

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE	1
1. INDLEDNING	4
2. PROBLEMFOMULERING	5
2.1. Disponering	5
2.2. Metoden	6
2.2.1. Ledelse	6
2.2.2. Revision	6
2.2.3. Tilsyn	7
2.3. Afgrænsning	7
2.3.1. Ledelse	8
2.3.2. Revision	8
2.3.3. Tilsyn	8
2.4. Den finansielle sektor	9
2.4.1. Pengeinstitutterne i dagens Danmark	10
2.5. Tilsyn med pengeinstitutter	11
3. LEDELSE	13
3.1. Ledelse i ”almindelige” virksomheder	13
3.1.1. Bestyrelsens forpligtelser	13
3.1.1.1. Bestyrelsens forretningsorden	14
3.1.2. Direktionens forpligtelser	16
3.1.3. Øvrige forpligtelser for bestyrelsen og direktionen	16
3.1.3.1. Årsrapporten	16
3.1.3.2. Transaktioner med nærtstående parter	16
3.1.3.3. Kapitalforhold	17
3.2. Ledelse i finansielle virksomheder	18
3.2.1. Krav til ledelsens egnethed	18
3.2.1.1. Krav om erfaring	19
3.2.1.2. Overtrædelse af lovgivning	19
3.2.1.3. Personlige økonomiske problemer	20
3.2.1.4. Ledelsesmedlemmet påfører den finansielle virksomhed tab	20
3.2.1.5. Uforsvarlig adfærd	20
3.2.1.6. Forbud mod direktører og interne revisorer	21
3.2.2. Bestyrelsens forpligtelser	22
3.2.2.1. Retningslinjer til direktionen	22
3.2.2.2. Generelle krav til administrativ praksis	22
3.2.2.3. Bestyrelsens forretningsorden	27
3.2.2.4. Sammenfatning af bestyrelsens forpligtelser	28
3.2.3. Direktionens forpligtelser	29
3.2.3.1. Sammenfatning af direktionens forpligtelser	29
3.2.4. Øvrige regler vedrørende ledelsen	30
3.2.4.1. Spekulation	30

3.2.4.2. Ledelsens andre hverv	31
3.2.4.3. Engagementer med ledelsen	32
3.2.4.4. Tavshedspligt	33
3.2.4.5. Sammenfatning af øvrige regler vedrørende ledelsen.....	34
3.3. Øvrige forpligtelser for ledelsen.....	35
3.3.1. God skik for finansielle virksomheder	35
3.3.1.1. Formålet med reglerne.....	35
3.3.1.2. Reglernes indhold	36
3.3.1.3. Reglernes retsmæssige værdi.....	37
3.3.1.4. Pligter og byrder for ledelsen	38
3.3.1.5. Sammenligning med andre brancher	38
3.3.1.6. Vores vurdering af reglerne	38
3.4. Delkonklusion	40
4. REVISION	42
4.1. Generelle regler om revision	42
4.1.1. Revisors uafhængighed	43
4.1.1.1. Generel afhængighed.....	43
4.1.1.2. Konkret uafhængighed	44
4.2. Revision af pengeinstitutter.....	44
4.2.1. Uafhængighed	46
4.2.2. Fortrolighed.....	47
4.2.3. Revisors rapportering	48
4.2.3.1. Generelle krav til revisionsprotokollen.....	49
4.2.3.2. Revisionsprotokollen i finansielle virksomheder.....	50
4.2.3.3. Revisionsprotokollen som kommunikationsmiddel i pengeinstitutter	52
4.2.4. Intern revision i pengeinstitutter.....	53
4.2.5. Væsentligste revisionsområder i pengeinstitutter	55
4.2.5.1. Kreditområdet.....	55
4.2.5.2. Markedsrisikoområdet	57
4.2.5.3. IT-området.....	58
4.3. Delkonklusion	59
5. TILSYN.....	61
5.1. Finanstilsynets virksomhed.....	61
5.1.1. De tre råd.....	62
5.1.1.1. Det Finansielle Virksomhedsråd.....	62
5.1.1.2. Fondsrådet	62
5.1.1.3. Pensionsmarkedsrådet	63
5.1.2. Finanstilsynets kunder og deres ansvar	63
5.1.3. Finanstilsynets rolle i samfundet	63
5.1.3.1. Reguleringsvirksomhed	64
5.1.3.2. Tilsynsvirksomhed.....	64
5.2. Tilsynsaktiviteterne i praksis	66
5.2.1. Lovgrundlaget for tilsynsaktiviteterne.....	66
5.2.2. Inspektionsbesøg	66
5.2.3. Overvågning imellem inspektionsbesøg.....	68
5.2.4. Finanstilsynets sanktionsmuligheder.....	69
5.2.4.1. Sanktioner overfor den finansielle virksomhed	69

5.2.4.2. Sanktioner overfor ledelsen	72
5.2.4.3. Sanktioner overfor den eksterne revision	73
5.2.4.4. Ankemuligheder	74
5.2.4.5. Principielle afgørelser	75
5.3. Sammenligning med andre tilsynsmyndigheder.....	77
5.3.1. Fødevarestyrelsen	77
5.3.1.1. Beføjelser	77
5.3.1.2. Sanktioner	78
5.3.1.3. Lovgivningsvirksomhed	80
5.3.2. Arbejdstilsynet	80
5.3.2.1. Beføjelser	80
5.3.2.2. Sanktioner	81
5.3.2.3. Lovgivningsvirksomhed	81
5.3.3. Sammenligning af Fødevarestyrelsen, Arbejdstilsynet og Finanstilsynet	81
5.4. Praktiske problemer vedrørende Finanstilsynet.....	83
5.4.1. Ny regnskabsbekendtgørelse om nedskrivninger	83
5.4.1.1. Nedskrivning på udlån mv. i regnskaberne	84
5.4.1.2. Nedskrivninger i praksis	85
5.4.1.3. Opsummering og vores vurdering	89
5.4.2. Øvrige praktiske problemer	90
5.4.2.1. Planlægning af undersøgelsen	91
5.4.2.2. Resultat af undersøgelsen	94
5.4.2.3. Finanstilsynets holdning til problemstillingerne	94
5.4.2.4. Inspektionsbesøg	95
5.4.2.5. Manglende samarbejdsvilje fra Finanstilsynet side	100
5.4.2.6. Retsikkerhed	103
5.4.2.7. Administrative byrder (belastningen for pengeinstitutterne og deres tidsforbrug)	109
5.4.2.8. Problemerne for de helt små institutter	113
5.5. Delkonklusion	116
6. PERSPEKTIVERING	119
7. KONKLUSION	122
8. RESUME / SUMMARY.....	126
9. LITTERATURLISTE.....	129
10. BILAG.....	131
Bilag 1 – Mødeoplæg, ledelse.....	131
Bilag 2 – Mødedisposition, ledelse	133
Bilag 3 – Spørgeskema, Finanstilsynet	136

1. INDLEDNING

Danske pengeinstitutter er underlagt en særlig restriktiv lovgivning samt en særlig agtpågivenhed fra de offentlige myndigheder – hovedsageligt igennem Finanstilsynets tilsynsvirksomhed.

Igennem vores arbejde er vi stødt på Finanstilsynet både som revisorer og som ansat i et pengeinstitut, og vores møde med Finanstilsynet har vakt undren. Hvorfor er pengeinstitutter (og deres revisorer) underlagt disse særligt restriktive regler, og hvorfor har Finanstilsynet så store beføjelser til både at udforme nye lovforslag og bekendtgørelser, udøve tilsyn med pengeinstitutterne og dømme pengeinstitutterne ved overtrædelse af de selv samme regler?

Vi har hovedsageligt mødt en negativ holdning til Finanstilsynet i de pengeinstitutter, som vi har været i kontakt med igennem vores arbejde. Vi ønsker derfor at undersøge, om de nuværende regler for pengeinstitutter og tilsyn med pengeinstitutter er hensigtsmæssige.

Vi har begge en revisorbaggrund efter mange års ansættelse hos revisionsfirmaet Nielsen & Christensen. I dag er Norbert ansat i kreditafdelingen i Sparekassen Hobro, mens Alex fortsat arbejder hos Nielsen & Christensen - blandt andet med revision af pengeinstitutter.



Norbert Maciag



Alex M. Kristensen

2. PROBLEMFORMULERING

I dette projekt vil vi undersøge de særlige regler for ledelse, revision og tilsyn, der gælder for pengeinstitutter.

Baggrunden for vores valg af emne er en undren over de særligt restriktive regler, som ledelsen og revisionen i pengeinstitutter er underlagt. Herudover undrer vi os over, at Finanstilsynet har beføjelser til både at udføre tilsynsvirksomhed og lovgivningsvirksomhed, hvorved de fremstår som både lovgivende og udøvende.

Vores hovedspørgsmål i denne opgave er således:

Er Finanstilsynets beføjelser og den praktiske udnyttelse af disse hensigtsmæssige?

Vi vil indlede projektet med at analysere de særlige forpligtelser, som ledelsen og revisionen i pengeinstitutter er underlagt. Som en del af vores projekt vil vi således søge svar på følgende delspørgsmål:

- *Hvilke særlige forpligtelser er ledelsen i pengeinstitutter pålagt, og er disse hensigtsmæssige?*
- *Hvilken rolle har revisionen overfor pengeinstitutter og Finanstilsynet?*

2.1. DISPONERING

Vi vil indlede projektet med en kort introduktion til den finansielle sektor i Danmark. Vi vil herefter undersøge de særlige regler, som gælder for pengeinstitutter. Denne undersøgelse har vi valgt at opdele i henholdsvis de særlige regler, som gælder for ledelsen i pengeinstitutter og de regler, som omfatter revisorer i pengeinstitutter.

I vores undersøgelse af de særlige regler, der er gældende for pengeinstitutter, vil vi foretage sammenligninger med reglerne om ledelse og revision for ”almindelige” virksomheder.

Slutteligt vil vi undersøge Finanstilsynets rolle og beføjelser, Finanstilsynets udnyttelse af beføjelserne og de praktiske problemer, som dette medfører.

Vi har således valgt at inddele projektet i følgende hovedafsnit:

- Ledelse
- Revision
- Tilsyn

2.2. METODEN

2.2.1. Ledelse

Vores undersøgelser vil tage udgangspunkt i en gennemgang af de særlige regler, som pengeinstitutter og dermed ledelsen i pengeinstitutter er underlagt. En detaljeret gennemgang af alle regler, som udspringer af Lov om Finansiell Virksomhed, vil kræve et særskilt projekt. Vi har derfor valgt at fokusere på de regler, som direkte omhandler ledelsen i pengeinstitutter.

Vores gennemgang vil tage udgangspunkt i de faktiske lovparagraffer i Lov om Finansiell Virksomhed samt de dertil hørende bekendtgørelser og vejledninger, som er udstedt af Finanstilsynet. I fortolkningen af de enkelte lovbestemmelser vil vi gøre brug af lovforarbejderne og herunder de bemærkninger, som fulgte med de oprindelige lovforslag. Derudover vil vi ligeledes benytte afgørelser truffet af Finanstilsynet, Fondsrådet og Ankenævnet for pengeinstitutter.

2.2.2. Revision

Vi vil foretage en kort gennemgang af reglerne om revision i Danmark og herunder reglerne om revisors kompetence og uafhængighed.

Herefter vil vi mere detaljeret analysere de særlige regler for revision af pengeinstitutter og herunder den særlige rolle, som revisionsprotokollen har overfor Finanstilsynet.

Slutteligt vil vi gennemgå de særlige regler om intern revision, som er særligt udbredt i pengeinstitutter.

Gennemgangen vil tage udgangspunkt i reglerne i Revisorloven, Lov om Finansiell Virksomhed samt bekendtgørelsen om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder. Herudover vil afsnittet blive bygget på vores praktiske erfaringer med revision samt uformelle interviews med kollegaer i revisionsbranchen.

2.2.3. Tilsyn

Vi vil indledningsvis præsentere Finanstilsynet, hvordan tilsynet er organiseret, og hvilke opgaver tilsynet varetager.

Efterfølgende vil vi analysere, hvordan Finanstilsynet udøver dets tilsynsaktiviteter i praksis. I denne analyse vil vi især fokusere på de sanktionsmuligheder, som Finanstilsynet er tillagt. Herunder vil vi undersøge de ankemuligheder, som pengeinstitutterne har, og i hvilket omfang Finanstilsynet kan træffe afgørelser i principielle sager. Denne del af afsnittet vil hovedsageligt være baseret på relevante lovparagraffer i Lov om Finansiell Virksomhed.

Herefter vil vi undersøge, hvor usædvanlige Finanstilsynets store beføjelser er. Dette vil vi gøre ved at sammenligne med andre tilsvarende tilsynsmyndigheder, og hvilke beføjelser disse tilsynsmyndigheder er tillagt.

Slutteligt vil vi identificere og analysere de praktiske problemer, som pengeinstitutterne møder i deres daglige arbejde og i kommunikationen med Finanstilsynet. Dette afsnit vil hovedsageligt være baseret på interviews med ledelsesmedlemmer i pengeinstitutter og interviews af medarbejdere i Finanstilsynet. Vi vil endvidere inddrage vores egne praktiske erfaringer fra vores arbejde med pengeinstitutter.

2.3. AFGRÆNSNING

Dette projekt vil ikke indeholde en fuldstændig gennemgang af reglerne om pengeinstitutter og ledelse, revision og tilsyn hermed. Vi har valgt at fokusere på de områder i lovgivningen, som pålægger ledelsen og revisionen i pengeinstitutter særlige byrder og forpligtelser i forhold til andre virksomheder. Herudover har vi valgt at fokusere på Finanstilsynets sanktionsmuligheder

og de praktiske problemstillinger, som revisorer og ledelsen i pengeinstitutter oplever i forhold til Finanstilsynet.

2.3.1. Ledelse

Reglerne for finansielle virksomheder og herunder pengeinstitutter er samlet i lov om finansiell virksomhed (LFV) og en række underliggende bekendtgørelser, vejledninger mv. En komplet gennemgang af disse regler ville i sig selv udgøre et helt projekt. Vi har derfor valgt udelukkende at fokusere på de regler, som direkte vedrører organiseringen af ledelsen i pengeinstitutter. Dermed omhandler nærværende projekt ikke de vigtige regler om f.eks. solvens, midlernes placering og regnskabsbestemmelserne om vurdering af enkelte kundeengagementer¹. Vi vil dog kortfattet berøre de nye regnskabsregler og dermed bestemmelserne om nedskrivning i afsnittet ”Praktiske problemer vedrørende Finanstilsynet”.

2.3.2. Revision

Vores gennemgang af de generelle danske regler om revision er ikke en udtømmende gennemgang. Der er således udelukkende tale om en kort opsummering af de vigtigste principper og retningslinjer i Revisorloven.

2.3.3. Tilsyn

I vores analyse af Finanstilsynets beføjelser og arbejdsområder har vi valgt, at vi ikke vil analysere Finanstilsynets beføjelser ud fra et forvaltningsretligt synspunkt, da vores speciale ikke er statskundskab.

¹ Nedskrivning af engagementer

2.4. DEN FINANSIELLE SEKTOR

Før i tiden eksisterede der ikke penge og pengeinstitutter. I stedet byttede folk forskellige varer indbyrdes. Det var svært at sætte faste værdier på visse goder. Pengebegrebet blev først opfundet i Kina og kom til vores kultur i ca. år 800 f.k.f. Det var typisk ædelmetaller af forskellige arter, som blev brugt som penge før i tiden.

Problemet med penge var, at alle kunne bruge dem, hvilket fik tyve til at dukke op til overfladen. Folk ville gerne sikre deres hårdt tjente penge, og allerede i 1700-tallet kom de første organiserede handelshuse i Europa. Opbevaringstjenesten kostede indskyderne et gebyr - lidt anderledes end i dag må man sige. Sikkerheden var noget dårligere dengang. Et enkelt bankkup kunne ruinere banken samt kunderne, da pengebeholdningerne ikke var forsikrede.

Det danske pengevæsen startede med en seddeludstedende statsbank i 1736, som hurtigt kom i miskredit på grund af inflationær seddeludstedelse. Lokale sparekasser begyndte at komme frem i starten af 1800-tallet, men den første rigtige bank, som vi kender dem i dag, kom da C.F. Tietgens stiftede "Privatbanken" i 1857. Før havde kreditgivningen både i København og i provinsen været afhængig af likviditetsstøtte fra Hamborg. Bankerne fra Hamborg fungerede som en slags storebrødre for de danske banker. "Privatbanken" blev en succes og kom til at danne norm for bankernes udvikling i Danmark.

Under højkonjunkturen i 1870'erne kom Den Danske Landmandsbank (1871) og Københavns Handelsbank (1873) til som konkurrenter. I 1880'erne fik sparekasserne deres gennembrud og fik mange afdelinger ved hjælp af andelstanken. Allerede i 1880 blev der lovgivet på området, for at sikre, at sparekassernes soliditet opretholdtes, og at der blev holdt offentlig tilsyn med disse institutioner. Frem til 1920 var bankdrift et ureguleret erhverv herhjemme. De forskellige banker organiserede sig, som de havde lyst til. Dog var aktieselskabet det mest foretrukne.

I 1919 kom den første banklov, der kom på prøve efter at Den Danske Landmandsbank fik sit sammenbrud i 1923, samtidig med, at mange andre banker ligeledes fik problemer i 1920'erne. Det resulterede i ny banklov i 1930, som skulle sikre bankerne på lang sigt. Med få justeringer gjaldt denne lov til 1975, hvor bankloven og sparekasseloven blev til en fælles lov. Efter 2.

verdenskrig var der tale om krisefri år for bankerne indtil slutningen af 1970'erne. I de godt 30 år var der kun en enkelt bank, der brød sammen - en lille Københavnsk bank. Op gennem 60'erne og 70'erne begyndte der at komme inflation i dansk økonomi, som medførte underskud på betalingsbalancens løbende poster overfor udlandet. Lavkonjunktur og energikrisen i 70'erne medførte ligeledes hårde år for bankerne. I 60'erne begyndte de store københavnske banker at opkøbe de små banker ud over landet, og i slutningen af 60'erne kom ligeledes store sammenlægninger af lokale provinsbanker til regionalbanker og –sparekasser.

2.4.1. Pengeinstitutterne i dagens Danmark

I Danmark er der godt 200 pengeinstitutter. Disse er organiseret som banker i form af aktieselskaber, selvejende institutioner (sparekasser) og andelsselskaber (andelskasser). Cirka halvdelen af pengeinstitutterne udgøres af småbanker (spare- og andelskasser) dvs. pengeinstitutter med indlån og egenkapital på mindre end 250 mio. kr.

De største danske pengeinstitutter, Danske Bank og Nordea, stammer fra store fusioner igennem de sidste 20 år. I 90'erne var der fem store banker i Danmark, som udgjorde følgende procenter af den samlede balance i den danske banksektor.

- Danske Bank (37%)
- Unibank (26%)
- BG Bank (12%)
- Jyske Bank (5%)
- Sydbank (3%)

De resterende pengeinstitutter kan deles op i en række grupper:

- Regionale pengeinstitutter med filialmæssig dækning i en landsdel
- Lokale pengeinstitutter uden eller med få filialer, koncentreret om bysamfund
- Nichepengeinstitutter, som regel uden filialer, der henvender sig til en særlig kundegruppe eller specialiserer sig i en snæver vifte af finansielle produkter.

Derudover er der små filialer af større udenlandske pengeinstitutter samt udenlandske repræsentationskontorer, der ikke er selvstændigt kontoførende, men som i stedet samarbejder

med moderbanken om at servicere danske virksomheder med grænseoverskridende finansielle tjenesteydelser.

I 2000 fusionerede Danske Bank med BG Bank, mens Unibank fusionerede med en del skandinaviske banker heriblandt Nordea, som i dag er Danmarks næststørste pengeinstitut efter Danske Bank-koncernen.

For at undgå at dårligt ledede pengeinstitutter kan påføre småsparere tab, har vi i Danmark en særlig forsikringsordning² for almindelige indskud i pengeinstitutterne. De enkelte pengeinstitutter er forpligtet til at indbetale beløb til en fælles pulje (indskydergaranifonden), der i tilfælde af tab skal erstatte op til kr. 300.000 pr. kunde. Der er ingen begrænsninger for pensionskonti.

2.5. TILSYN MED PENGEINSTITUTTER

For at det finansielle marked fungerer optimalt kræves der et effektivt tilsyn. Danmark hører til de lande, der har et veludviklet tilsyn. Dette øger tilliden til den finansielle sektor og gør samtidigt gennemsigtigheden på de finansielle markeder større. Tilliden til den finansielle sektor i Danmark er en klar fordel for investorer og andre aktører, da tillid medfører mindre risiko og sikrer en god beskyttelse af deres midler. Den danske indskydergarantiordning er blandt de bedst dækkende garantiordninger i Europa.

