burde have gennemgået en større del af engagementerne i Amagerbanken A/S givet den særlige situation. Statsrevisorerne rejser kritik af, at Finanstilsynet ikke i tilstrækkelig grad gjorde

de opmærksom på Amagerbanken A/S' økonomiske tilstand og risikable forretningsmetoder forud for tildelingen af statsgarantien.

Jeg har taget kritikken til efterretning og har baggrund heraf, samt de erfaringer forløbet med Amagerbanken A/S har affødt, iværksat en række konkrete initiativer.

Det er min og Finanstilsynets helt klare vurdering, at der fremadrettet skal være en mere restriktiv tilgang til de særlig risikable forretningsmetoder og et øget fokus på nedskrivningsbehovet i de enkelte pengeinstitutter.

For at skabe de nødvendige rammer for dette har jeg fremsat et lovforslag om ændring af lov om finansiel virksomhed m.v., der indebærer strammere og mere præcise regler for bankernes værdiansættelse af engagementer og dermed for opgørelsen af nedskrivninger.

Reglerne er i dag forholdsvis præcise med hensyn til, hvornår der skal foretages nedskrivningsberegninger. Men reglerne for, hvordan nedskrivninger skal foretages, giver i dag betydelig mulighed for et ledelsesmæssigt skøn. Ledelsen skal foretage et rimeligt og velunderbygget skøn, når størrelsen af nedskrivninger skal fastlægges. Det er derfor uundgåeligt, at opgørelsen af nedskrivningerne vil involvere skønselementer, men det er muligt at indsnævre udfaldsrummet for, hvornår et skøn kan anses for at være rimeligt og velunderbygget.

Med det fremsatte lovforslag indføres der således mere detaljerede obligatoriske regler for indregning og måling af udlån i de danske regnskabsregler og dermed for, hvorledes pengeinstitutterne skal nedskrive forskellige typer af engagementer. Opgørelsen af nedskrivningerne vil dog fortsat involvere skønselementer for ledelsen i de finansielle virksomheder, men udfaldsrummet for sådanne skøn indsnævres betydeligt.

Der har hidtil været valgfrihed om, hvorvidt en virksomhed i årsregnskabet ville benytte de internationale regnskabsstandarder eller de danske regnskabsregler. Med lovforslaget gøres det obligatorisk for de finansielle virksomheder at anvende de danske regnskabsregler i årsregnskabet. Formålet med at gøre det obligatorisk at anvende de danske regnskabsregler er at sikre, at de justeringer, som findes hensigtsmæssigt at gennemføre, vil gælde samtlige pengeinstitutter.

Der vil i den reviderede regnskabsbekendtgørelse, der kommer i forlængelse af lovændringen, ske en ændring i nedskrivningsprincipperne, der vil betyde en hårdere tilgang til de såkaldte risikable forretningsmetoder.

Finanstilsynet vil samtidig fremover i forbindelse med inspektioner have stor fokus på de særligt risikable forretningsmetoder. Fra medio 2012 vil institutterne skulle indsende en erklæring omkring omfanget af disse metoder i forbindelse med inspektioner.

Derudover har Finanstilsynet på baggrund af erfaringerne med Amagerbanken A/S og andre banker foretaget en opstramning af reglerne for beregning af solvensbehov.

Hidtil har de finansielle virksomheder kunnet benytte to metoder til at beregne solvensbehovet, den såkaldte sandsynlighedsmodel og kreditreservationsmodel. Finanstilsynet har hidtil ikke kunnet påbyde et højere solvenskrav end det lavest beregnede.

Fra 2013 vil Finanstilsynet alene benytte kreditreservationsmetoden, hvor der afsættes yderligere kapital på alle de områder, hvor banken har særlige risici. Kreditreservationsmetoden har erfaringsmæssigt vist sig at give et højere og mere retvisende solvensbehov for banker med store og svage engagementer. Dermed skabes større klarhed omkring beregningen af de finansielle virksomheders solvensbehov. Det er opfattelsen, at det er denne tilgang, der er mest anvendt af de øvrige finanstilsyn i Norden. Der vil for visse institutter kunne være tale om en væsentlig opstramning.

Afslutningsvis skal jeg nævne, at vi hele tiden skal lære af de erfaringer, vi gør os under den finansielle krise, så vi kan bruge vores viden i den fremadrettede indsats og til at gennemføre løbende tilpasninger og justeringer af reguleringen m.v. for derigennem at ruste pengeinstitutterne og sikre tilliden til den finansielle sektor.

Jeg har derfor nedsat et ekspertudvalg, der skal foretage en analyse af årsagerne til finanskrisen og en vurdering af effekten af de opstramninger, som er blevet taget for at understøtte finansiel stabilitet samt vækst og beskæftigelse i dansk økonomi. Udvalget skal beskrive de initiativer, der er iværksat for at forebygge en lignende krise i fremtiden og dermed undgå en gentagelse af krisen, og vurdere, om initiativerne er tilstrækkelige og afbalancerede. Udvalget skal endvidere belyse, om tilsynet med finansielle koncerner med fordel kan styrkes.

Med venlig hilsen

Ole Sohn