I de seneste år er der sket en stor udvikling på det finansielle marked i Danmark. En række fusioner har medført, at det danske marked består af færre men større pengeinstitutter. Samtidig er de finansielle produkter blevet mere komplicerede og risikofyldte, og den almindelige dansker har flere produkter til rådighed. Nutidens store danske pengeinstitutter er mere internationalt orienterede, og i disse store pengeinstitutter er det danske marked bare en del af en international koncern.

² Lov om en garantifond for indskydere og investorer, §9 stk. 1

Fondsbørserne samarbejder ligeledes, og senest er den svenske og danske børs fusioneret for at kunne tiltrække flere udenlandske investorer. En stærkere og større børs vil alt andet lige være mere attraktiv for en udenlandsk investor.

For at sikre gode rammer for sektorens håndtering af de fremtidige udfordringer og dermed styrke de velfungerede finansielle markeder er der således behov for fokus på følgende områder:

1. *Fremtidsorientering af det finansielle tilsyn og herunder bedre tilsyn med finansielle koncerner, som bliver større og mere internationalt orienterede*

Dette skyldes hovedsageligt, at man ønsker at beskytte kunderne og investorerne mod tab. Tabene kan ligeledes opstå i en udenlandsk gren af en finansiell koncern.

2. *Konkurrencedygtige rammevilkår for de finansielle virksomheder*

I den øgede internationale konkurrence er det vigtigt, at tilsynet med finansielle virksomheder ikke pålægger virksomhederne byrder, som forringer konkurrencesituationen i forhold til udenlandske konkurrenter. Der skal til stadighed arbejdes med at gøre det attraktivt at drive finansiell virksomhed i Danmark.

3. *Gennemsigtighed og tilstrækkelig information og rådgivning til kunderne*

De finansielle produkter bliver mere og mere komplicerede, og efterhånden kan helt almindelige privatpersoner foretage gearede investeringer i råvarer, valutakryds og lignende spekulationsforretninger fra deres hjemmecomputer. Det er vigtigt at sikre, at kunderne får tilstrækkelig information og rådgivning til at foretage deres investeringsvalg. Det bør ligeledes sikres, at der er gennemsigtighed i såvel de enkelte investeringsprodukter som generelt på de finansielle markeder. I modsat fald vil kunderne oftere træffe forkerte investeringsbeslutninger og risikoen for tab vil forøges.

Det er tre af de vigtige pejlemærker for tilsynet med den finansielle sektor i Danmark. Det tilsyn som varetages af Finanstilsynet.

3. LEDELSE

3.1. LEDELSE I "ALMINDELIGE" VIRKSOMHEDER

Ledelsen i danske selskaber er kendetegnet ved den to-strengede organisationsmodel. Selskabers ledelse består af henholdsvis den generalforsamlingsvalgte bestyrelse og den daglige ledelse i form af direktionen, som ansættes af bestyrelsen. Reglerne om ledelsens sammensætning, dens arbejdsfordeling og rettigheder og forpligtelser er samlet i aktieselskabsloven. Herudover har Nørby-udvalget udarbejdet anbefalinger til god selskabsledelse (corporate governance) – regler som ikke er bindende for ledelsen, men som ledelsen i alle børsnoterede selskaber *skal* forholde sig til.

3.1.1. Bestyrelsens forpligtelser³

Generalforsamlingen er det øverste beslutningsorgan i et selskab, og alle fundamentale beslutninger vedtages af generalforsamlingen. Det gælder bl.a. kapital- og vedtægtsændringer, godkendelse af årsrapporter og vedtagelse af udbytte. I den forbindelse har bestyrelsen en række forpligtelser til bl.a. at indkalde til generalforsamlinger og gennemføre generalforsamlingens beslutninger.

Bestyrelsen forestår sammen med direktionen ledelsen af selskabets anliggender. Det er bestyrelsens ansvar, at der er en forsvarlig organisation for selskabets virksomhed. Der er ikke en klar fordeling af arbejdsopgaverne imellem bestyrelsen og direktionen i lovgivningen. I praksis vil bestyrelsen som oftest afgrænse og definere sin egen og direktionens rolle i form af instrukser til direktionen om dens arbejdsområder og en beskrivelse af bestyrelsens arbejde i forretningsordenen.

Herudover skal bestyrelsen til enhver tid tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab er forsvarligt i forhold til selskabets drift. Denne bestemmelse kan medføre erstatningsansvar for bestyrelsesmedlemmer i konkursramte selskaber, hvis bestyrelsen har fortsat med at påtage forpligtelser for selskabet efter *point-of-no-return*, hvor det burde være åbenbart for bestyrelsen,

³ Aktieselskabsloven, §§53 og 56

at selskabet ikke vil overleve. Bestemmelsen kan også blive aktuel i selskaber med høj vækst, hvor kapitalbehovet øges.

Bestyrelsen skal endvidere påse, at bogføringen og formueforvaltningen kontrolleres på en tilfredsstillende måde. I praksis sker dette ved ansættelse af en controller.

Bestyrelsen skal afholde møde, når dette er nødvendigt, og der skal føres en protokol over forhandlingerne i bestyrelsen. Protokollen underskrives af samtlige bestyrelsesmedlemmer. Hvis et bestyrelsesmedlem er uenig i en beslutning, kan dette blive noteret i protokollen. Revisionsprotokollen skal ligeledes forelægges og underskrives af alle bestyrelsesmedlemmerne.

3.1.1.1. Bestyrelsens forretningsorden⁴

Bestyrelsen har pligt til at udarbejde en forretningsorden, som nærmere definerer retningslinjerne for bestyrelsens arbejde og herunder antallet af og afviklingen af bestyrelsesmøder samt en eventuel arbejdsdeling imellem bestyrelsesmedlemmerne. For statslige og børsnoterede selskaber er der i aktieselskabsloven opřidset 10 punkter, som der skal tages stilling til i forretningsordenen. Disse punkter opřidser det indhold, ”*som må anses for naturligt og rimeligt i velorganiserede selskaber*”⁵. Selvom punkterne kun er lovpligtige for statslige og børsnoterede selskaber, fungerer de 10 punkter således også som en rettesnor for, hvad der forventes af forretningsordenen i andre selskaber.

⁴ Aktieselskabsloven, §56 stk. 7

⁵ Aktie- og anpartsselskabsret, s. 297

Aktieselskabslovens §56 stk. 7 fastslår, at forretningsordenen i det mindste skal indeholde bestemmelser, der

- 1) fastlægger bestyrelsens konstitution og beslutningsdygtighed, samt med hvilket interval der skal afholdes møder,
- 2) fastlægger retningslinjer for arbejdsdelingen, herunder forretningsgange, bemyndigelser og instrukser, mellem bestyrelsen og direktionen eller andre etablerede organer,
- 3) fastlægger, hvorledes bestyrelsen fører tilsyn med direktionens ledelse af selskabets virksomhed og med datterselskaber,
- 4) fastlægger retningslinjer for oprettelse og føring af bøger, fortegnelser og protokoller efter denne lov,
- 5) pålægger bestyrelsen at tage stilling til selskabets organisation såsom regnskabsfunktion, intern kontrol, edb-organisation og budgettering,
- 6) pålægger bestyrelsen at skaffe sig de oplysninger, der er nødvendige til opfyldelse af dens opgaver,
- 7) pålægger bestyrelsen at følge op på planer, budgetter og lignende samt tage stilling til rapporter om selskabets likviditet, ordrebeholdning, væsentlige dispositioner, overordnede forsikringsforhold, finansieringsforhold, pengestrømme og særlige risici,
- 8) pålægger bestyrelsen at tage stilling til indholdet af revisionsprotokollen forud for dennes underskrivelse,
- 9) pålægger bestyrelsen at gennemgå selskabets perioderegnskaber og lignende i løbet af hvert regnskabsår og herunder vurdere budgettet og afvigelser herfra samt
- 10) pålægger bestyrelsen at sikre tilstedeværelsen af det nødvendige grundlag for revision, herunder tage stilling til, om der er behov for intern revision.

Figur 1 - Aktieselskabslovens krav til bestyrelsens forretningsorden

Ved sammenligning med reglerne om ledelse af finansielle virksomheder er det især punkt 2 og 5, der er interessante. Bestyrelsen i ethvert *velorganiseret* selskab bør således tage stilling til forretningsgange, interne kontroller, regnskabsfunktion og edb-organisation. Disse punkter kan genkendes i Lov om Finansiell Virksomhed.

3.1.2. Direktionens forpligtelser⁶

Direktionen skal sammen med bestyrelsen forestå ledelsen af selskabets anliggender. Direktionen varetager den daglige ledelse af selskabet ud fra de retningslinjer, som den har fået af bestyrelsen. Direktionen skal sørge for, at formueforvaltningen foregår betryggende, og at selskabets bogføring foregår i overensstemmelse med lovgivningen.

Direktionen kan ikke egenhændigt tage stilling til dispositioner af usædvanlig art eller stor betydning. Sådanne beslutninger skal direktionen have bemyndigelse af bestyrelsen til at tage. I særlige situationer, hvor det vil medføre væsentlig ulempe for selskabet at afvente en bemyndigelse fra bestyrelsen, kan direktionen godt tage stilling til disse dispositioner, men det kræver, at bestyrelsen orienteres snarest muligt.

3.1.3. Øvrige forpligtelser for bestyrelsen og direktionen

3.1.3.1. Årsrapporten

Bestyrelsen og direktionen skal aflægge årsrapport for selskabet i henhold til årsregnskabsloven⁷. Alle medlemmer af ledelsen (såvel bestyrelsen som direktionen) har ansvar for at årsrapporten aflægges i overensstemmelse med lovgivningen⁸ og gældende standarder. Herudover har alle medlemmer af ledelsen ansvar for at årsrapporten revideres og kan godkendes i tide – og at årsrapporten indsendes rettidigt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Endvidere skal alle medlemmer af ledelsen underskrive årsrapporten. Såfremt et medlem af ledelsen er uenig i dele eller hele årsrapporten, kan dette anføres i tilknytning til pågældendes underskrift.

3.1.3.2. Transaktioner med nærtstående parter

I selskabslovgivningen er der ikke fastlagt regler for et selskabs transaktioner med ledelsen eller virksomheder kontrolleret af ledelsen. Der er således ”...intet til hinder for, at ledelsen personligt indgår kontrakter med det selskab, hvori de udgør ledelsen”⁹. Lovgivningen

⁶ Aktieselskabsloven, §53

⁷ Årsregnskabsloven, §§8-10a

⁸ Børsnoterede selskaber skal anvende de internationale regnskabsstandarder (Årsregnskabslovens §137)

⁹ Aktie- og anpartsselskabsret, s. 311

indeholder dog regler om inhabilitet¹⁰, der forbyder et bestyrelsesmedlem eller en direktør i at deltage i behandlingen af spørgsmål, hvor den pågældende kan have modstridende interesser i forhold til selskabet.

Hvis et medlem af ledelsen misbruger sin stilling til at sikre sig selv en økonomisk fordel på bekostning af selskabet, kan dette selvfølgelig medføre et erstatningsansvar for det pågældende medlem af ledelsen.

Årsregnskabsloven indeholder endvidere en oplysningspligt¹¹ om transaktioner med nærtstående parter.

3.1.3.3. Kapitalforhold

I henhold til Aktieselskabsloven skal et selskabs aktiekapital mindst udgøre kr. 500.000. Herudover skal bestyrelsen til enhver tid tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab er forsvarligt i forhold til selskabets drift. Kapitalberedskabet behøves ikke at være i form af egenkapital, men kan foreligge i form af kredittilsagn, ansvarlig kapital eller lignende.

Aktieselskabsloven indeholder kapitaltabsregler¹², som tilsiger, at bestyrelsen skal indkalde til en generalforsamling indenfor 6 måneder, hvis mere end halvdelen af aktiekapitalen er tabt. På generalforsamlingen skal bestyrelsen redegøre for selskabets økonomiske stilling og stille forslag om de nødvendige foranstaltninger, der bør træffes. Generalforsamlingen kan vedtage, at kapitalberedskabet er tilfredsstillende, og at der ikke er behov for at tilføre selskabet kapital.

I selskabslovgivningen er der ingen særlige regler om midlernes placering (dog forbud mod aktionærlån). De eneste regler på dette område er bestyrelsens pligt til at sikre, at formueforvaltningen sker på betryggende måde og bestyrelsens pligt til påse, at formueforvaltningen kontrolleres på tilfredsstillende vis.

¹⁰ Aktieselskabsloven, §58

¹¹ Årsregnskabsloven, §98c – omfatter virksomheder i klasse C og D

¹² Aktieselskabsloven, §69a

3.2. LEDELSE I FINANSIELLE VIRKSOMHEDER

Finansielle virksomheder er ligeledes omfattet af aktieselskabslovens bestemmelser, og derfor tager den grundlæggende organisation af ledelsen i finansielle virksomheder også udgangspunkt i den to-strengede organisationsmodel. Men i Lov om Finansiell Virksomhed og de tilhørende bekendtgørelser og vejledninger findes der en meget mere detaljeret regulering af ledelsens arbejdsopgaver, rettigheder og forpligtelser i finansielle virksomheder.

3.2.1. Krav til ledelsens egnethed

Der stilles særlige krav til, hvilke personer der kan indgå i ledelsen i en finansiell virksomhed. Ved manglende overholdelse af disse krav kan Finanstilsynet nægte at give tilladelse¹³ til at drive finansiell virksomhed, ligesom Finanstilsynet kan inddrage¹⁴ tilladelsen, hvis et ledelsesmedlem ikke længere opfylder kravene. I praksis vil Finanstilsynet dog næppe benytte denne bemyndigelse, da fratagelse af tilladelsen fra en finansiell virksomhed vil få ”vidtrækkende samfundsmæssige konsekvenser”¹⁵. Hvis en finansiell virksomhed fratages sin tilladelse, bliver den nødt til at afvikle sin virksomhed.

Tilsynet har dog en mere praktisk anvendelig sanktion i LFV §351. Ifølge denne bestemmelse kan Finanstilsynet påbyde en finansiell virksomhed at afsætte en direktør (som ikke overholder kravene) indenfor en nærmere bestemt frist. Denne sanktionsmulighed bryder således med de generelle regler i aktieselskabsloven, ifølge hvilke det er bestyrelsen, som ansætter og afskediger direktionen.

Kravene til ledelsen består henholdsvis af et generelt krav til ledelsens erfaring samt opstilling af en række forhold, som umuliggør, at ledelseshvervet kan bestrides. Kravene i LFV §64 suppleres af Finanstilsynets vejledning vedrørende ”Fit & Proper” – Vejledning nr. 9473 af 27. juli 2005.

Vejledningen indeholder hovedsageligt en detaljeret gennemgang af, hvilke oplysninger der skal indberettes til Finanstilsynet jfr. LFV §64 stk. 3. Det drejer sig både om oplysninger om

¹³ Lov om finansiell virksomhed, §14 stk. 1

¹⁴ Lov om finansiell virksomhed, §224 stk. 1 nr. 2

¹⁵ Forslag til lov om finansiell virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §63

ledelsesmedlemmernes tidligere hverv og stillinger samt oplysninger om, om ledelsesmedlemmerne har overtrådt straffeloven, er under konkurs, i betalingsstandsning eller lignende, eller har indgået i ledelsen i en virksomhed, som har påført den finansielle virksomhed tab.

3.2.1.1. Krav om erfaring

Et medlem af ledelsen i en finansiell virksomhed skal have *fyldestgørende erfaring*¹⁶ til at udøve hvervet. Denne vurdering foretages på tidspunktet for tiltrædelsen i ledelsen. Begrebet *fyldestgørende erfaring* defineres ikke nærmere i lovgivningen eller vejledningen, men Finanstilsynets vurdering må antages at tage udgangspunkt i personens samlede erfaring – såvel erhvervs erfaring som faglige færdigheder – både indenfor og udenfor den finansielle branche. Vurderingen må antages at tage udgangspunkt i det enkelte pengeinstituts størrelse og kompleksitet. En person kan således godt være kvalificeret til at indgå i ledelsen i et mindre pengeinstitut men kan ikke godkendes til at indgå i ledelsen i Danske Bank.

3.2.1.2. Overtrædelse af lovgivning

Hvis et medlem af ledelsen i en finansiell virksomhed bliver pålagt straffeansvar i henhold til straffeloven eller den finansielle lovgivning – og overtrædelsen indebærer risiko for, at hvervet som medlem af ledelsen ikke kan varetages på betryggende vis – kan vedkommende ikke indgå i ledelsen i en finansiell virksomhed. Denne bestemmelse kommer således først i anvendelse, når lovovertrædelsen er fastslået ved dom eller ved et accepteret bødeforlæg. Finanstilsynet foretager en vurdering af, om overtrædelsen ”*begrunder en nærliggende fare for efterfølgende misbrug af hvervet*”¹⁷. Bestemmelsen giver dog også Finanstilsynet mulighed for at påbyde at et ledelsesmedlem fratræder, udelukkende fordi vedkommendes troværdighed er blevet svækket som følge af en lovovertrædelse.

Sammen med indberetningen til Finanstilsynet ved tiltrædelsen af et nyt ledelsesmedlem skal der indsendes en kopi af vedkommendes straffeattest.

¹⁶ Lov om finansiell virksomhed, §64 stk. 1

¹⁷ Forslag til lov om finansiell virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §63

3.2.1.3. Personlige økonomiske problemer

Et medlem af ledelsen i en finansiel virksomhed kan ikke bestride sit hverv, hvis vedkommende har:

- Anmeldt betalingsstandsning
- Er under konkurs
- Har indgivet begæring om gældssanering
- Der er indledt forhandlinger om tvangsakkord

Det er en objektiv bestemmelse, som skal sikre, at beslutninger i ledelsen ikke påvirkes af personlige økonomiske problemer.

3.2.1.4. Ledelsesmedlemmet påfører den finansielle virksomhed tab

Hvis den finansielle virksomhed påføres tab – eller der er risiko herfor – fra ledelsesmedlemmet, en af ledelsesmedlemmet kontrolleret virksomhed, eller en virksomhed hvor ledelsesmedlemmet deltager i driften, kan det pågældende ledelsesmedlem ikke bestride sit hverv. Bestemmelsen forsøger med objektive kriterier at modvirke eventuelle interessekonflikter i ledelsen. ”...*det antages, at den pågældende ikke vil være i stand til at foretage tilstrækkelige objektive vurderinger*”¹⁸.

Bestemmelsen indeholder dog også en vis subjektiv vurdering, hvor et ledelsesmedlem kan påbydes afsat, hvis den pågældendes økonomi er i en sådan uorden, at det kan påvirke hans hverv.

3.2.1.5. Uforsvarlig adfærd

Hvis et medlem af ledelsen har udvist en adfærd, så det må antages, at den pågældende ikke kan varetage sit hverv forsvarligt, kan han ikke indgå i ledelsen. Bestemmelsen giver Finanstilsynet mulighed for at påbyde et ledelsesmedlem afsat i situationer, som ikke opfanges af de øvrige bestemmelser.

¹⁸ Forslag til lov om finansiel virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §63

Det kan f.eks. være lovovertrædelser, som (endnu) ikke er fastslået ved dom eller manglende overholdelse af pålæg og påbud fra offentlige myndigheder. Bestemmelsen kan også bruges mod medlemmer af ledelsen, som har en lav troværdighed i samfundet som et resultat af deres adfærd.

3.2.1.6. Forbud mod direktører og interne revisorer¹⁹

Direktøren eller den interne revisionschef må ikke være medlem af bestyrelsen.

¹⁹ Lov om finansiel virksomhed, §73 stk. 1 og 2

3.2.2. Bestyrelsens forpligtelser

3.2.2.1. Retningslinjer til direktionen

Arbejdsdelingen imellem bestyrelsen og direktionen fastlægges af bestyrelsen²⁰. Bestyrelsen skal således udarbejde skriftlige retningslinjer for alle væsentlige aktivitetsområder, hvoraf denne arbejdsdeling fremgår. De væsentlige aktivitetsområder omfatter ifølge Finanstilsynet²¹ som minimum:

- Kreditgivning
- Engagementer med andre kreditinstitutter
- Positioner i kapitalandele og renterisici
- Valutapositioner

3.2.2.2. Generelle krav til administrativ praksis

§71 i lov om finansiel virksomhed (LFV) opridser en række administrative krav, som en finansiel virksomhed skal overholde. Det er den samlede ledelses ansvar, at kravene overholdes. Dog er det bestyrelsens ansvar at fastlægge arbejdsdelingen imellem bestyrelsen og direktionen, og således har bestyrelsen det overordnede ansvar for at §71 overholdes.

²⁰ Lov om finansiel virksomhed, §70

²¹ Vejledning nr. 9681 af 4. november 2005, Vejledning for pengeinstitutter iht. §71 stk. 1 nr. 1-3 og 5 i LFV

Ifølge §71 skal en finansiel virksomhed have

- 1) effektive former for virksomhedsstyring,
- 2) en klar organisatorisk struktur med en veldefineret, gennemskuelig og konsekvent ansvarsfordeling,
- 3) en god administrativ og regnskabsmæssig praksis,
- 4) skriftlige forretningsgange på alle de væsentlige aktivitetsområder,
- 5) effektive procedurer til at identificere, forvalte, overvåge og rapportere om de risici, virksomheden er eller kan blive udsat for,
- 6) de ressourcer, der er nødvendige for den rette gennemførelse af dens virksomhed, og anvende disse hensigtsmæssigt,
- 7) procedurer med henblik på adskillelse af funktioner i forbindelse med håndtering og forebyggelse af interessekonflikter,
- 8) fyldestgørende interne kontrolprocedurer og
- 9) betryggende kontrol- og sikringsforanstaltninger på it-området.

Figur 2 - Krav ifølge §71 i lov om finansiel virksomhed

Finanstilsynet har udarbejdet en vejledning til fortolkning af §71, men denne er ikke blevet opdateret siden november 2005. Punkterne 1, 2, 5 og 7 blev først indført i lovgivningen ved ændringen af lov om finansiel virksomhed i juni 2006 og bliver således ikke behandlet i vejledningen. De nye punkter stammer fra et EU-direktiv (Kreditinstitutdirektivet 2000/12/EF), og giver ingen realitetsændringer, da disse punkter anses for at være praksis på området i forvejen.

Vi vil ikke foretage en kronologisk gennemgang af ovenstående punkter, da flere af punkternes indhold overlapper hinanden. Vi har i stedet samlet de enkelte punkter i en række emner.

God praksis og effektiv virksomhedsstyring (1+3)

Ledelsen skal sikre, at den finansielle virksomheds administration er betryggende og effektiv. Denne bestemmelse er reelt en sammenfatning af de øvrige punkter, og når kravene om forretningsgange, kontrolprocedurer, funktionsadskillelse mv. er opfyldt, kan det normalt også konkluderes, at administrationen er betryggende og effektiv.

Kravet til en god praksis kan dog ikke løses ved, at bestyrelsen kun uddeleger fuldstændigt ubetydelige opgaver til direktionen, og derved reelt selv varetager alle beslutninger i den finansielle virksomhed. Finanstilsynet præsenterer netop dette som et eksempel på *dårlig* administrativ praksis i vejledningen, da ledelsen ikke har ressourcer til at træffe strategiske beslutninger og lave strategiske analyser, hvis arbejdsindsatsen bruges på den daglige administration.

Dette er en analog til aktieselskabslovens bestemmelser, som ligeledes anfører, at *"Direktionen varetager den daglige ledelse af selskabet"*²².

En veldefineret organisation med klar funktionsopdeling, kontrolprocedurer og skriftlige forretningsgange (2+4+7+8)

Ledelsen i den finansielle virksomhed skal sikre, at organisation indrettes således, at ansvars- og arbejdsområderne er klart definerede. Dette skal medvirke til at sikre, at *"udførelse af opgaver adskilles fra kontrollen af samme"*²³.

Den direkte omtale af funktionsadskillelse i lovgivningen er nyt, og ifølge bemærkningerne til lovforslaget skal funktionsadskillelsen hovedsageligt opbygges med henblik på at beskytte kunderne. Det skal sikres, *"at der i videst mulig omfang ikke er interessekonflikter mellem de ansatte og virksomhedens interesser og kundernes interesser"*²⁴. Denne beskrivelse må fortolkes således, at der ønskes en opdeling af rådgivnings- og salgsfunktionen i pengeinstituttet. En sådan opdeling virker umiddelbart urealistisk, når man betragter den nuværende organisering i de danske pengeinstitutter, hvor den enkelte medarbejder både er rådgiver og sælger. Bemærkningen i lovforslaget skal efter vores vurdering hovedsageligt fortolkes som en indikation på en ønsket fremtidig tilstand – særligt set i lyset af den seneste kritik²⁵ i medierne af pengeinstitutternes adfærd overfor private kunder.

²² Aktieselskabsloven, §54 stk. 2

²³ Lovforslag L197 – Folketinget 2005/06 – Forslag til lov om ændring af LFV mv., bemærkninger til §1

²⁴ Lovforslag L197 – Folketinget 2005/06 – Forslag til lov om ændring af LFV mv., bemærkninger til §1

²⁵ Eksempelvis: Børsen, 20. februar 2006, Investor side 3 "Forbrugerbeskyttelsen halter"

Udover at funktionsadskillelsen er en sikkerhedsforanstaltning for kunderne, er det også et vigtigt element i det interne kontrolmiljø i pengeinstituttet. En effektiv funktionsadskillelse besværliggør misbrug af pengeinstituttets midler og medvirker til at understøtte forretningsgangene og de øvrige kontrolforanstaltninger.

I en moderne finansiel virksomhed opnås funktionsopdelingen igennem brugen af edb, hvor der indbygges begrænsninger i den enkelte medarbejders rettigheder ud fra vedkommendes ansvar og bemyndigelser.

Finanstilsynets overordnede krav til forretningsgangene²⁶ er, at de er *letlæselige, ajourførte og beskriver de faktiske forhold*. Herudover må der ikke være tvivl om, hvem der har *udført* den enkelte opgave, og hvem der har *ansvaret* for den enkelte opgave. Desuden skal forretningsgangene indeholde *kontrolelementer*.

Formålet med forretningsgangene er at give instruktioner til medarbejderne, at sikre ensartethed samt sikre at ledelsens intentioner og beslutninger bliver implementeret korrekt i organisationen.

Vejledningen definerer ikke nærmere, hvad *fyldestgørende interne kontroller* omfatter. Det afhænger meget af det enkelte pengeinstituts størrelse og kompleksitet.

Kravet om skriftlige dokumenterede forretningsgange er et særligt dansk krav, som ikke udspringer af EU-direktiverne. Kravet har historisk været indarbejdet i den danske praksis og medfører ekstra administrative byrder for de finansielle virksomheder. Finanstilsynets inspektionsvirksomhed har derimod stor gavn af kravet, da Finanstilsynet til enhver tid kan anmode om at få udleveret forretningsgangene for et område og således kontrollere, om reglerne om funktionsopdeling og kontrolprocedurer er overholdt på det pågældende område. En grundig kontrol af forretningsgangene vil selvfølgelig også inkludere en test af forretningsgangene. Hvis der ikke forelå skriftlig dokumentation for forretningsgangene, skulle Finanstilsynets inspektion heraf altid tage udgangspunkt i interviews med ledelsen og ledende medarbejdere.

Nødvendige ressourcer og kontrol af risici (5+6)

²⁶ Vejledning nr. 9681 af 4. november 2005, Vejledning for pengeinstitutter iht. §71 stk. 1 nr. 1-3 og 5 i LFV

Ledelsen i en finansiel virksomhed skal sikre, at der er de nødvendige ressourcer til rådighed. Dette er en analog til aktieselskabslovens krav om, at selskabets kapitalberedskab er forsvarligt. I Lov om Finansiell Virksomhed er dette krav dog yderligere underbygget af særlige krav til pengeinstitutternes solvens. I den forbindelse skal ledelsen være opmærksom på indberetningskravet i LFV §75 stk. 3. Hvis et medlem af ledelsen formoder, at pengeinstituttet ikke overholder kapitalkravene, skal den pågældende straks meddele Finanstilsynet dette.

De nødvendige ressourcer omfatter ligeledes kvalificerede medarbejdere, moderne edb-systemer og effektive forretningsgange. Det er ligeledes et krav, at disse ressourcer anvendes hensigtsmæssigt – altså til gavn for kunderne. Pengeinstituttet må således ikke tilbyde produkter til kunderne, som ikke kan ydes med en tilfredsstillende service pga. manglende ressourcer.

Herudover skal ledelsen sikre, at der er indarbejdet tilstrækkelige procedurer til identifikation, overvågning og rapportering af risici. De væsentligste risici for pengeinstitutter er kreditrisici²⁷, og Finanstilsynets vejledning indeholder særligt detaljerede krav til håndteringen af kreditrisici²⁸. Ledelsen skal således fastlægge en skriftlig kreditpolitik og opbygge en særlig kreditorganisation i pengeinstituttet med en betryggende bevillingsproces og adskillelse af udførelsen af opgaver (bevilling af kredit) fra kontrollen heraf. Herudover indeholder vejledningen detaljerede krav til håndteringen af *markedsrisikobehæftede aktiviteter*²⁹.

Kontrol- og sikringsforanstaltninger på IT-området (9)

En moderne finansiel virksomhed er meget afhængig af IT og den opbyggede IT-organisation i virksomheden. Et nedbrud i edb-systemerne kan lamme en virksomhed, og svigt i sikkerheden kan påføre den finansielle virksomhed enorme tab. Risikoen for at lide væsentlige økonomiske tab som følge af et ”traditionelt” bankrøveri er begrænset, hvorimod et elektronisk indbrud i et pengeinstitut kan få uoverskuelige økonomiske konsekvenser.

Finanstilsynet fastslår i vejledningen til LFV §71, at der skal foreligge skriftlige forretningsgange og brugermanualer for edb-systemerne. Herudover har Finanstilsynet udarbejdet en særskilt vejledning om kontrol- og sikringsforanstaltninger på IT-området. Denne

²⁷ Risikoen på pengeinstituttets engagementer med kunder

²⁸ Vejledning nr. 9681 af 4. november 2005, Vejledning for pengeinstitutter iht. §71 stk. 1 nr. 1-3 og 5 i LFV

²⁹ Risikoen på eksterne aktiver og passiver

vejledning er meget omfangsrig, og målgruppen for vejledningen er edb-fagfolk. Vi vil derfor ikke beskæftige os yderligere med IT-vejledningen.

3.2.2.3. Bestyrelsens forretningsorden

Lov om finansiel virksomhed indeholder krav om, at der udarbejdes en forretningsorden for bestyrelsen. I Finanstilsynets vejledning henvises der til bestemmelsen i aktieselskabsloven for børsnoterede virksomheder, og det anbefales, at denne bestemmelse anvendes af alle finansielle virksomheder som vejledning til forretningsordenens indhold.

Forretningsordenen skal indeholde retningslinjer for deltagelse i bestyrelsesmøder af andre end bestyrelsesmedlemmerne. Direktører, eksterne revisorer og den interne revisionschef har ret til at deltage i bestyrelsesmøderne, ”medmindre bestyrelsen i den enkelte sag træffer anden bestemmelse”³⁰. De har ligeledes pligt til at deltage i et bestyrelsesmøde, hvis det ønskes af et eller flere bestyrelsesmedlemmer.

Tavshedspligten i LFV §117 stk. 1 medfører dog, at der ikke må deltage uvedkommende i bestyrelsesmøderne, hvis der behandles sager med fortrolige kundeoplysninger. Eksterne revisorer og den interne revisionschef har dog altid ret til at deltage i bestyrelsesmøder, hvor der behandles sager af betydning for revisionen eller vedrørende årsrapporten.

Bestyrelsen skal føre en forhandlingsprotokol i overensstemmelse med reglerne i aktieselskabsloven. Dog fremgår det direkte af LFV, at den interne revisionschef eller en ekstern revisor, som er uenig i en beslutning, har mulighed for at få dette indføjet i forhandlingsprotokollen. Dette er en særegenhed for finansielle virksomheder, da forhandlingsprotokollen normalt udelukkende opfattes som en protokol over *bestyrelsens* forhandlinger. Denne særregel er sandsynligvis indført for at øge Finanstilsynets indblik i diskussioner i bestyrelsen. Samtidig giver bestemmelsen revisor mulighed for at tage afstand til tvivlsomme/spekulative bestyrelsesbeslutninger, som revisor er uenig i. En sådan afstandstagen kan være væsentlig ved en senere placering af et (erstatnings-)ansvar.

³⁰ Lov om finansiel virksomhed, §74 stk. 1

3.2.2.4. Sammenfatning af bestyrelsens forpligtelser

Lov om Finansiell Virksomhed og de tilhørende bekendtgørelser og vejledninger indeholder meget detaljerede krav til bestyrelsen og dens organisering af pengeinstituttet. Indholdsmæssigt afviger disse krav dog ikke fra aktieselskabslovens generelle krav til ledelsen eller den indarbejdede praksis i almindelige ”vældrevne” virksomheder.

I praksis er der fra Finanstilsynets side størst bevågenhed om de objektive krav om, at der skal foreligge skriftlige forretningsgange- og edb-beskrivelser. Derimod er det sjældent, at Finanstilsynet påtaler, at kravene til indholdet og den praktiske implementering af disse skriftlige forretningsgange ikke overholder de i lovgivningen og vejledningerne fastsatte krav.

Det kan diskuteres, hvor stor den samfundsmæssige værdi er af, at alle danske finansielle virksomheder har udarbejdet detaljerede skriftlige beskrivelser af deres forretningsgange, kontrolforanstaltninger og edb-systemer. Især hvis disse beskrivelser ikke er implementeret og indarbejdet i organisationerne i praksis, og forretningsgangene ikke indeholder de nødvendige kontrolforanstaltning og funktionsadskillelser. Det er dog vores vurdering, at Finanstilsynets store fokus på de skriftlige beskrivelser af forretningsgange mv. har medført, at de fleste finansielle virksomheder på eget initiativ har opbygget en fornuftig organisationsstruktur og indarbejdet effektive forretningsgange med den nødvendige funktionsadskillelse og de nødvendige kontrolprocedurer.

3.2.3. Direktionens forpligtelser³¹

Direktionen varetager den daglige ledelse af pengeinstituttet. Dette sker på baggrund af de af bestyrelsen udarbejdede skriftlige retningslinjer for arbejdsdelingen. Retningslinjerne skal indeholde beløbsmæssige grænser for direktionens dispositionsmuligheder indenfor f.eks. bevilling af engagementer, forvaltning af pengeinstituttets værdipapirer og erhvervelse af kapitalandele i andre selskaber. Grænserne skal fastlægges således, at de ikke overskrider LFV's generelle krav til midlernes placering.

Direktionen har mulighed for at videredelegere sine beføjelser til andre medarbejdere i den finansielle virksomhed. Der skal foreligge skriftlige retningslinjer for delegeringen af beføjelser, og delegeringen kan ske såvel til enkelte medarbejdere som grupper af medarbejdere. De samlede videredelegerede beføjelser må ikke overstige de bevillingsgrænser, som bestyrelsen har fastsat for direktionen.

I praksis arbejder alle pengeinstitutter med videredelegering af beføjelser, da direktionen ikke godkender alle bevillinger af engagementer. Typisk udarbejdes der kollektive beføjelser til de menige medarbejdere, som kan bevilge engagementer op til en vis størrelse. Ledende medarbejdere i kreditafdelingen får personlige beføjelser til bevilling af engagementer op til et større beløb, og de største engagementer skal godkendes af direktionen (og evt. bestyrelsen).

Direktionen skal løbende modtage rapportering vedrørende udnyttelsen af de videredelegerede grænser. Ligeledes skal direktionen foretage rapportering til bestyrelsen på alle de områder, hvor der er fastsat grænser.

3.2.3.1. Sammenfatning af direktionens forpligtelser

Lovgivningen indeholder kun få direkte krav til direktionens ansvar og forpligtelser. Direktionens arbejde styres således af de af bestyrelsen udarbejdede retningslinjer. Dog er det den samlede ledelses ansvar, at den finansielle virksomhed overholder kravene i LFV – herunder de detaljerede krav i §71.

³¹ Vejledning nr. 9681 af 4. november 2005, Vejledning for pengeinstitutter iht. §71 stk. 1 nr. 1-3 og 5 i LFV

3.2.4. Øvrige regler vedrørende ledelsen

Udover reglerne vedrørende ledelsens egnethed og retningslinjerne for ledelsen i §71 findes der en række regler i LFV, som skal modvirke interessekonflikter og sikre, at ledelsen altid handler i pengeinstitutts interesse. Den omhandler ledelsens øvrige hverv udenfor pengeinstituttet, herunder deltagelse i spekulationsforretninger samt detaljerede regler for indgåelse af engagementer mellem pengeinstituttet og medlemmer af ledelsen.

LFV §76 indeholder endvidere en generel bestemmelse, som foreskriver, at bestyrelsen skal godkende enhver aftale, der indgås imellem den finansielle virksomhed og direktøren – eller en tredjemand hvori direktøren har væsentlig interesse. I lovbemærkningerne er det anført, at bestemmelsen alene vedrører ”*større dispositioner i forhold til direktørens forhold*”³². Endvidere skal bestyrelsens godkendelse indføres i forhandlingsprotokollen.

3.2.4.1. Spekulation

LFV §77 indeholder forbud mod spekulation for alle personer, der er ansat af bestyrelsen. Det omfatter således normalt direktionen og den interne revisionschef. Herudover omfatter forbuddet ansatte, for hvem der er en væsentlig risiko for konflikt imellem egne og virksomhedens interesser. I praksis vil det omfatte f.eks. ”*...kreditchefen, fondschefen og erhvervschefen*”³³ i større pengeinstitutter.

Bestemmelsen skal ”*...hindre konflikter mellem den finansielle virksomheds interesser og egeninteressen hos en person, der er omfattet af spekulationsforbuddet*”³⁴. Forbuddet omfatter følgende transaktioner udført af personen selv eller gennem selskaber kontrolleret af personen:

- Gearede investeringer (køb af værdipapirer for lånte midler, hvor værdipapirerne ligger til sikkerhed for lånet)
- Handel med afledte finansielle instrumenter
- Erhvervelse af kapitalandele med henblik på salg inden seks måneder
- Erhvervelse af positioner i andre valutaer end euro bortset fra erhvervelse til køb af værdipapirer, varer/tjenesteydelser, fast ejendom eller til rejser

³² Forslag til lov om finansiell virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §75

³³ Dansk Bankvæsen, side 176

³⁴ Forslag til lov om finansiell virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §76

Herudover må de pågældende personer ikke erhverve kapitalandele i virksomheder, der udøver virksomhed indenfor ovennævnte.

Bestyrelsen skal foretage en vurdering af, hvilke personer der efter deres vurdering er omfattet af spekulationsreglerne og orientere de pågældende personer om dette. Herudover skal bestyrelsen udarbejde retningslinjer for kontrol med spekulationsforbudet og retningslinjer om indberetninger af formuedispositioner. Kontrollen med overholdelsen af forbuddet kan uddelegeres, og i praksis foretages kontrollen ofte af en statsautoriseret revisor. Kontrollen foretages ikke af den generalforsamlingsvalgte revisor, som i så fald ville overtræde selvrevisionsforbuddet.

Den eksterne revisor skal i revisionsprotokollatet erklære sig om bestyrelsens retningslinjer vedrørende spekulation, samt om virksomhedens kontrolprocedurer har givet anledning til bemærkninger. Den eksterne revisor har mulighed for at få udleveret informationer om en persons³⁵ depoter og konti direkte fra det kontoførende institut.

Spekulationsreglerne er meget omfattende, og for en udenforstående virker de som en indgriben i privatlivets fred. Men direktionen og de ledende medarbejdere i en finansiell virksomhed har meget ansvarsfulde stillinger, og der må ikke opstå nogen form for tvivl om, at de udelukkende handler i den finansielle virksomheds interesse. I praksis bliver de ledende medarbejders indberetninger (handelsnotaer og årsopgørelser) sendt direkte til en statsautoriseret revisor med tavshedspligt, og den pågældendes private økonomiske forhold bliver således ikke tilgængelige for bestyrelsen.

3.2.4.2. Ledelsens andre hverv

LFV §80 indeholder forbud mod, at den samme personkreds som omtalt i spekulationsreglerne ejer eller driver selvstændig erhvervsvirksomhed eller indgår i ledelsen af en anden erhvervsvirksomhed. Dog kan bestyrelsen give tilladelse til, at direktionen ejer, driver eller indgår i ledelsen af en erhvervsvirksomhed, ligesom direktionen kan give øvrige ledende medarbejdere tilladelse. I så fald skal bestyrelsen orienteres af direktionen. Alle tilladelser skal indføres i forhandlingsprotokollen.

³⁵ Personer, som er omfattet af spekulationsreglerne

Såfremt der gives tilladelser som anført ovenfor, skal den finansielle virksomheder én gang om året oplyse om, hvilke tilladelser der er givet. Den eksterne revisor skal ligeledes erklære i revisionsprotokollatet til årsrapporten, om der er bevilget engagementer til de erhvervsvirksomheder, som der er givet tilladelse til jævnfør ovenstående.

Formålet med reglerne er det samme som spekulationsreglerne – at undgå interessekonflikter. Men reglerne om ”ledelsens andre hverv” har den markante afvigelse i forhold til spekulationsreglerne, at de kan afviges ved aftale. Det er altså ikke et ufravigeligt regelsæt som spekulationsreglerne. Reglerne om ”ledelsens andre hverv” skal således hovedsageligt medvirke til at skabe fokus på området, og tydeliggøre for direktioner og ledende medarbejdere, at der ikke må opstå interessekonflikter.

3.2.4.3. Engagementer med ledelsen³⁶

I lovgivningen findes der yderligere regler, som skal modvirke interessekonflikter for ledelsen. Bestyrelsen i den finansielle virksomhed skal godkende alle engagementer med direktion, bestyrelsesmedlemmer og virksomheder hvor førnævnte er direktører eller medlem af bestyrelsen samt engagementer med nærstående til direktionen eller bestyrelsesmedlemmerne.

Engagementer med denne personkreds skal ydes på almindelige markedsbaserede vilkår og i overensstemmelse med pengeinstituttets sædvanlige forretningsbetingelser. Direktionen og bestyrelsen skal løbende overvåge disse engagementer, og den eksterne revisor skal erklære sig om overholdelsen af reglerne i revisionsprotokollatet til årsrapporten. Endvidere er der totalt forbud mod, at den eksterne revisor eller interne revisionschef kan have engagementer med pengeinstituttet.

Bestyrelsen skal mindst én gang om året gennemgå de pågældende engagementer, og konklusionen af gennemgangen skal fremgå af forhandlingsprotokollen.

³⁶ Lov om finansiell virksomhed, §78

3.2.4.4. *Tavshedspligt*

Ledelsen i en finansiel virksomhed er underlagt den samme tavshedspligt som de øvrige medarbejdere. *”(Ledelsen) må ikke uberettiget videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, som de under udøvelsen af deres hverv er blevet bekendt med”*³⁷. Formålet med denne tavshedspligt er to-delt. For det første skal det sikres, at der ikke udleveres fortrolige oplysninger om virksomheden selv, *”først og fremmest forretnings- og driftshemmeligheder”*³⁸. Herudover skal bestemmelsen beskytte kunderne mod videregivelse af fortrolige oplysninger.

Lovgivningen indeholder en række undtagelser fra tavshedspligten, der bl.a. muliggør videregivelse af rent administrative oplysninger (til koncernselskaber) og mulighed for at få kundens godkendelse af, at der videregives økonomiske oplysninger til øvrige koncernselskaber.

Ved overtrædelse af bestemmelserne kan Finanstilsynet udstede et påbud om, at forholdet bringes i orden. Ved gentagne eller grove overtrædelser kan Finanstilsynet offentliggøre navnet på den virksomhed, der har overtrådt tavshedspligten³⁹.

Ledelsens tavshedspligt svarer i nogen grad til den fastlagte tavshedspligt i aktieselskabsloven, ifølge hvilken ledelsen straffes, *”dersom de ubeføjet røber, hvad de under udøvelsen af deres hverv har fået kundskab om”*⁴⁰. Denne bestemmelse omfatter udelukkende fortrolige oplysninger om selskabets forhold og er således ikke en beskyttelse af kundens fortrolige oplysninger. Persondataloven indeholder dog generelle regler om videregivelse af fortrolige kundeoplysninger, som alle virksomheder er omfattet af.

Pengeinstitutters tavshedspligt er historisk betinget, og forbrugerne forventer, at deres følsomme økonomiske oplysninger er fortrolige i deres pengeinstitut. Denne forventning fra kundernes side er underbygget i lovgivningen, og herudover er lovgivningen moderniseret ved at fastlægge klare retningslinjer for videregivelse af informationer mellem koncernselskaber. Reglerne forekommer således relevante og præcise og underbygger den forventning, som både kunder og pengeinstitutter har til tavshedspligten.

³⁷ Lov om finansiel virksomhed, §117 stk. 1

³⁸ Forslag til lov om finansiel virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §116

³⁹ Lov om finansiel virksomhed, §354a stk. 1

⁴⁰ Aktieselskabsloven, §160 stk. 1

3.2.4.5. Sammenfatning af øvrige regler vedrørende ledelsen

Lovgivningen vedrørende finansielle virksomheder indeholder adskillige retningslinjer og kontrolforanstaltninger, som skal sikre, at der ikke opstår interessekonflikter imellem ledelsen og ledende medarbejdere og den finansielle virksomhed. Dette er en markant forskel til de generelle regler i aktieselskabsloven, som ikke forbyder ledelsesmedlemmer at have engagementer med den virksomhed, som de deltager i ledelsen af. Det er mere undtagelsen end reglen, at der er engagementer imellem ledelsen og virksomheden i ikke-finansielle virksomheder. I større virksomheder reguleres dette dog i et vidst omfang i bestyrelsens forretningsorden og instruktionerne til direktionen. Endvidere indeholder aktieselskabsloven regler om inhabilitet (§58), forbud mod at forfordele visse aktionærer (§63) og krav om forsvarlig ledelse af selskabet (§54).

De mere objektive regler vedrørende finansielle virksomheder afspejler den særlige opmærksomhed og samfundsmæssige rolle, som pengeinstitutter har. Reglerne kan fremstå som unødige administrative forpligtelser for de finansielle virksomheder, men de er med til at sikre, at risikoen, for at der opstår interessekonflikter i finansielle virksomheder, formindskes.

3.3. ØVRIGE FORPLIGTELSER FOR LEDELSEN

3.3.1. God skik for finansielle virksomheder

Lov om finansiel virksomhed indeholder særlige regler om drift af finansielle virksomheder i overensstemmelse med god forretningsskik. Reglerne er forbruger-/kundebeskyttende og svarer overordnet set til markedsføringslovens regler om *god markedsføringsskik*. Reglerne i markedsføringsloven gælder således ikke for finansielle virksomheder, ligesom Forbrugerombudsmanden ikke har nogen bemyndigelser overfor finansielle virksomheder ved brud på god forretningsskik/markedsføringsskik⁴¹. Tilsynet med reglernes overholdelse er således overdraget til Finanstilsynet. Finanstilsynet overtog Forbrugerombudsmandens opgaver og beføjelser på det finansielle område i 2002.

3.3.1.1. Formålet med reglerne

Pengeinstitutterne har en vigtig rolle i samfundet, da de fungerer som infrastruktur for langt hovedparten af de finansielle transaktioner, der foregår. Derfor stiller såvel samfundet som branchen selv store krav til den markedsadfærd og forretningsetik, som pengeinstitutterne udviser. Det gælder både i form af markedsføringen af produkter, rådgivning af kunder og generelt håndteringen af finansielle transaktioner. Reglerne om god skik skal sikre, at kunderne har tillid til markedet og de finansielle virksomheder, ligesom reglerne bidrager til at sikre et velfungerende finansielt marked.

Samtidig er formålet med reglerne i lighed med reglerne i markedsføringsloven og købeloven at beskytte den svage part i et kundeforhold – den private kunde. Det formodes, at de professionelle aktører (de finansielle virksomheder) har et større indblik i de mere og mere indviklede finansielle kontrakter, og at der derfor er et øget behov for beskyttelse af forbrugeren. Denne forbrugerbeskyttelse er især vigtig omkring finansielle forhold, da indgåelse af en uhensigtsmæssig finansiell aftale kan ruinere en privatperson. Dårlig forretningsetik hos et pengeinstitut kan således få markant større konsekvenser for en forbruger end f.eks. dårlig forretningsetik hos en uhæderlig bilforhandler.

⁴¹ Lovforslag L176 (Folketinget 2002-03) ”Forslag til lov om finansiel virksomhed”, Bemærkninger til §43

Reglerne blev indført efter Himmerlandsbank-sagen, hvor Forbrugerombudsmanden udarbejdede etiske retningslinjer⁴² for bankernes rådgivning. I lov om finansiel virksomhed fra 2003 blev reglerne indført direkte i lovgivningen.

3.3.1.2. Reglernes indhold

Reglerne tager udgangspunkt i generalklausulen i lov om finansiel virksomhed. *"Finansielle virksomheder og finansielle holdingselskaber skal drives i overensstemmelse med redelig forretningsskik og god praksis indenfor virksomhedsområdet"*⁴³. I stk. 2 fastslås det, at Økonomi- og Erhvervsministeren fastsætter de nærmere regler. I praksis bliver disse udarbejdet af Finanstilsynet⁴⁴.

Detailreglerne vedrørende god-skik findes således i "Bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder". Finanstilsynet har udstedt et fortolkningsbidrag i form af "Vejledning til bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder". (Alle paragraf-henvisninger i dette afsnit henviser til paragraffer i bekendtgørelsen om god skik).

Bekendtgørelsen gælder for alle private kundeforhold og for visse erhvervsmæssige kundeforhold, som ikke adskiller sig væsentligt fra private kundeforhold (§1 stk. 2).

Alle væsentlige aftaler imellem finansielle virksomheder og deres kunder skal indgås eller bekræftes i papirformat (§4), og hvis der er ydet individuel rådgivning i forbindelse med aftalen, skal de væsentligste forudsætninger for rådgivningen ligeledes fremgå af aftalen. En opsigelse af en kundeaftale (fra den finansielle virksomheds side) skal være sagligt begrundet og ske i papirformat.

Finansielle virksomheder skal yde rådgivning, hvis kunden anmoder herom (§5). Herudover skal virksomheden af egen drift yde rådgivning, hvis omstændighederne tilsiger, at der er behov herfor. Det er f.eks. tilfældet, hvis kunden ikke tidligere har benyttet det pågældende produkt, eller der er tale om et særligt risikofyldt produkt. Rådgivningen skal tage udgangspunkt i kundens forhold, og den finansielle virksomhed skal derfor anmode kunden om at oplyse sin

⁴² Finansfokus nr. 4, december 2002: "Forbrugerombudsmand sat skakmat"

⁴³ Lov om finansiel virksomhed, §43

⁴⁴ Dansk Bankvæsen, side 120

økonomiske situation, sin erfaring med finansielle ydelser, formålet med at få leveret ydelsen og sin risikovillighed (§6).

Hvis en finansiell virksomhed modtager provision for formidling af produkter eller ydelser, skal kunden gøres opmærksom herpå (§9 stk. 2). Den finansielle virksomhed er dog ikke forpligtet til at oplyse størrelsen af provisionen.

Hvis et pengeinstitut medvirker til *særligt risikofyldte investeringer*, skal der i samarbejde med kunden foretages en omhyggelig vurdering af kundens mulighed for at bære et eventuelt tab (§13). Hvis en kunde forespørger en investering, hvis konsekvenser overstiger kundens økonomiske formåen, skal pengeinstituttet fraråde en sådan disposition.

3.3.1.3. Reglernes retsmæssige værdi

Reglerne er rettet imod de finansielle virksomheders ledelse og medarbejdere og skal anvendes som inspiration til de daglige forretningsgange i de finansielle virksomheder. *”Reglerne er offentligretlige og har i udgangspunktet ikke civilretlige virkninger, der kan medføre ugyldighed, hvis de overtrædes i konkrete kundeforhold”*⁴⁵. En utilfreds bankkunde kan således ikke bruge god-skik reglerne som grundlag for en retssag. Dog kan en overtrædelse af god-skik reglerne indikere et eventuelt culpa-ansvar⁴⁶ eller medføre, at en aftale er ugyldig iht. aftalelovens regler. Ved vurdering af et culpa-ansvar vurderes pengeinstitutterne ekstra hårdt pga. deres professionsansvar, og god-skik reglerne bruges til at vurdere, om pengeinstituttet har handlet korrekt i den pågældende sag.

Finanstilsynet påser at reglerne om god-skik overholdes, og ved overtrædelse kan tilsynet give påbud⁴⁷ om at forholdet bringes i overensstemmelse med reglerne. Hvis dette ikke sker, kan den finansielle virksomhed pålægges en bøde.

⁴⁵ Dansk Bankvæsen, side 120

⁴⁶ Der foreligger culpa, hvis man undlader at udvise den forsigtighed og omhu som en et fornuftigt pengeinstitut ville have udvist

⁴⁷ Bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, §35

3.3.1.4. Pligter og byrder for ledelsen

Ledelsen i en finansiel virksomhed har det overordnede ansvar for, at reglerne om god-skik overholdes. I praksis vil ledelsen opfylde denne forpligtelse ved at indarbejde interne forretningsgange i den finansielle virksomhed, som sikrer overholdelse af reglerne. De generelle krav til ledelsen – som således også omfatter god-skik reglerne – findes i LFV §71 stk. 1:

- En finansiel virksomhed skal have:

.....
4) Skriftlige forretningsgange på alle de væsentligste aktivitetsområder

.....
8) Fyldestgørende interne kontrolprocedurer

Udover de skriftlige forretningsgange skal ledelsen således sikre at forretningsgangene overholdes ved at indarbejde *fyldestgørende interne kontroller*. Herudover må det forventes, at medarbejderne får den nødvendige (efter)-uddannelse, så de er i stand til at rådgive i overensstemmelse med reglerne om god-skik.

3.3.1.5. Sammenligning med andre brancher

Alle erhvervsdrivende virksomheder, som udbyder varer eller tjenesteydelser, er omfattet af markedsføringsloven og skal således overholde *god markedsføringsetik*. Det er udelukkende de finansielle virksomheder, der er undtaget fra en del af markedsføringsloven, fordi de pågældende bestemmelser er reguleret i LFV og tilhørende bekendtgørelser.

3.3.1.6. Vores vurdering af reglerne

I den seneste tid har der været stor bevågenhed omkring god-skik reglerne i såvel medierne som blandt politikerne. Det er en naturlig reaktion, når de finansielle markeder udvikler sig negativt, og private investorer oplever tab på de produkter, som de har købt i deres pengeinstitut.

Så længe bankernes rådgivning og sælgeradfærd medfører avancer til kunderne, møder de ingen kritik. Men når private investorer mister en del af deres opsparing, har nogle investorer behov for at skyde skylden på en anden part, og det bliver ofte rådgiveren i banken.

Den seneste kritik har hovedsageligt været fokuseret på god-skik reglernes manglende civilretslige virkning, og enkelte politikere har foreslået en egentlig *finansaftalelov*⁴⁸, som kan sikre forbrugernes retsstilling. Kritikkerne påstår, at kundernes retsstilling er truet, fordi Finanstilsynet ikke vil behandle enkeltsager om overtrædelse af god-skik reglerne. Samtidig påstår kritikerne, at sagerne ikke kan behandles i Pengeinstitutklagenævnet, hvis ikke kunden har skriftlig dokumentation for den manglende rådgivning⁴⁹.

Vi har gennemgået Pengeinstitutankenævnets seneste afgørelser om mangelfuld eller fejlagtig rådgivning. Den gennemgående tendens i sager⁵⁰, hvor der ikke foreligger skriftlig dokumentation⁵¹ af rådgivningen og forudsætningerne for f.eks. investeringsbeslutninger er, at kundernes klage ikke kan imødekommes. Det er også den logiske juridiske afgørelse, hvis den forulempede ikke kan bevise, at modparten har handlet ansvarspådragende.

I en enkelt sag⁵² har kunden dog fået medhold, selvom der ikke forelå skriftlig dokumentation for den foretagne rådgivning. Pengeinstitutet anbefalede en enearving til at omlægge sin fars investeringsportefølje til en mere risikofyldt profil, selvom faderen var 95 år gammel. Pengeinstitutet blev dømt til at dække det økonomiske tab. Kendelsen er en logisk konsekvens af §4 i bekendtgørelse om god skik. Ifølge denne skal *væsentlige forudsætninger for rådgivningen* nedfældes skriftligt. I denne sag var det en *væsentlig forudsætning*, at kunden ønskede den højere risikoprofil, fordi hun forventede at arve og videreføre investeringsdepotet.

På trods af den hårde kritik i medierne mener vi ikke, at Finanstilsynets rolle som kontrollant af god forretningsskik i de finansielle virksomheder skal undervurderes. Finanstilsynet har mulighed for at foretage inspektionsbesøg hos de finansielle virksomheder, selvom der ikke foreligger bevis eller formodning om overtrædelse af reglerne. En mulighed som ingen af de forbrugerbeskyttende råd og nævn har indenfor andre brancher. Og Finanstilsynet gør brug af netop denne mulighed. ”*Alene i år er der foretaget 20 god skik-inspektioner, påpeger han (Bendt Bendtsen)*”⁵³.

⁴⁸ Børsen, Finans, 16. marts 2006: ”S vil stramme regler for god skik”

⁴⁹ Børsen, Investor, 20. februar 2006: ”Forbrugerbeskyttelsen halter”

⁵⁰ F.eks. kendelse nr. 306/2006, nr. 169/2006, nr. 253/2006, nr. 140/2006 (www.pengeinstitutkendelser.dk)

⁵¹ Sagsfremstillingen er altså en mundtlig påstand mod påstand

⁵² Pengeinstitutankenævnets kendelse nr. 423/2003 (www.pengeinstitutkendelser.dk)

⁵³ Børsen, Finans, 16. marts 2006: ”S vil stramme regler for god skik”

Samtidig har kunderne mulighed for at få deres sag afprøvet ved pengeinstitutankenævnet for et mindre gebyr og kan derfor normalt undgå en dyr og langvarig behandling ved domstolene.

Vi mener således, at de nuværende regler om god-skik er tilstrækkelige og sikrer bank-kunderne en rimelig retstilstand. Bankrådgiverne fungerer både som sælgere og rådgivere, og valg af finansielle ydelser er stadig hovedsageligt kundernes risiko og ansvar. Det virker urimeligt, at pengeinstitutternes professionsansvar skal udvides til at omfatte enhver risiko forbundet med finansielle ydelser, og at enhver aftale – uanset størrelse og omfanget af rådgivning – skal dokumenteres skriftligt.

Vores eneste kritikpunkt vedrørende de nuværende regler er, at de er udformet som ramme-regler, som skal fortolkes af de finansielle virksomheder og myndighederne. Der er ingen faste grænser for, hvornår der foreligger en *væsentlig* aftale eller en *væsentlig* forudsætning. Vi kunne godt forestille os, at reglerne ændres, så der f.eks. indføres krav om en skriftlig risikoprofil, som godkendes af kunden, på alle investerings-engagementer større end kr. 100.000. De fleste pengeinstitutter arbejder i forvejen med risikoprofiler på deres investeringskunder. I disse risikoprofiler fastsættes det maksimale tab, som kunden vil acceptere, og dermed vil hverken kunden eller pengeinstituttet opleve bristede forudsætninger.

3.4. DELKONKLUSION

Ledelsen i de finansielle virksomheder er underlagt et omfattende regelsæt, som fastlægger detaljerede retningslinjer for deres egnethed, beføjelser, forpligtelser og ansvar. Disse detaljerede regler tager udgangspunkt i de generelle regler i aktieselskabsloven, og afviger således ikke væsentligt fra den ledelsespraksis, der bør blive praktiseret i enhver større veldrevet virksomhed.

Den væsentligste forskel i forhold til ”almindelige” virksomheder er de omfattende objektive krav om, at forretningsgange, retningslinjer og beslutninger skal foreligge skriftligt, og ledelsens begrænsninger mht. spekulationsforretninger, udøvelse af andre hverv og transaktioner med den virksomhed, som de sidder i ledelsen for.

Disse særlige regler for finansielle virksomheder kan hovedsageligt henføres til den kendsgerning, at de finansielle virksomheder er underlagt tilsyn. Hvis kravet til ledelsen i de finansielle virksomheder udelukkende var at sikre *effektive former for virksomhedsstyring og god administrativ praksis*, ville Finanstilsynet have svært ved at udstede påbud til ledelsen på specifikke områder. Det ville altid være en subjektiv vurdering, om et aktivitetsområde var organiseret *effektivt og iht. en god praksis*. Med de nuværende objektive regler kan Finanstilsynet udstede påbud på specifikke områder og derved sikre en ensartet og høj standard blandt de danske finansielle virksomheder.

Reglerne medfører en del ekstra administrativt arbejde for de finansielle virksomheder. Men efter vores mening har reglerne også sikret, at de fleste finansielle virksomheder har opbygget en fornuftig organisationsstruktur og indarbejdet effektive forretningsgange med den nødvendige funktionsadskillelse og de nødvendige kontrolprocedurer.

De forbrugerbeskyttende regler i pengeinstitut-branchen varetages af Finanstilsynet og er kendt som god-skik reglerne. Forbrugerombudsmanden har således ingen bemyndigelse på det finansielle område. Finanstilsynet varetager sin kontrolfunktion ved at gennemføre inspektioner hos pengeinstitutterne for at sikre, at reglerne overholdes.

Vi er ikke enige i den seneste offentlige kritik af reglerne og mener, at Finanstilsynets vidtgående inspektionsmuligheder og kundernes mulighed for at afprøve sager ved Pengeinstitutsankenævnet sikrer kunderne en god retsstilling. Vi mener dog, at god-skik reglerne bør indeholde faste beløbsgrænser for, hvornår indgåede aftaler skal foreligge på skrift.

4. REVISION

4.1. GENERELLE REGLER OM REVISION

Alle danske virksomheder indenfor årsregnskabslovens regnskabsklasse B, C og D er underlagt revisionspligt i medfør af Årsregnskabsloven⁵⁴. Dog er helt små B-virksomheder ikke omfattet af revisionspligten. Virksomheder indenfor regnskabsklasse B, C og D omfatter ”Aktieselskaber, partnerselskaber (kommanditaktieselskaber) og anpartsselskaber”⁵⁵. Disse virksomheder skal lade deres årsrapport revidere af en statsautoriseret eller registreret revisor.

Virksomheder, som er underlagt revisionspligt, skal på generalforsamlingen vælge sin revisor. I forbindelse med sit arbejde skal revisor overholde en række grundlæggende principper⁵⁶.

Integritet

Revisor skal være redelig og ærlig og må f.eks. ikke lade sig forbinde med erklæringer, korrespondance eller indberetninger mv. som indeholder fejlagtige eller vildledende udsagn.

Objektivitet

Revisor skal sikre objektivitet ved at undgå interessekonflikter eller påvirkning fra tredjemand og ved ikke at være forudindtaget i sit arbejde.

Professionel kompetence og fornøden omhu

Revisor skal sikre, at han har tilstrækkelig faglig kompetence til at give klienten en professionel ydelse. Revisor skal endvidere optræde omhyggeligt og i overensstemmelse med gældende standarder.

Fortrolighed

Revisor skal sikre, at informationer modtaget i hans virke holdes fortrolige og kun videregives til modtagere udenfor revisionsfirmaet efter særlig tilladelse, eller når der foreligger en juridisk og

⁵⁴ Årsregnskabsloven, §135

⁵⁵ Årsregnskabsloven, §3, stk. 1, pkt. 1

⁵⁶ Retningslinjer for revisors etiske adfærd, pkt 100.4

professionel ret eller pligt hertil. Revisor må endvidere ikke anvende fortrolige informationer modtaget i hans virke til at opnå personlig fordel for sig selv eller tredjemand.

Professionel adfærd

Revisor skal overholde relevant lovgivning og undgå enhver form for adfærd, som kan skade standens omdømme. Dette inkluderer overdreven markedsføring eller nedsættende henvisninger til arbejde udført af andre revisorer.

4.1.1. Revisors uafhængighed

Når revisor udfører *erklæringsopgaver med sikkerhed* (herunder revision) og andre opgaver omfattet af revisorloven, skal han sikre, at han selv, erklæringsteamet og revisionsfirmaet er uafhængige af klienten. Revision og andre erklæringsopgaver med sikkerhed skal øge brugernes tillid til det emne, som revisor erklærer sig om. Det er derfor vigtigt, at der ikke kan opstå tvivl om revisors uafhængighed.

4.1.1.1. Generel afhængighed⁵⁷

I næsten 100 år har revisorer i Danmark været underlagt et krav om generel uafhængighed. Revisorer har haft forbud imod at drive anden virksomhed end revisionsvirksomhed, da der fra omverdenens side var en frygt for, at revisor ikke kunne opretholde sin habilitet, hvis han samtidig drev anden økonomisk virksomhed.

I den nye revisorlov fra 2003 afskaffedes kravet om generel uafhængighed, og det stod herefter enhver revisor og revisionsvirksomhed frit for, hvilken erhvervsmæssig virksomhed de vil udøve.

I stedet indeholder den nye revisorlov udelukkende regler om uafhængighed i forhold til den enkelte erklæringsopgave – konkret uafhængighed.

⁵⁷ Revisor – regulering & rapportering, side 64

4.1.1.2. Konkret uafhængighed⁵⁸

Revisors uafhængighed bliver i dag styret gennem reglerne om konkret uafhængighed jfr. revisorlovens §11. Lovgivningen indeholder en generalklausul, som forbyder revisor at udføre revision eller erklæringsopgaver ... ”når der foreligger omstændigheder, der er egnet til at vække tvivl hos en velinformeret tredjemand om revisors uafhængighed.”⁵⁹. Vurderingen skal således foretages af revisor i hver enkelt erklæringssituation.

Lovgivningen indeholder endvidere en række klart definerede situationer, hvor der altid vil foreligge tvivl hos tredjemand. Dette omfatter hovedsageligt situationer med familiemæssige bånd og økonomisk afhængighed. I børsnoterede selskaber, finansielle virksomheder og statslige aktieselskaber omfatter det også situationer, hvor revisor har deltaget i udarbejdelsen af det dokument, der afgives erklæring om⁶⁰, eller indenfor de seneste 2 år har deltaget i rekruttering af medarbejdere til centrale stillinger i virksomheden.

Herudover oplister lovgivningen en række situationer, hvor der *kan* foreligge tvivl hos tredjemand om revisors uafhængighed.

4.2. REVISION AF PENGEINSTITUTTER

Udviklingen i pengeinstitutterne og deres samfundsmæssige betydning har medført øgede krav til revisionen af pengeinstitutter i forhold til revision i andre erhvervsdrivende virksomheder. Finansielle virksomheder er ikke omfattet af reglerne om revision i Årsregnskabsloven. I stedet er der indføjet særlige regler i lov om finansiel virksomhed og tilhørende bekendtgørelser om revision.

Et pengeinstitut skal have mindst én statsautoriseret revisor, og instituttets årsrapport skal revideres af de eksterne revisorer⁶¹. Revisorerne i en finansiel virksomhed skal ligeledes være revisorer i den finansielle virksomheds dattervirksomheder i det omfang disse er hjemmehørende i Danmark⁶². Ved sin fratrædelse som revisor skal såvel den fratrædende revisor som den

⁵⁸ Revisor – regulering & rapportering, side 68

⁵⁹ Revisorloven, §11 stk. 1

⁶⁰ Selvrevision

⁶¹ Lov om finansiel virksomhed, §§193 og 199 stk. 1

⁶² Lov om finansiel virksomhed, §199 stk. 2 og 3

finansielle virksomhed afgive en redegørelse til Finanstilsynet, hvis revisorudskiftningen skyldes særlige forhold⁶³.

Allerede i disse indledende bestemmelser er der skærpede krav til revisionen i finansielle virksomheder. Således er det et ubetinget krav, at alle dattervirksomheder skal revideres af moderselskabets revisor. Dette er også normal praksis i ikke-finansielle koncerner, men det er ikke et ubetinget krav udenfor den finansielle sektor. Begrundelsen for dette lovkrav er formentlig, at en stor del af de særlige krav til revisorer i finansielle virksomheder også gælder for revisorer i de finansielle virksomheders dattervirksomheder, selvom disse dattervirksomheder ikke driver finansiell virksomhed. Herudover skal den eksterne revisor i moderselskabets revisionsprotokol opsummere eventuelle bemærkninger til den gennemførte revision af datterselskabets årsrapport. Det er selvsagt ikke muligt, hvis moderselskabets revisor ikke ligeledes er valgt som revisor i datterselskabet.

Den eksterne revisors redegørelsespligt overfor Finanstilsynet ved fratrædelse er ligeledes en særregel for finansielle virksomheder. I den generelle revisorlovgivning er den fratrædende revisor kun pligtig til at oplyse den tiltrædende revisor om grundene til sin fratreden⁶⁴, og der er således ingen krav om indberetning til en offentlig myndighed. Baggrunden for reglen er dog indlysende i en branche, som er underlagt tilsyn. Hvis den eksterne revisor fratræder pga. *særlige forhold*, vil der ofte være brug for, at Finanstilsynet fører et skærpet tilsyn med instituttet. Historisk set er der ofte sket udskiftning af den eksterne revisor i virksomheder, som senere er gået konkurs, og i virksomheder hvor ledelsen efterfølgende har begået økonomisk kriminalitet. I praksis vil den generelle oplysningspligt overfor den tiltrædende revisor sandsynligvis være tilstrækkelig, men med denne regel har Finanstilsynet indbygget en ekstra sikkerhed i lovgivningen.

Revisionen af finansielle virksomheder er udover reglerne i lov om finansiell virksomhed hovedsageligt reguleret i "*Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder m.v. samt finansielle koncerner*", som udstedes af Finanstilsynet og fornys hvert år i december måned. Herudover indeholder en række andre bekendtgørelser bestemmelser om den eksterne revisors erklæringspligter.

⁶³ Lov om finansiell virksomhed, §199 stk. 5

⁶⁴ Revisorloven, §10 stk. 1

Disse særlige regler omfatter bl.a. særlige krav til rapportering, hovedsageligt i form af revisionsprotokollatet til bestyrelsen i forbindelse med årsrapporten, der ligeledes tilgår Finanstilsynet til orientering. Derudover er revisor pålagt oplysnings- og erklæringspligt vedrørende store engagementer, engagementer med bestyrelse og direktion samt andre særlige engagementer, koncerninterne transaktioner, spekulationsforretninger og forretningsgange mv. Dette medfører, at den eksterne revisor skal udføre en del ekstra arbejder i forhold til en almindelig revision af en erhvervsdrivende virksomhed.

4.2.1. Uafhængighed

Den eksterne revisor i pengeinstitutter er underlagt de generelle uafhængighedsregler i revisorloven. Herudover indeholder lov om finansiel virksomhed et forbud⁶⁵ mod, at den finansielle virksomhed bevilger engagementer til eller modtager sikkerhedsstillelse fra den eksterne revisor.

Denne objektive regel om uafhængighed sikrer, at der aldrig er tvivl om den eksterne revisors uafhængighed. I praksis kan man diskutere, om tvivlstilfælde ikke ville blive fanget af revisorlovens regler, som forbyder økonomisk forbindelse, som ikke er ubetydelig eller ikke foregår på forretningsmæssige vilkår.

Herudover er den eksterne revisor i pengeinstitutter underlagt det generelle forbud mod at revidere en årsrapport, som han selv har deltaget i udarbejdelsen af⁶⁶. Dette forbud har en øget bevågenhed fra Finanstilsynet side, og det er således et krav⁶⁷, at den eksterne revision erklærer i revisionsprotokollen, at han ikke har overtrådt revisorlovens regler om selvrevision.

Det er en generel opfattelse i revisionsbranchen⁶⁸, at Finanstilsynet har en stram fortolkning af, hvornår der foreligger selvrevision. Risikoen, for at eventuelle overtrædelser af revisorlovens uafhængighedsregler i pengeinstitutter opdages af Finanstilsynet, er større end i f.eks.

⁶⁵ Lov om finansiel virksomhed, §78

⁶⁶ Selvrevision

⁶⁷ Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse, §4 stk. 4

⁶⁸ Oplyst overfor os af flere uafhængige statsautoriserede revisorer – men der foreligger ikke afgørelser der af- eller bekræfter dette

almindelige børsnoterede virksomheder. Derfor er de statsautoriserede revisorer meget opmærksomme på reglerne om selvrevision og generelt meget tilbageholdende med at udføre assistance, som befinder sig i grænseområdet imellem rådgivning og udarbejdelse af årsrapporten og grundlaget herfor.

4.2.2. Fortrolighed

I henhold til retningslinjerne for revisors etiske adfærd er fortrolighed et af de grundlæggende principper, som revisor skal overholde. Revisor skal således ”... respektere fortroligheden af informationer opnået som et led i professionelle og forretningsmæssige forbindelser og må ikke videregive sådanne informationer til tredjemand ...”⁶⁹. Bestemmelsen indeholder dog den undtagelse, at revisor gerne må videregive fortrolig information, hvis han har en juridisk eller professionel ret eller pligt hertil.

Denne fortrolighed bliver udfordret af denne bestemmelse i lov om finansiel virksomhed:

*”En ekstern revisor og en intern revisionschef skal straks meddele Finanstilsynet oplysninger om forhold, der er af afgørende betydning for virksomhedens fortsatte aktivitet, herunder forhold som revisorerne måtte være gjort bekendt med som led i hvervet som revisor i virksomheder, som virksomheden har snævre forbindelser med.”*⁷⁰

Denne bestemmelse er således omfattet af den juridiske pligt i de etiske retningslinjer til at videregive fortrolige oplysninger. Det er i denne forbindelse vigtigt at fokusere på kravet om ”afgørende betydning for virksomhedens fortsatte frist”. Indberetningspligten træder kun i kraft ved forhold, ”som kan true virksomhedens fremtidige eksistens.”⁷¹.

På trods af det er det en meget usædvanlig bestemmelse, som ikke kan genkendes fra revisors arbejde i øvrigt. Revisor pålægges at indberette oplysninger fra andre revisionskunder til Finanstilsynet. Hvis en revisor kom i samme situation udenfor den finansielle branche – at hans fortrolige viden om en vigtig debtors betalingsevne ville medføre, at der var risiko for

⁶⁹ Retningslinjer for revisors etiske adfærd, afsnit 100.4 (d)

⁷⁰ Lov om finansiel virksomhed, §200

⁷¹ Forslag til lov om finansiel virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §199

manglende going-concern - ville revisor ikke have ret og pligt til at udnytte den fortrolige viden ved f.eks. sin påtegning af årsrapporten.

Den særlige indberetningspligt for den eksterne revisor er endnu en del af den særlige offentlighed, der gælder for finansielle virksomheder. Det er et stort ansvar, der placeres hos den eksterne revisor, som dermed kan blive den person, som udløser en lavine. I praksis vil det forhåbentligt kun være sjældent, at revisor skal bruge denne indberetningspligt, da ledelsen i pengeinstituttet har den samme pligt til at indberette om forhold af afgørende betydning for den fortsatte drift⁷².

Efter vores mening er begrundelsen for denne bestemmelse, at Finanstilsynet ønsker at få kendskab til nødlidende pengeinstitutter så tidligt så muligt. Derfor er alle personer med indgående kendskab til pengeinstituttet – intern/ekstern revisor og ledelsesmedlemmer – pålagt en indberetningspligt vedrørende forhold af afgørende betydning for den fortsatte drift. Bestemmelserne om indberetningspligt er efter vores mening relevante og hensigtsmæssige, når der henses til beskyttelsen af indskyderne i pengeinstitutterne. En tidlig involvering af Finanstilsynet i et nødlidende institut må formodes at kunne mindske risikoen for tab i instituttet.

4.2.3. Revisors rapportering

Revisionsprotokollen er et særligt lovfæstet meddelelsesmiddel for kommunikationen med virksomhedens ledelse, når revisor har udført sin revision. Den er ikke offentligt tilgængelig, men den er kun tilgængelig for selskabet, som den er rettet imod. Revisionsprotokollen er i Danmark reguleret af årsregnskabsloven, revisorloven, erklæringsbekendtgørelsen samt FSR's revisionsstandard RS 265. Erklæringsbekendtgørelsen samt RS 265 stiller begge indholds krav til, hvad revisionsprotokollen skal indeholde. Kravet om udarbejdelse af revisionsprotokol er et særligt nationalt krav i Danmark.

⁷² Lov om finansiel virksomhed, §75 stk. 1

4.2.3.1. Generelle krav til revisionsprotokollen⁷³

Revisionsprotokollen er et direkte kommunikationsmiddel mellem revisor og virksomhedens øverste ledelse - bestyrelsen. Revisionsprotokollen er vigtig for bestyrelsen, da den herigennem får relevant rapportering om forhold, som revisor har fundet i forbindelse med udførelse af sit arbejde. Revisionsprotokollen er med til at sikre, at bestyrelsen får information om væsentlige forhold i virksomheden, så de kan udføre deres arbejde på bedste vis.

Revisionsprotokollen giver bestyrelsen sikkerhed for, at kritisable forhold i virksomheden, som ikke har medført en modifikation af revisionspåtegningen i årsrapporten, kommer til bestyrelsens kundskab. Dermed har bestyrelsen en mulighed for at reagere på de kritisable forhold og bringe disse i orden, før de medfører modifikationer af revisionspåtegningen eller eventuelt økonomiske tab.

Revisionsprotokollen er ligeledes revisors interne rapportering til bestyrelsen om den udførte revision samt resultatet af den. Revisor har ofte et indgående kendskab til interne forhold, som bestyrelsen ikke opnår kendskab til igennem deres arbejde. Virksomhedens interne forhold vedrørende køb, salg, debitorer, kreditorer, bogføringssystemer, forretningsgange og mange andre forhold bliver derfor som regel omtalt i revisionsprotokollen. Disse forhold er især vigtige at rapportere til bestyrelsen, hvis de er nødvendige for bestyrelsens stillingtagen til årsrapporten.

Nøgleordene til beskrivelserne i revisionsprotokollen er relevans, væsentlighed og risiko. Det er revisors ansvar, at væsentlige og risikofyldte forhold kommer til bestyrelsens kundskab, og at de ikke drukner i andre ubetydelige informationer.

Det er desuden revisors ansvar, at udsagn og oplysninger i revisionsprotokollen er korrekte, og hvis revisor er i tvivl, skal dette direkte fremgå i de pågældende afsnit. Formålet med dette er at sikre, at bestyrelsen får en klar indikation af revisors udsagn og vurderinger samt kendskab til hvilke forhold, som revisor eventuelt er i tvivl om.

⁷³ Erklæringsbekendtgørelsen, §22

4.2.3.2. Revisionsprotokollen i finansielle virksomheder

Reglerne om den eksterne revisors afgivelse af en revisionsprotokol til bestyrelsen gælder ligeledes i finansielle virksomheder. Herudover er der indføjet en række supplerende krav i lov om finansiel virksomhed og tilhørende bekendtgørelser.

Den vigtigste særregel vedrørende revisionsprotokoller for finansielle virksomheder er uden tvivl kravet om, at revisionsprotokollen vedrørende årsrapporten skal indsendes til Finanstilsynet⁷⁴. Denne indgriben fra Finanstilsynets side i kommunikationen mellem ekstern revisor og bestyrelsen svækker uden tvivl revisionsprotokollen som kommunikationsmiddel. Vi uddyber denne problemstilling i afsnit 4.2.3.3.

I revisionsprotokollen for finansielle virksomheder skal revisor, i lighed med bestemmelserne i erklæringsbekendtgørelsen, redegøre for den udførte revision og konklusionerne herpå. Herudover er der detaljerede krav til, hvordan revisor skal præsentere de bemærkninger, som revisionen har givet anledning til.

Finanstilsynet definerer en bemærkning som ”... revisors påpegning af, at et forhold ikke er i overensstemmelse med relevante regler, påbud, aftaler eller normer”⁷⁵.

I revisionsprotokollen vedrørende årsrapporten skal alle de bemærkninger, som årets revision har givet anledning til, opsummeres i et særskilt afsnit. Dette omfatter også bemærkninger, som bestyrelsen har bragt i overensstemmelse med gældende regler. Det skal endvidere fremgå, hvilke bemærkninger der er afklarede, og hvilke der stadig er åbenstående. Herudover skal der foretages en opfølgning på åbenstående bemærkninger fra tidligere år⁷⁶.

Der er ikke indbygget et væsentlighedskriterium i bestemmelsen, og revisor skal således oplyse om alle overtrædelser af regler og normer. Der kunne f.eks. være tale om, at en finansiel virksomhed i strid med reglerne om koncerninterne engagementer har haft et mellemværende med et andet selskab i koncernen, og mellemværendet er blevet afviklet den efterfølgende dag. Dette ville revisor skulle anføre som en bemærkning, hvis det var kommet til hans kundskab.

⁷⁴ Lov om finansiel virksomhed, §194 stk. 2

⁷⁵ Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder samt finansielle koncerner, bilag 2

⁷⁶ Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder samt finansielle koncerner, §4 stk. 2

Denne bestemmelse er uden tvivl en vigtig del i Finanstilsynets kontrolarbejde. I praksis er det vores indtryk, at det er mere reglen end undtagelsen, at bemærkninger i revisionsprotokollen medfører en opfølgning fra Finanstilsynets side. Typisk kontakter Finanstilsynet det pågældende institut for at få forklaret, hvordan forholdet (lovovertrædelsen mv.) kunne opstå, og hvordan ledelsen sikrer, at forholdet ikke vil kunne opstå igen.

Revisionsprotokollen skal endvidere indeholde en oversigt over pengeinstitutts 10 største engagementer⁷⁷. Denne oversigt udarbejdes af pengeinstituttet og skal indeholde information om engagementets størrelse, sikkerheder og deres skønnede værdi, foretagne nedskrivninger på engagement, debtors økonomiske forhold og ledelsens vurdering af risikoen på engagementet. Herudover skal revisor angive sin vurdering af risikoen på det enkelte engagement og erklære, hvorvidt de enkelte engagementer er målt korrekt.

Det er meget specielt, at revisionsprotokollen skal indeholde en sådan oversigt, som skal udarbejdes af pengeinstituttet selv. Baggrunden for denne indberetningspligt overfor Finanstilsynet er, at det væsentligste risikoområde i et pengeinstitut er kreditrisikoen på udlånsengagementer. Med kravet om opstilling af de største engagementer i revisionsprotokollen får Finanstilsynet både ledelsens og den eksterne revisors vurdering af risikoen for tab på de pågældende engagementer. Det er således en vigtig del af Finanstilsynets kontrolarbejde at følge op på de indberettede oplysninger om de 10 største engagementer.

Erklæringer i revisionsprotokollen

Revisionsbekendtgørelsen (for finansielle virksomheder) indeholder en række krav til erklæringer og oplysninger, som såvel den eksterne som interne revisor skal afgive. Erklæringerne er reelt udformet som et afkrydsningsskema, hvor revisor ordret i revisionsprotokollen skal gengive alle de erklæringer, som kan afgives. Hvis nogle erklæringer ikke kan afgives som anført i revisionsbekendtgørelsen, skal disse samles i et særskilt afsnit.

⁷⁷ Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder mv. samt finansielle koncerner, §25

Revisors erklæringer i revisionsprotokollen fylder adskillige sider, og vi finder det ikke relevant at gennemgå indholdet af disse i dette projekt. Nedenfor vil vi dog ganske kort opliste de væsentligste emner, som den eksterne revisor skal erklære sig om:

- Spekulationsforretninger – er retningslinjer betryggende og har der været bemærkninger
- Koncerninterne engagementer – er der etableret forretningsgange
- Koncerninterne transaktioner – er der konstateret væsentlige fejl
- Administrativ og regnskabsmæssig praksis – er denne tilrettelagt og fungerer den på betryggende vis
- Engagementer med ledelsesmedlemmer – er disse på markedsvilkår
- Måling af garantier og udlån – er dette foretaget i overensstemmelse med reglerne herfor
- Selvrevision – erklære at forbud herimod ikke er overtrådt

4.2.3.3. Revisionsprotokollen som kommunikationsmiddel i pengeinstitutter

Det fremgår tydeligt af det foregående afsnit, at de særlige krav til revisionsprotokollerne ikke er indført for bestyrelsens skyld. Reglerne om opstilling af bemærkninger samt gengivelse af pengeinstituttets 10 største engagementer er indføjet som en indirekte indberetningspligt overfor Finanstilsynet for revisorerne i finansielle virksomheder.

Traditionelt har revisionsprotokollen været en meget vigtig del af revisors arbejde, da dette lovfæstede dokument har sikret, at hele bestyrelsen får alle væsentlige informationer fra den eksterne revision. Således er revisor forpligtet til at afgive en revisionsprotokol ved afslutningen af revisionen, og bestyrelsesmedlemmerne er forpligtet til at dokumentere deres kendskab til indholdet af revisionsprotokollen med deres underskrift.

Men i finansielle virksomheder overgår revisionsprotokollen fra at være en direkte og fortrolig kommunikation imellem revisor og bestyrelse til at være trevejs kommunikation med Finanstilsynet på sidelinjen. Der er ingen tvivl om, at den eksterne revisor overvejer sine formuleringer i revisionsprotokollen meget nøje, fordi han ved, at Finanstilsynet læser hvert et ord i revisionsprotokollen.

I praksis kan man frygte, at kritiske kommentarer fra den eksterne revisor om forhold, som ikke er så kritisable, at de giver anledning til bemærkninger, bliver udeladt fra revisionsprotokollen. Forhåbentligt bliver disse kritiske kommentarer kommunikeret til bestyrelsen på anden vis

igennem f.eks. management letters. Men i mange større virksomheder er der ikke tradition for direkte kommunikation imellem den samlede bestyrelse og den eksterne revisor udover revisionspåtegningen i årsrapporten og revisionsprotokollen. Kommunikationen med revisor varetages ofte af direktionen og evt. bestyrelsesformanden. Dermed fungerer direktionen og bestyrelsesformanden (mere eller mindre ubevidst) som et filter for hvilken information fra den eksterne revisor, der skal videregives til den samlede bestyrelse.⁷⁸

Efter vores mening er det meget uheldigt, at Finanstilsynet igennem særlige krav til indholdet af revisionsprotokollen i finansielle virksomheder har fjernet dette vigtige kommunikationsmiddel imellem revisor og bestyrelse. Vi mener, at den eksterne revisors særlige indberetningspligter overfor Finanstilsynet bør gennemføres på anden vis. F.eks. ved at den eksterne revisor udarbejder et særskilt dokument til Finanstilsynet med opstilling af bemærkninger, beskrivelse af de ti største engagementer og de erklæringer som i øvrigt fremgår af revisionsbekendtgørelsen.

Finanstilsynet vil selvfølgelig stadig have adgang til at anmode om at få udleveret revisionsprotokollen. Men der er en stor psykologisk forskel på, om revisionsprotokollen skal indsendes til Finanstilsynet umiddelbart efter, at den er kommet til bestyrelsens kendskab, eller om Finanstilsynet får indsigt i revisionsprotokollen hvert tredje eller fjerde år i forbindelse med inspektionsbesøg.

4.2.4. Intern revision i pengeinstitutter

Pengeinstitutter med mere end 50 ansatte og en balancesum over 3 mia. kr. skal have en intern revision⁷⁹. Større danske pengeinstitutter har oftest en stor intern revisionsafdeling, der ledes af en statsautoriseret revisor. Den lovkrævede interne revision medfører, at interne revisorer er meget mere udbredte i pengeinstitutter end i andre brancher. Den finansielle lovgivning indeholder detaljerede krav til revisionsplanlægning, arbejdsdeling og kvalitetskontrol i disse afdelinger. Den eksterne revisor skal have tiltro til den interne revision og kan basere meget af sin revision på det allerede udførte arbejde foretaget af den interne revision.

⁷⁸ Kommunikationen imellem bestyrelse og revisor forventes i øvrigt reguleret yderligere i lovgivningen med indførelse af krav om revisions-komiteer i visse virksomheder. Omfanget og udformningen heraf er stadig ukendt.

⁷⁹ Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse, §23 stk. 1

Begrebet intern revision er ikke entydigt defineret og dækker i praksis over forskellige funktioner fra den ene virksomhed til den anden. Derudover er den organisatoriske placering ofte forskellig. I nogle virksomheder kan der være tale om en integreret del af økonomiafdelingen, imens den interne revision i andre virksomheder er fuldstændig adskilt fra økonomiafdelingen og arbejder med reference direkte til bestyrelsen.

I virksomheder med en intern revisionsafdeling skal de interne revisorer føre deres egen særskilte revisionsprotokol. For virksomheder i den finansielle sektor er det et krav, at de interne revisorer fører deres egen protokol.

Hvis den eksterne revision er baseret på den interne revisions arbejde, skal den eksterne revisors omtale af den udførte revision indeholde oplysninger om, i hvilket omfang og hvordan den eksterne revisor benytter den interne revisions arbejde. Den eksterne revisor har det fulde ansvar for revisionen, uanset i hvilket omfang revisionshandlingerne er udført af en intern revisionsafdeling. Ofte vil arbejdsdelingen og ansvarsdelingen mellem den eksterne og interne revisor være nærmere beskrevet i den eksterne revisors revisionsprotokol.

Den interne revision skal ledes af en revisionschef⁸⁰. Revisionschefen skal have en teoretisk uddannelse, der svarer til, hvad der kræves for at blive statsautoriseret eller registreret revisor. Kravene til revisionschefen er, at den pågældende skal have haft mindst tre års praktisk erfaring med revisionsarbejde inden for de sidste fem år forud for ansættelsen som revisionschef. For at sikre uafhængighed må chefen og medarbejderne i den interne revisionsafdeling ikke beskæftige sig med andet arbejde end intern revision. Afskedigelse og ansættelse af revisionschefen kan alene foretages af bestyrelsen.

⁸⁰ Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse, §10

I pengeinstitutter, hvor der ved krav skal være en intern revision, skal chefen for denne ligeledes stå for den interne revision af eventuelle dattervirksomheder. Rammerne for den interne revisions arbejde fastlægges af bestyrelsen og skal som minimum indeholde følgende⁸¹:

- Den interne revisions beføjelser, ansvar og opgaver
- Krav til medarbejdernes kvalifikationer
- Hvorledes der sikres efteruddannelse af medarbejderne
- Hvorvidt ansættelse og afskedigelse af medarbejdere i intern revision skal foretages eller godkendes af revisionschefen
- Bestemmelser om den interne revisions budget og herunder i hvilket omfang dette skal godkendes af bestyrelsen

4.2.5. Væsentligste revisionsområder i pengeinstitutter⁸²

Forud for påbegyndelsen af sin revision fastlægger den eksterne revisor de væsentligste revisionsområder. I de fleste pengeinstitutter bliver følgende områder karakteriseret som væsentlige revisionsområder:

- Kreditområdet
- Markedsrisikoområdet, herunder afledte finansielle instrumenter
- IT-området

4.2.5.1. Kreditområdet

Tab og nedskrivninger på engagementer er i de fleste pengeinstitutter det vigtigste risikoområde. Revisor fokuserer derfor hovedparten af sin revisionsindsats og størstedelen af ressourcerne på dette område. Når revisor planlægger sin revision af engagementerne, overvejer han det pågældende pengeinstituts særlige karakteristika indenfor følgende områder:

- Sammensætning af engagementsporteføljen
- Pengeinstituttets kreditpolitik
- Pengeinstituttets regnskabs- og rapporteringssystem
- Omfanget og kvaliteten af pengeinstituttets egen engagementsgennemgang

⁸¹ Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse, §14 stk. 1

⁸² Dansk Bankvæsen s. 346-353

Ovenstående forhold er vigtige for planlægningen af revisors arbejde. I pengeinstitutter, hvor der er en intern revision, der foretager engagementsgennemgang i årets løb, kan revisor planlægge sit arbejde anderledes, end hvis pengeinstituttet ikke selv har foretaget en gennemgang af engagementerne.

Revisionen af engagementer kan i de fleste tilfælde inddeles i følgende hovedfaser:

- Planlægningsanalyse
- Vurdering af det generelle kontrolmiljø, herunder it-anvendelsen
- Vurdering af forretningsgange og interne kontroller omkring bevillinger og engagementsstyring
- Gennemgang af lånesager og vurdering af nedskrivninger samt andre substanstests
- Vurdering af oplysningerne i årsrapporten

Planlægningsanalysen har til formål at analysere engagementsporteføljens sammensætning og identificere væsentlige trends som f.eks. engagementsstørrelser, brancher og geografisk spredning. Herved opnår revisor en forståelse for pengeinstituttets virksomhed, og f.eks. hvor sårbart pengeinstituttet er ved en konjunkturedgang.

Vurdering af forretningsgange og interne kontroller

Revisor skal undersøge kontrolmiljøet indenfor kreditområdet. Revisor kontrollerer, at pengeinstituttets kreditpolitik efterleves, og at ledelsen og kreditafdelingen laver løbende opfølgning herpå. Revisor undersøger typisk, at kreditfaciliteter godkendes, og at de enkelte bemyndigede personer kreditvurderer inden for deres kreditrammer i overensstemmelse med den givne kreditpolitik. Revisor sikrer sig ligeledes, at de fastlagte procedurer for af- og nedskrivninger på engagementer overholdes og efterleves. Der bør være funktionsadskillelse imellem de personer, som bevilliger kreditfaciliteter, kontroller lånedokumenter og sikkerheder, afvikler betalinger og forestår udarbejdelsen af pengeinstituttets årsrapport.

Årsafslutningen

Ved årsafslutningen foretages gennemgang af lånesager og vurdering af nedskrivninger samt andre substanstests. Omfanget af substansrevision fastlægges ud fra en vurdering af risikoen for væsentlige fejl og ud fra resultatet af gennemgangen af forretningsgange og interne kontroller.

De største engagementer udvælges efter en fastsat grænse, og der tages stikprøver af de andre engagementer.

Revisorerne skal ved vurdering af engagementerne vurdere værdien af de stillede sikkerheder, kundens økonomiske forhold samt vurdere, om der er behov for nedskrivning.

4.2.5.2. Markedsrisikoområdet

Revisionen af markedsrisikoområdet, herunder anvendelse af afledte finansielle instrumenter, kan inddeles i følgende hovedfaser:

- Risikovurdering og fastlæggelse af revisionsstrategi
- Vurdering og test af procedurer og interne kontroller
- Revision på balancetidspunktet, herunder præsentation i årsregnskabet

Risikovurdering og fastlæggelse af revisionsstrategi

I sin indledende risikovurdering og fastlæggelse af revisionsstrategien vil revisor typisk foretage følgende handlinger:

- Bestyrelsens skriftlige retningslinier med hensyn til markedsudvælgelse og risiko kontrolleres. Direktionens delegering af risici ned i hierarkiet kontrolleres ligeledes.
- Ledelsesrapporteringen kontrolleres. Alle bevillinger af en vis størrelse skal typisk godkendes af bestyrelsen, og revisorer kontrollerer at dette overholdes.
- Revisor skal sikre sig, at der er den rette person- og funktionsadskillelse i pengeinstituttet. Funktionerne til investering, erhverv, privat og administration bør varetages af forskellige adskilte afdelinger

Vurdering og test af procedurer og interne kontroller i årets løb

Hvis revisor vælger at gennemføre en systembaseret revision, skal revisor identificere og teste de kontroller, der er identificeret som nøglekontroller.

Antallet af test af nøglekontroller afhænger i hvert enkelt tilfælde af det enkelte pengeinstituts konkrete forhold. Såfremt revisionen af nøglekontroller afslører svigt eller fejl udvides stikprøvestørrelsen, og det kan blive nødvendigt at udføre yderligere substanshandling.

Revision på balancetidspunktet, og herunder præsentation i årsrapporten

Hvis der er gennemført en konkret vurdering af procedurer og kontroller i årets løb, kan revisor reducere omfanget af substanshandlinger og analytiske handlinger på statustidspunktet. Nedenfor er oplyst eksempler på substanshandlinger på balancetidspunktet:

- Ved afkastanalyse sammenlignes årets afkast af værdipapirer med budgetter samt tidligere års tal.
- Indhentelse af eksterne bekræftelser på beholdninger af værdipapirer, valutaterminsforretninger samt størrelsen af indlån/udlån i andre pengeinstitutter.
- Kontrol af pantsætninger og sikkerhedsstillelser i pengeinstituttets aktiver.

4.2.5.3. IT-området

Pengeinstitutternes daglige virksomhed bliver mere og mere præget af it, og driften af et pengeinstitut er således meget afhængig af it-teknologien. Alle transaktioner i pengeinstitutter forløber automatisk igennem it-systemerne, og et pengeinstituts funktionsadskillelse og interne kontroller er ofte integreret i it-systemerne.

Revisor skal lave en gennemgang af det enkelte pengeinstituts generelle edb-kontroller. Dette omfatter ofte følgende områder:

- Edb-politik og -strategi
- Organisatorisk forhold
- Systemudvikling og -vedligeholdelse
- Driftsafvikling, herunder adgang til systemer og data
- Dokumentation af systemer, metoder og procedurer
- Fysisk sikkerhed
- Sikkerhedskopiering og nødplaner

Revisors gennemgang af ovenstående områder foretages normalt ved interviews, observation og efterprøvelse af de indsamlede informationer. Derudover vil revisor sikre sig, at det enkelte pengeinstitut efterlever Finanstilsynets vejledning om kontrol og sikringsforanstaltninger på it-området⁸³. Revisor vil på grund af omfanget af transaktionerne i pengeinstitutterne bygge sin

⁸³ Jævnfør lov om finansiel virksomhed, § 70, stk. 1, nr. 4

revision på baggrund af det enkelte pengeinstituts brugersystemer. Den eksterne revisor for leverandøren af brugersystemet bidrager til revisors arbejde ved at udarbejde en systemerklæring vedrørende brugersystemet. Denne systemerklæring indgår som et vigtigt revisionsbevis i revisors arbejde.

Revisor skal sikre sig, at der ikke er fejl i transaktionerne, og at eventuelle fejl opdages og rettes. Testen af brugersystemet er vigtig for revisor, da revisor tillægger brugersystemet stor værdi i forbindelse med sin revision. Vurderingen af brugersystemet skal fra revisors side dokumenteres skriftlig. Det er væsentligt, at vurderingerne afspejles i valg af revisionsstrategi og revisionshandlingerne indenfor de enkelte revisionsområder.

4.3. DELKONKLUSION

Den eksterne revisor i pengeinstitutter er underlagt de samme generelle regler⁸⁴, som gælder i alle erklæringssituationer og skal overholde de etiske retningslinjer for revisorer. Den eksterne revisor er herudover underlagt en række særlige krav, der udspringer af lov om finansiel virksomhed og regler defineret af Finanstilsynet i en særskilt bekendtgørelse om revisionens gennemførelse. Udover den eksterne revisor skal alle mellemstore og store pengeinstitutter have en intern revisionsafdeling.

Lov om finansiel virksomhed pålægger den eksterne revisor at underrette Finanstilsynet om oplysninger, som er af afgørende betydning for pengeinstituttets fortsatte drift. Denne underretningspligt omfatter også oplysninger, som er omfattet af revisors tavshedspligt overfor andre klienter end det pågældende pengeinstitut. Før revisor bryder sin tavshedspligt overfor andre klienter og indberetter fortrolige oplysninger til Finanstilsynet, bør han overveje grundigt, om de pågældende oplysninger virkelig er af afgørende betydning for pengeinstituttets fortsatte drift.

Finanstilsynet har udarbejdet meget detaljerede krav til revisionsprotokollens udformning i pengeinstitutter, og revisionsprotokollen vedrørende årsrapporten skal indsendes til Finanstilsynet. Efter vores mening er det meget kritisabelt, at Finanstilsynet har fjernet det

⁸⁴ Revisorloven

lovfæstede kommunikationsmiddel imellem bestyrelse og den eksterne revisor med de særlige krav til indholdet og kravet om indsendelse. Vi frygter, at de særlige regler om revisionsprotokollen mindsker omfanget af revisors rapportering til bestyrelserne i de finansielle virksomheder. Vi mener i stedet, at den eksterne revisor bør indberette sine erklæringer mv. til Finanstilsynet i et særskilt dokument.

Den eksterne revisors skal gennemføre revisionen af pengeinstitutters årsrapport i overensstemmelse med de generelle revisionsstandarder. De vigtigste revisionsområder i pengeinstitutter omfatter typisk:

- Kreditområdet
- Markedsrisikoområdet, herunder afledte finansielle instrumenter
- IT-området

5. TILSYN

5.1. FINANSTILSYNETS VIRKSOMHED⁸⁵

Finanstilsynets primære opgave er det løbende, uafhængige tilsyn med de finansielle virksomheder og værdipapirmarkedet. Finanstilsynet har ansvar for tilsynet med hele den finansielle sektor, som blandt andet omfatter:

- pengeinstitutter
- realkreditinstitutter
- livsforsikringselskaber og pensionskasser
- skadeforsikringselskaber
- fondsmæglerselskaber
- investeringsforeninger
- investeringsforvaltningsselskaber
- forsikringsmæglere
- finansielle holdingselskaber
- værdipapirområdet

Udover at føre tilsyn med de finansielle virksomheder bidrager Finanstilsynet til udformningen af det gældende regelsæt og indsamler og formidler information om den finansielle sektor. Finanstilsynets reguleringsvirksomhed er opdelt i reguleringspolitik og reguleringsteknik, hvor reguleringspolitikken vedrører ændringer af rammerne for den finansielle lovgivning. Eksempler på dette kan være lovforslag og forslag til EU-direktiver. I forbindelse med reguleringspolitikken arbejder Finanstilsynet på mandat fra Økonomi – og Erhvervsministeriet.

Finanstilsynet er en af de ni forskellige styrelser under Økonomi – og Erhvervsministeriet. Finanstilsynet drives som en selvstændig virksomhed men inden for rammerne af den finansielle lovgivning. Finanstilsynets virksomhed finansieres ved bidrag fra de finansielle virksomheder.

⁸⁵ Finanstilsynets beretning for 2005

Finanstilsynet består af ca. 185 medarbejdere fordelt på 14 kontorer samt en direktion. Direktøren leder direktions arbejde og står til ansvar over for ministre og råd. Direktøren har ligeledes det overordnede ansvar og planlægger og fordeler ressourcerne til de forskellige kontorer.

Finanstilsynet orienterer kun departementet om sine afgørelser i sager af større politisk betydning. Finanstilsynets tilsynsvirksomhed foregår under iagttagelse af internationale standarder udstedt af Baselkomitéten og lignende internationale tilsynssammenslutninger og organisationer.

5.1.1. De tre råd⁸⁶

Der er tilknyttet en række selvstændige råd til Finanstilsynet. Disse råd er sammensat af en gruppe eksperter ud fra nærmere fastsatte rammer i den finansielle lovgivning. Der er tale om repræsentanter fra pengeinstitutter, forsikringselskaber, forbrugerorganisationer, arbejdsgiverorganisationer, revisorbranchen samt en repræsentant udpeget af Nationalbanken. Finanstilsynet udfører praktiske opgaver for rådene og fungerer som sekretariat.

5.1.1.1. Det Finansielle Virksomhedsråd

Dette råd har til opgave at træffe afgørelser i tilsynssager af både principiel, videregående og betydelig karakter. Rådets kompetence dækker størstedelen af det finansielle virksomhedsområde. Rådet og Finanstilsynet arbejder som én myndighed.

5.1.1.2. Fondsrådet

Fondsrådet har to arbejdsområder. På værdipapiriområdet træffer Fondsrådet principielle afgørelser med praktisk bistand fra Finanstilsynet. Herudover har Fondsrådet ansvaret for regnskabskontrol i Danmark. På dette område fungerer Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som sekretariat vedrørende børsnoterede virksomheder, og Finanstilsynet er sekretariat og udfører således den praktiske regnskabskontrol for finansielle virksomheder.

⁸⁶ Finanstilsynets beretning for 2005

5.1.1.3. Pensionsmarkedsrådet

Finanstilsynet og Konkurrencestyrelsen fungerer som sekretariat for Pensionsmarkedsråd. Dette råd skal bidrage til debatten omkring pengeinstitutternes investeringspolitik og sikre fokus på investeringsbeslutninger samt udvikling af medlemsindflydelse.

5.1.2. Finanstilsynets kunder og deres ansvar⁸⁷

Virksomhederne, som Finanstilsynet holder tilsyn med, har selv ansvaret for den daglige drift. Dette pointerer Finanstilsynet selv i sin årsberetning. Finanstilsynet kan kun i sjældne tilfælde begrænse dispositionsretten for virksomheden men overtager aldrig styringen af virksomheden.

Finanstilsynet kan udover sit almindelige virkeområde efter anmodning fra Økonomi- og Erhvervsministeriet blive opfordret til at udnytte de begrænsede muligheder for at undgå en betalingsstandsning i nødlidende finansielle virksomheder.

Finanstilsynet havde tidligere større frihedsgrader til selvstændigt at overtage ledelsen af en virksomhed, som var truet af betalingsstandsning eller konkurs. Denne bemyndigelse benyttede Finanstilsynet i forbindelse med bankkrisen i starten af 90'erne, og den efterfølgende kritik af Finanstilsynets rolle i bankkrisen medførte ovenstående krav om anmodning fra Økonomi- og Erhvervsministeriet.

5.1.3. Finanstilsynets rolle i samfundet⁸⁸

Finanstilsynet skal bidrage til, at tilliden til den danske finansielle sektor bevares for aktører i både udland og indland. Som beskrevet i starten af dette projekt er det vigtigt for den samlede danske nationaløkonomi, at det danske pengevæsen fungerer, og at der er tillid til pengeinstitutterne.

Herudover skal Finanstilsynet beskytte en række aktører på de finansielle markeder. Disse aktører omfatter hovedsageligt indskydere, obligationsejere og forsikringstagere. Beskyttelsen af

⁸⁷ Dansk Bankvæsen s. 360

⁸⁸ Finanstilsynets årsrapport 2005 s. 3 og Finanstilsynets årsberetning 2005 s.4-5

aktionærer og kreditorer kommer først i anden række. Der er således tale om en form for forbrugerbeskyttelse, som skal sikre kunderne i pengeinstitutter, forsikringsvirksomheder mv. mod tab. Denne opdeling i beskyttelsen er logisk, idet det ikke er rimeligt, at kunder i pengeinstitutter skal pålægges en tabsrisiko, hvorimod kreditorer og aktionærer i større grad accepterer en risiko for tab.

Finanstilsynet opfylder sine målsætninger om *tillid til det finansielle marked og beskyttelse af aktører* igennem arbejdet indenfor de to kerneområder, reguleringsvirksomhed og tilsynsvirksomhed.

5.1.3.1. Reguleringsvirksomhed

Finanstilsynet fungerer som en selvstændig styrelse under Erhvervs- og Økonomiministeriet og deltager således i udformningen af ny lovgivning, som vedrører den finansielle sektor. Herudover udsteder Finanstilsynet, efter bemyndigelse fra den af Folketinget vedtagne lovgivning, bekendtgørelser og vejledninger indenfor det finansielle område. Dette omfatter hovedsageligt de lovbestemmelser, som findes i Lov om Finansiell Virksomhed.

Den vigtigste og mest omfattende reguleringsvirksomhed fra Finanstilsynet side finder sted indenfor regnskabsreguleringen. Lov om Finansiell Virksomhed bemyndiger⁸⁹ Finanstilsynet til at udarbejde nærmere regler for årsrapporterne i finansielle virksomheder. Denne bemyndigelse har Finanstilsynet udfyldt ved udstedelse af regnskabsbekendtgørelser for henholdsvis pengeinstitutter og forsikringsselskaber. Den 1. januar 2005 trådte nye regnskabsbekendtgørelser i kraft, som var baseret på de internationale regnskabsstandarder – IFRS.

5.1.3.2. Tilsynsvirksomhed

Finanstilsynets tilsynsvirksomhed fører tilsyn med, at den finansielle lovgivning overholdes af de finansielle virksomheder.

Tilsynsvirksomheden kan opdeles i henholdsvis aktivt og passivt tilsyn. Det aktive tilsyn består af såkaldte inspektionsbesøg hos de finansielle virksomheder, hvor Finanstilsynet får mulighed

⁸⁹ Lov om finansiell virksomhed §196 stk. 1

for at møde ledelsen i den finansielle virksomhed og foretage en dybdegående gennemgang af virksomhedens forhold. Det passive tilsyn består i overvågning af de finansielle virksomheder. Denne overvågning foretages hovedsageligt på baggrund af de finansielle virksomheders løbende indberetninger samt en vurdering af det generelle økonomiske klima i Danmark. Herudover benytter Finanstilsynet den årlige revisionsprotokol fra den eksterne revisor i forbindelse med årsrapporten i sin overvågning. I denne protokol skal den eksterne revisor forholde sig til en række forhold i det finansielle institut (se afsnit 4.2.3.2).

Det er ofte blevet debatteret⁹⁰, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at en stor del af Finanstilsynets ressourcer bruges til inspektioner hos de finansielle virksomheder, og om et ”skrivebords-tilsyn” med udgangspunkt i oftere og mere detaljerede indberetninger ikke ville være mere effektivt. Men bankkriserne i starten af 90’erne viste, at overtrædelse af lovgivningen og virksomheder i økonomisk uføre først blev afsløret, når Finanstilsynet gennemførte et inspektionsbesøg.

Der er et vigtigt samspil imellem det passive og det aktive tilsyn, og den passive screening af de finansielle virksomheder danner således grundlag for en risikostyret udvælgelse af de virksomheder, som der skal gennemføres inspektion / aktivt tilsyn hos. Finansielle virksomheder med høj risiko får således oftere besøg af Finanstilsynet, og sandsynligheden, for at Finanstilsynet afslører en finansiell virksomhed, før der opstår tab, er således højere.

⁹⁰ Dansk Bankvæsen, s.361-362

5.2. TILSYNSAKTIVITETERNE I PRAKSIS

5.2.1. Lovgrundlaget for tilsynsaktiviteterne⁹¹

Finanstilsynet skal påse overholdelsen⁹² af lov om finansiel virksomhed.

Den generelle hovedregel for Finanstilsynets tilsynsaktiviteter er:

*”Finanstilsynet skal undersøge de finansielle virksomheders og finansielle holdingselskabers forhold, herunder ved gennemgang af løbende indberetninger og ved inspektioner i den enkelte virksomhed...”*⁹³

Finanstilsynets inspektioner tager udgangspunkt i, at de finansielle virksomheder til enhver tid skal udlevere de oplysninger, som Finanstilsynet finder nødvendige⁹⁴. Det omfatter bl.a. regnskaber, regnskabsmateriale, udskrifter af bøger og andre forretningspapirer.

Herudover kan Finanstilsynet til enhver tid uden retskendelse få adgang til en finansiel virksomhed og dens filialer med henblik på indhentelse af oplysninger eller gennemførelse af inspektioner.⁹⁵

Kravene til de finansielle virksomheders løbende indberetninger til Finanstilsynet findes flere steder i Lov om Finansiell Virksomhed og tilhørende bekendtgørelser. Således fastslås det bl.a. i LFV §143, at *”Finanstilsynet fastsætter nærmere regler for indberetning af de risikovægtede poster, kapitalkravet, solvensbehovet ...og basiskapitalen”*.

5.2.2. Inspektionsbesøg⁹⁶

Finanstilsynet påregner at foretage inspektionsbesøg i de fleste pengeinstitutter indenfor en 4-årig periode. Institutioner med særlig risiko og dermed en særlig lav rating er underlagt en

⁹¹ Lov om finansiel virksomhed, kapitel 21, §344-357

⁹² Lov om finansiel virksomhed, §344 stk. 1

⁹³ Lov om finansiel virksomhed, §346 stk. 1

⁹⁴ Lov om finansiel virksomhed, §347 stk. 4

⁹⁵ Lov om finansiel virksomhed, §347 stk. 2

⁹⁶ Dansk Bankvæsen s. 360-367

skærpet overvågning og får dermed besøg hvert eneste år. Herudover gennemføres der opfølgingsbesøg, hvis der tidligere har været væsentlige bemærkninger, som skulle udbedres.

Forud for inspektionsbesøget anmoder Finanstilsynet det pågældende institut om at fremsende en række redegørelser, forretningsgangsbeskrivelser og dokumentationer i øvrigt. Det fremsendte materiale danner grundlag for selve inspektionsbesøget.

Ved et inspektionsbesøg fokuserer Finanstilsynet på de risikofaktorer, som det enkelte institut er underlagt. Det vigtigste område i inspektionen er således pengeinstitutts engagementsmasse. Finanstilsynet foretager typisk en gennemgang af de største engagementer, hvor debtors bonitet samt de stillede sikkerheder vurderes. Herudover foretages der en stikprøvevis gennemgang af mindre og mellemstore engagementer for at sikre, at den generelle kreditstyring, kontrol og opfølgning er betryggende.

Herudover fokuserer Finanstilsynet ofte på fonds- og likviditetsområdet i instituttet for at sikre, at instituttet har den rette ekspertise og værktøjer til at håndtere rente-risiciene og generelt styre instituttets likviditet. Udover det direkte forretningsmæssige fokus på de risici, som kan henføres til instituttets balanceposter, er der også et stort fokus på, at ledelsen overholder sine forpligtelser til at udarbejde forretningsgange og sikre, at instituttet har en god administrativ praksis.

Inspektionsbesøget gennemføres oftest i form af interviews af ledelsen, øvrige ledende medarbejdere samt den interne og eksterne revision.

Et inspektionsbesøg afsluttes med, at Finanstilsynet giver en mundtlig beretning om konklusionerne på inspektionen. Som en del af denne mundtlige beretning tildeles instituttet en karakter, som angiver, hvilket risiko-niveau instituttet befinder sig på ifølge Finanstilsynet.

Efterfølgende fremsender Finanstilsynet en skriftlig rapport⁹⁷ med konklusionerne på inspektionsbesøget og eventuelle påbud og anbefalinger. Denne rapport skal underskrives af direktionen, bestyrelsen og den interne og eksterne revision.

⁹⁷ Lov om finansiel virksomhed §346 stk. 3

5.2.3. Overvågning imellem inspektionsbesøg

Hovedparten af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed består i overvågning af de finansielle virksomheder imellem inspektionsbesøgene. Denne overvågning tager udgangspunkt i institutternes indberetninger af regnskabstal, nøgletal og indberetninger vedrørende instituttets engagementer.

Herudover omfatter overvågningen en generel overvågning af branchen ved indsamling af nationaløkonomiske nøgletal, som påvirker branchen. Det kan være nøgletal som f.eks. arbejdsløshed, BNP-vækst, inflation og renteutvikling. Disse nationaløkonomiske nøgletal sammenholdes med udviklingen i branchens indtjening, tab og nedskrivninger på udlån og finansielle gearing.

Udviklingen i institutterne overvåges endvidere ved gennemgang af den årlige revisionsprotokol fra den eksterne revision i forbindelse med årsrapporten, hvor Finanstilsynet foretager opfølgning på eventuelle bemærkninger fra den eksterne revision.

Finanstilsynet rapporterer årligt om udviklingen i den finansielle sektor og de relaterede nationaløkonomiske nøgletal i årsberetningen til Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Historisk set har årsagerne til økonomiske problemer i pengeinstitutter hovedsageligt kunne henføres til kreditområdet og dårlig styring af kreditrisici og –omfang i form af dårlige og risikable udlån. Finanstilsynet arbejder med to hovedindikatorer⁹⁸ på mulige fremtidige problemer:

Stor vækst

I institutter med stor vækst øges risiciene som oftest. Dette sker såvel pga. en forøgelse af de samlede udlån og pga. indgåelse af mere risikofyldte udlån for at tiltrække nye kunder. Herudover er der en risiko for, at organisationen ikke tilpasses det voksende forretningsomfang tilstrækkeligt hurtigt, og at styringen af kreditrisici dermed ikke er tilstrækkelig.

⁹⁸ Dansk Bankvæsen s. 371

Dårlig ledelse

Dårlig ledelse viser sig oftest ved manglende styring og kontrol med instituttet – og som hovedregel manglende styring af kreditrisiciene. Den manglende styring kommer oftest til udtryk ved *manglende opfølgning og kontrol af udlån og dokumentrod*, i form af manglende indhentelse af sikkerheder, underskrifter mv. Endvidere opstår tab ofte som følge af *ukritisk kreditgivning og manglende vurdering af sikkerheder*.

5.2.4. Finanstilsynets sanktionsmuligheder

Finanstilsynet er i Lov om Finansiell Virksomhed tillagt en række sanktionsmuligheder overfor såvel de finansielle virksomheder som deres ledelse og eksterne revision. Disse sanktionsmuligheder varierer lige fra påbud og bøder til inddragelse af tilladelser og afsættelse af ledelsesmedlemmer eller eksterne revisorer. For alle disse sanktionsmuligheder gælder det, at Finanstilsynet selvstændigt kan træffe beslutning om sanktionen, og at den sanktionerede virksomhed eller person kan anke afgørelsen til Erhvervsankenævnet. Dog træffes afgørelser i principielle sager af Det Finansielle Virksomhedsråd.

5.2.4.1. Sanktioner overfor den finansielle virksomhed

1. Redegørelse for den økonomiske stilling⁹⁹

Hvis en finansiell virksomhed drives indenfor lovens rammer mht. soliditet, midlernes placering osv., men Finanstilsynet alligevel har grund til at frygte, at virksomheden kan komme i økonomiske problemer i fremtiden, kan Finanstilsynet påbyde den finansielle virksomhed at lave en redegørelse for den økonomiske stilling. Redegørelsen skal godkendes af det finansielle instituts bestyrelse og indsendes til Finanstilsynet bilagt en redegørelse fra instituttets eksterne revisor.

Redegørelsen skal beskrive den økonomiske stilling med en ”... *begrundet angivelse af den forventede fremtidige udvikling*”¹⁰⁰ herunder en beskrivelse af instituttets indtjening, omkostninger og udvikling i indlåns- og udlånsportefølje.

⁹⁹ Lov om finansiell virksomhed, §349

¹⁰⁰ Forslag til lov om finansiell virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §348 (nugældende §349)

Denne sanktionsmulighed / kontrolforanstaltning vil Finanstilsynet typisk benytte, hvis de øvrige indberetninger fra det pågældende institut indikerer en risiko for fremtidige tab. I henhold til ovenstående afsnit om overvågning af de finansielle virksomheder kunne en sådan indikation for eksempel være en voldsom vækst i ind- og udlån. Indikatorerne på foranstående problemer kunne også være udviklingen i nedskrivninger, hyppige udskiftninger i ledelsen eller generel lavkonjunktur i den danske økonomi.

Der er ingen krav til, hvornår Finanstilsynet kan benytte denne sanktionsmulighed.

2. Foretage nødvendige foranstaltninger¹⁰¹

Finanstilsynet kan påbyde en finansiell virksomhed at gennemføre en række *nødvendige foranstaltninger* i følgende tilfælde

- virksomhedens økonomiske stilling er således forringet, at indskydernes (mv.) interesser er udsat for fare
- der er betydelig risiko for, at virksomhedens stilling udvikler sig således, at instituttet vil miste sin tilladelse

Denne bestemmelse giver ligeledes Finanstilsynet mulighed for at gribe ind, uden der er konstateret en overtrædelse af lovgivningen. Den pågældende virksomhed har ikke overtrådt regler om kapitalkrav eller om midlernes placering, men Finanstilsynet ser indikationer på, at (a) instituttet er i fare for at lide tab, som kan påvirke indskyderne, eller (b) instituttet ikke i fremtiden kan overholde kapitalkravene.

I lovbemærkningerne gives der følgende eksempler på *nødvendige foranstaltninger*¹⁰²:

- Forhøjelse af kapitalkrav generelt.
- Forhøjelse af kapitalkrav på enkelte aktiver.
- Afdækning af risici på særskilte områder, f.eks. kreditaktier eller valutarisici.

¹⁰¹ Lov om finansiell virksomhed, §350

¹⁰² Forslag til lov om finansiell virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §349 (nugældende §350)

I praksis er bestemmelsen hovedsageligt blevet benyttet overfor forsikringselskaber, som er blevet påbudt henholdsvis at lukke for nytegning af forsikringer samt at etablere et bedre genforsikringsprogram.

Finanstilsynet skal forelægge påbuddet om at gennemføre *nødvendige foranstaltninger* for Det Finansielle Virksomhedsråd, før det udstedes, da et sådant påbud har videregående betydelige følger for virksomheden. Se særskilt afsnit om Det Finansielle Virksomhedsråd nedenfor.

Hvis den finansielle virksomhed ikke overholder påbuddet om at gennemføre de *nødvendige foranstaltninger* indenfor den påbudte tidsramme, kan Finanstilsynet inddrage virksomhedens tilladelse.

3. Inddragelse af tilladelse¹⁰³

Finanstilsynet har mulighed for at inddrage tilladelsen til at drive kreditinstitut i en række tilfælde udover ovennævnte. De fleste inddragelser af tilladelser sker efter anmodning fra den finansielle virksomhed, som er ophørt med at drive virksomhed af finansiell karakter eller er under likvidation.

Herudover har Finanstilsynet mulighed for at inddrage tilladelsen i følgende tilfælde:

- Hvis den finansielle virksomhed har foretaget grove eller gentagne overtrædelser af LFV eller tilhørende bestemmelser
- Hvis den finansielle virksomhed ikke længere overholder kravene til at få tilladelse i henhold til kapitel 3 i LFV
- Hvis den finansielle virksomhed ikke overholder kapitalkravene i LFV og ikke har tilvejebragt kapitalen indenfor den af Finanstilsynet fastsatte frist

En inddragelse af den finansielle virksomheds tilladelse er en meget vidtrækkende sanktion, og derfor formodes det, at denne sanktion først tages i brug efter, ”at der har været givet frist til afhjælpning ..., og at dette ikke er sket”¹⁰⁴.

¹⁰³ Lov om finansiell virksomhed §§223-225

¹⁰⁴ Forslag til lov om finansiell virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §236 (nugældende §224)

En inddragelse af tilladelsen er den ultimative sanktion overfor den finansielle virksomhed, og det må derfor formodes, at Finanstilsynet kun vil benytte sig af denne sanktionsmulighed i særlige situationer. Finanstilsynet har mulighed for at forlænge frister til overholdelse af kapitalkravene, således at virksomhederne har mulighed for at skaffe den nødvendige kapital eller eventuelt fusionere med en anden finansiell virksomhed.

Det Finansielle Virksomhedsråd skal godkende inddragelsen af tilladelsen før den gennemføres, da en inddragelse har videregående betydelige følger for virksomheden. Se særskilt afsnit om Det Finansielle Virksomhedsråd nedenfor.

5.2.4.2. Sanktioner overfor ledelsen

I henhold til reglerne i selskabslovgivningen er det et selskabs bestyrelse, der ansætter og afskediger direktøren. I finansielle virksomheder har Finanstilsynet dog en direkte sanktionsmulighed overfor direktører.

Afsætte en direktør¹⁰⁵

Finanstilsynet kan påbyde bestyrelsen i en finansiell virksomhed at afsætte en direktør, som ikke opfylder kravene til egnethed og hæderlighed (*fit & proper*). Hvis bestyrelsen ikke afsætter direktøren, kan Finanstilsynet inddrage instituttets tilladelse jævnfør beskrivelsen ovenfor.

Denne bestemmelse blev indføjet i lovgivningen i forbindelse med den nye Lov om Finansiell Virksomhed fra 2003. I den forudgående lovgivning var Finanstilsynets eneste sanktionsmulighed overfor manglende overholdelse af *fit & proper* at inddrage instituttets tilladelse.

I praksis vil der som oftest være en dialog imellem den finansielle virksomhed, Finanstilsynet og den pågældende direktør, hvor årsagen til direktørens manglende egnethed og hæderlighed kan drøftes, og efterfølgende vil direktøren og instituttet selvstændigt enes om at ophøre samarbejdet.

¹⁰⁵ Lov om finansiell virksomhed, §351

5.2.4.3. Sanktioner overfor den eksterne revision

Valg af revisor foretages normalt af aktionærene på selskabets generalforsamling. Dette er også tilfældet i pengeinstitutter, men Finanstilsynet er ligeledes tildelt særlige beføjelser på dette område. Finanstilsynet har således mulighed for at udpege ”ekstra” eksterne revisorer, udskifte revisorer eller iværksætte ekstraordinær revision af et pengeinstitut.

Ekstraordinær revision¹⁰⁶

Finanstilsynet kan til enhver tid iværksætte en ekstraordinær revision af et pengeinstitut. I praksis vil dette som oftest reelt være en sanktion overfor pengeinstituttet. Finanstilsynet har tillid til den eksterne revisor men ønsker at få gennemført en ekstraordinær revision. Det kan f.eks. forekomme, hvis Finanstilsynet frygter, at et institut er konkurstruet og ikke vil afvente den eksterne revisors revision af årsrapporten og rapportering i revisionsprotokollen.

Valg af ”ekstra” revisor¹⁰⁷

Udover de generalforsamlingsvalgte revisorer har Finanstilsynet mulighed for at udpege en ekstra ekstern revisor. Denne revisor skal arbejde efter samme retningslinjer mv. som de generalforsamlingsvalgte revisorer. Ifølge lovteksten kan Finanstilsynet kun benytte denne beføjelse i *særlige tilfælde*. I praksis må det formodes, at bestemmelsen skal benyttes, hvis et pengeinstitut er blevet udpeget som særligt risikofyldt, og Finanstilsynet ikke har tillid til de generalforsamlingsvalgte revisorer. Det kunne f.eks. være tilfældet, hvis revisorerne (ifølge Finanstilsynets mening) ikke har tilstrækkelig kompetence til at varetage opgaven. I henhold til bestemmelserne i Revisorloven skal den enkelte revisor ligeledes vurdere, om han har kompetence til at varetage opgaven, før han accepterer den.

Udskiftning af revisor¹⁰⁸

Hvis Finanstilsynet finder en revisor *åbenbart uegnet* til sit hverv, kan Finanstilsynet afskedige denne og udpege en anden ekstern revisor, som herefter fungerer som revisor, indtil der kan foretages nyt valg af revisor. I praksis vil det pågældende pengeinstitut sandsynligvis indkalde til en generalforsamling hurtigst muligt for at få valgt en ny revisor.

¹⁰⁶ Lov om finansiel virksomhed §199, stk. 7

¹⁰⁷ Lov om finansiel virksomhed §199, stk. 1

¹⁰⁸ Lov om finansiel virksomhed §199, stk. 4

Det interessante i denne sammenhæng er grad-bøjningen af Finanstilsynets tillid til revisor. Hvis revisor er *åbenbart uegnet*, kan Finanstilsynet afskedige ham. Ellers har Finanstilsynet kun mulighed for at udpege en ekstra revisor.

Øvrige sanktionsmuligheder

Udover de nedfældede sanktionsmuligheder i lov om finansiel virksomhed har Finanstilsynet mulighed for at benytte de generelle sanktionsmuligheder overfor statsautoriserede og registrerede revisorer. Finanstilsynet kan således indbringe en revisor for Disciplinærnævnet for statsautoriserede og registrerede revisorer. Disciplinærnævnet behandler klager over statsautoriserede og registrerede revisorer.

Finanstilsynet har gjort brug af denne sanktionsmulighed i forbindelse med gennemgangen af de aflagte årsrapporter fra pengeinstitutter for regnskabsåret 2005. Vi behandler de nye regnskabsregler om nedskrivninger og konsekvenserne heraf for pengeinstitutter og revisorer i afsnit 5.4.1.

5.2.4.4. Ankemuligheder

Alle afgørelser, som Finanstilsynet træffer på grundlag af lov om finansiel virksomhed eller regler udstedt på grundlag af denne lov, kan ankes¹⁰⁹ til Erhvervsankenævnet indenfor en periode på fire uger fra meddelelse om afgørelsen.

Erhvervsankenævnet er nedsat af Økonomi- og Erhvervsministeren, som udpeger en række sagkyndige medlemmer for en periode på fire år ad gangen. Afgørelser truffet af Erhvervsankenævnet kan indbringes for domstolene.

I praksis er Erhvervsankenævnet dog ikke anvendeligt. Sagsbehandlingstiden i Erhvervsankenævnet udgjorde i 2005 i gennemsnit 14 måneder¹¹⁰. Ofte har Finanstilsynets afgørelser store umiddelbare konsekvenser (f.eks. vil et pengeinstitut ikke kunne overleve længe uden en tilladelse til at drive virksomhed som kreditinstitut), og en fejlagtig afgørelse fra

¹⁰⁹ Lov om finansiel virksomhed §372, stk. 1

¹¹⁰ Erhvervsankenævnets årsberetning 2005, s. 5

Finanstilsynet skal derfor omstødes øjeblikkeligt, hvis de negative konsekvenser af afgørelsen skal undgås. Dette krav opfylder Erhvervsankenævnet ikke.

I praksis fungerer Erhvervsankenævnets afgørelser derfor hovedsageligt som en retskilde til fortolkning af fremtidige tvister indenfor det samme problemområde. Det er således begrænset, i hvilket omfang tilstedeværelsen af Erhvervsankenævnet styrker retstilstanden for de finansielle virksomheder, deres ledelse og den eksterne revisor.

Som udgangspunkt har klager ved ankenævnet ikke opsættende virkning¹¹¹, men i særlige tilfælde kan Erhvervsankenævnet tillægge klagen opsættende virkning¹¹². Disse særlige tilfælde er ikke nærmere defineret, og det er således ikke en lovbestemt retssikkerhed for pengeinstitutterne.

Retssikkerheden for de finansielle virksomheder er således hovedsageligt sikret ved, at alle afgørelser i *principielle sager* skal foretages af Det Finansielle Virksomhedsråd, som arbejder uafhængigt af Finanstilsynet.

5.2.4.5. Principielle afgørelser

Finanstilsynets beføjelser til at træffe afgørelser på det finansielle område er ikke ubegrænsede. I Lov om Finansiell Virksomhed fastslås det, at Det Finansielle Virksomhedsråd træffer afgørelse i ”... tilsynssager af principiel karakter samt i tilsynssager, der har videregående betydelige følger for finansielle virksomheder og finansielle holdingselskaber”¹¹³. Det Finansielle Virksomhedsråd er, som beskrevet tidligere i dette afsnit, et selvstændigt råd, som bistår og samarbejder med Finanstilsynet. Rådet består af personer med særlig juridisk og finansiell indsigt samt repræsentanter fra de finansielle brancher og Forbrugerrådet.

Finanstilsynet er forpligtet¹¹⁴ til at forelægge alle tilsynssager af principiel karakter samt sager med betydelige videregående følger for de finansielle virksomheder for Det Finansielle

¹¹¹ Dvs. at Finanstilsynets afgørelser ikke afventer ankenævnets behandling af klagen

¹¹² Bekendtgørelse om Erhvervsministeriets Erhvervsankenævn, §9

¹¹³ Lov om finansiell virksomhed, §345 stk. 2 nr. 1

¹¹⁴ Forslag til lov om finansiell virksomhed, L176 Folketinget 2002/03, bemærkninger til §344 (nugældende §345)

Virksomhedsråd. Herudover kan Det Finansielle Virksomhedsråd kræve¹¹⁵ at få sager fra Finanstilsynet forelagt.

Formålet med Det Finansielle Virksomhedsråd fremgår ikke direkte af lovbestemmelserne eller rådets forretningsorden. Men da Det Finansielle Virksomhedsråd medfører en indskrænkning af de vide beføjelser, som embedsmændene i Finanstilsynet i øvrigt er tildelt, må det formodes, at formålet med rådet er at øge retssikkerheden for de finansielle virksomheder.

Ligeledes fremgår det ikke af lovbemærkningerne eller rådets forretningsorden, hvad der forstås ved tilsynssager med *videregående betydelige følger*. Som udgangspunkt må dette omfatte tilsynssager, som vedrører inddragelse af tilladelser, afsættelse af direktører og eksterne revisorer. Finanstilsynets fortolkning af lovbestemmelsen fremgår delvist af ”Fit & Proper”-vejledningen¹¹⁶. Ifølge denne vejledning skal Det Finansielle Virksomhedsråd tage stilling til:

- påbud om at afsætte en direktør
- afgørelser om inddragelse af en virksomheds tilladelse
- afgørelser om at nægte en virksomhed tilladelse

I lovbemærkningerne til §350¹¹⁷ er det anført, at et påbud om nødvendige foranstaltninger altid vil få videregående betydelig følger for den finansielle virksomhed og derfor skal forelægges Det Finansielle Virksomhedsråd.

Det Finansielle Virksomhedsråd fremstår således som en effektiv vogter for retssikkerheden for de finansielle virksomheder. Ingen finansielle virksomheder skal frygte, at deres tilladelse til at drive virksomhed kan komme i fare, fordi Finanstilsynet agerer som både lovgivende, udøvende og dømmende instans.

¹¹⁵ Bekendtgørelse om forretningsorden for Det Finansielle Virksomhedsråd, §6 stk. 4

¹¹⁶ Vejledning om krav i den finansielle lovgivning til direktørers og bestyrelsesmedlemmers egnethed og hæderlighed (fit & proper) og krav til godkendelse af ejere af kvalificerede andele

¹¹⁷ Påbud om nødvendige foranstaltninger

5.3. SAMMENLIGNING MED ANDRE TILSYNSMYNDIGHEDER

Økonomi- og Erhvervsministeriet har tildelt Finanstilsynet relativt brede beføjelser til at udøve sin tilsynsvirksomhed. Finanstilsynet deltager både i lovgivningsarbejdet (reguleringsvirksomhed) og i udøvelsen af lovgivningen (tilsynsvirksomhed). Disse brede beføjelser samt sammenblandingen af lovgivende og udøvende kompetencer undrer os.

Vi har derfor valgt at sammenligne Finanstilsynets beføjelser med de beføjelser, som er tillagt andre lignende offentlige myndigheder. Vi vil hermed vurdere, om Finanstilsynets udvidede beføjelser er usædvanlige i den offentlige sektor, eller om det er normal praksis, at tilsynsmyndigheder har brede beføjelser.

5.3.1. Fødevarestyrelsen

Fødevarestyrelsen er en integreret del af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes departement og således underlagt Familie- og Forbrugerministeren. Fødevarestyrelsen skal føre kontrol med fødevarernes kvalitet og branchens håndtering af fødevarerne. Kontrollen varetages i praksis ved kontrolbesøg hos virksomheder, der producerer eller forhandler fødevarer. Kontrollen udføres af de tre fødevareregioner.

Alle virksomheder, der producerer eller forhandler fødevarer, skal have tildelt en autorisation hertil, før de må påbegynde deres virksomhed. Ved efterfølgende fratagelse af autorisationen skal aktiviteten med produktion eller forhandling af fødevarer øjeblikkeligt ophøre.

5.3.1.1. Beføjelser

Fødevarestyrelsen er i forbindelse med deres kontrolarbejde tildelt relativt store beføjelser. Beføjelserne udspringer af reglerne i Fødevareloven. Fødevarestyrelsen er ikke direkte omtalt i lovgivningen, men bemyndigelsen til Fødevarestyrelsens virke skal findes i denne lov-paragraf: ”Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan fastsætte regler om tilsyn og kontrol med, at loven eller de i medfør af loven fastsatte regler ... overholdes”¹¹⁸.

¹¹⁸ Lov om fødevarer, §50

Ministerens beføjelse til at føre tilsyn og kontrol varetages af Fødevarestyrelsen. Fødevarestyrelsen foretager sin kontrol ved uanmeldte besøg hos fødevarevirksomhederne. Styrelsens medarbejdere har fri adgang til ”...*offentlige og private ejendomme, lokaliteter, transportmidler, forretningsbøger, papirer mv*”¹¹⁹. Herudover har styrelsens medarbejdere mulighed for at få assistance fra politiet¹²⁰. Fødevarestyrelsen har således til enhver tid fri adgang til alle danske fødevarevirksomheder.

Herudover skal fødevarevirksomhederne bistå Fødevarestyrelsen i forbindelse med gennemførelsen af kontrollen og aflevere relevante økonomiske og regnskabsmæssige oplysninger.¹²¹

Kontrollen har tavshedspligt og må ikke videregive de personlige oplysninger, som de kommer i besiddelse af til tredjemand, uden at virksomheden har givet sit tilsagn hertil. Kontrollen arbejder ofte sammen med andre myndigheder herunder bl.a. SKAT. Fødevareregion tager f.eks. ofte på fælles razzia med både politi og SKAT ved den dansk-tyske grænse. De tre myndigheder optræder samlet men kontrollerer forskellige forhold i virksomhederne. Fødevareregionen kigger efter import af ulovlige fødevarer.

5.3.1.2. Sanktioner

I Fødevareloven er Ministeren for familie- og forbrugeranliggender tildelt en række sanktionsmuligheder, som i praksis varetages af Fødevarestyrelsen. Sanktionerne varierer lige fra anmærkninger iht. smiley-ordningen til fratagelse af autorisationen til at drive fødevarevirksomhed.

Smiley-ordningen er indført på grundlag af §56 i Fødevareloven, som bemyndiger ministeren til at offentliggøre resultater af kontrolbesøgene og til at fastsætte regler om, at resultaterne af kontrolbesøgene skal offentliggøres på kontrolstedet (i fødevarevirksomheden).

¹¹⁹ Lov om fødevarer, §53 stk. 1

¹²⁰ Lov om fødevarer, §53 stk. 2

¹²¹ Lov om fødevarer, §54 stk. 1

Indskærpelse og påbud

Hvis kontrollen konstaterer mindre væsentlige forhold, som ikke er i orden, vil det typisk resultere i en indskærpelse eller et påbud. En indskærpelse er en information til fødevarevirksomheden om, at et forhold ikke var i overensstemmelse med reglerne. F.eks. en revnet bordplade i køkkenet på en restaurant. Dette ville medføre en indskærpelse og et "lille smil" på smiley'en.

Påbud gives derimod når kontrollen mener, at der skal gøres noget specielt for, at virksomheden lever op til den rette kvalitet. Dette kan være at rengøringen er dårlig og skal forbedres. Dette medfører en "lige smiley" i rapporten.

Bødestraf

Ved gentagne overtrædelser af reglerne eller manglende opfølgning på tidligere udstedte påbud kan Fødevarestyrelsen give fødevarevirksomheden en bøde. Bødens størrelse afhænger af tidligere afsagte domme for lignende forseelser. Såfremt domstolene ikke tidligere har behandlet en tilsvarende sag, kan Fødevarestyrelsen politianmelde virksomheden.

Forbud

Ved grovere overtrædelser kan Fødevarestyrelsen give et forbud mod hele virksomheden eller dele heraf. Dette medfører ligeledes en "lige mund" i smiley'en, og forbudet trækkes først tilbage, når forseelsen er bragt i overensstemmelse med lovgivningen. Forbud benyttes ofte, hvis en virksomhed ikke retter sig efter tidligere indskærper eller påbud.

Fratagelse af autorisation¹²²

I de værste tilfælde kan en virksomhed miste sin autorisation til at drive fødevarevirksomhed. Dette sker, hvis den har overtrådt adskillige regler og ikke har gjort noget for at rette op på dem. Når en autorisation bliver taget fra en virksomhed, kan virksomheden ikke - som ved et forbud - rette op på dens fejl og derefter få autorisationen tilbage. I stedet skal der ansøges om en ny autorisation, og denne udstedes først efter en grundig gennemgang fra Fødevarestyrelsens side.

¹²² Lov om fødevarer, §52 stk. 3

*Ankemuligheder*¹²³

En fødevarevirksomhed, som modtager et forbud eller fratages sin autorisation af Fødevarestyrelsen, kan indenfor fire uger fra modtagelsen af forbuddet eller fratagelsen af autorisationen indbringe afgørelsen for en domstol. Domstolen kan bestemme, at sagsanlægget har opsættende virkning, og at forbuddet eller frakendelsen af autorisationen afbrydes indtil ankesagen er afgjort.

5.3.1.3. Lovgivningsvirksomhed

Udover sin kontrol- og tilsynsvirksomhed deltager Fødevarestyrelsen i regeldannelsen på fødevare- og veterinærområdet. Fødevarestyrelsen assisterer således Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender med udarbejdelsen af lovforslag på fødevareområdet, og herudover udsteder Fødevarestyrelsen bekendtgørelser og vejledninger i medfør af bl.a. Fødevareloven.

5.3.2. Arbejdstilsynet¹²⁴

Arbejdstilsynet er den danske myndighed på arbejdsmiljøområdet. Arbejdstilsynet er et direktorat under Beskæftigelsesministeriet. Arbejdstilsynet varetager kontrollen med overholdelsen af arbejdsmiljøloven og tilhørende bekendtgørelser. Herudover assisterer Arbejdstilsynet Beskæftigelsesministeriet med udarbejdelse af lovforslag indenfor arbejdsmiljø og arbejdsskader, og Arbejdstilsynet udsteder bekendtgørelser i medfør af arbejdsmiljøloven.

5.3.2.1. Beføjelser

I forbindelse med Arbejdstilsynets påsyn med at arbejdsmiljøloven overholdes er Arbejdstilsynet tillagt en række beføjelser. Arbejdstilsynet har således adgang til ”*offentlige og private arbejdssteder*”¹²⁵ i det omfang, som det er påkrævet, for at tilsynet kan varetage deres arbejde. Arbejdstilsynet kan få bistand af politiet til at få adgang til et arbejdssted.

¹²³ Lov om fødevarer, §51 stk. 4-6

¹²⁴ Lov om arbejdsmiljø, §§69-80

¹²⁵ Lov om arbejdsmiljø, §76 stk. 3

Alle virksomheder, som er omfattet af arbejdsmiljøloven, er forpligtede til at give Arbejdstilsynet de oplysninger, som tilsynet anmoder om. Medarbejderne i Arbejdstilsynet er underlagt tavshedspligt.

5.3.2.2. Sanktioner¹²⁶

Når Arbejdstilsynet konstaterer et forhold, som strider imod lovgivningen, kan Arbejdstilsynet udstede et påbud om, at forholdet bringes i orden indenfor en given frist. Såfremt virksomheden ikke bringer forholdet i orden, kan Arbejdstilsynet politianmelde virksomheden. Hvis overtrædelsen er klar og ukompliceret, og der foreligger gældende domspraksis på området, kan Arbejdstilsynet udstede en bøde.¹²⁷ Hvis virksomheden ikke accepterer denne bøde, kan Arbejdstilsynet indbringe sagen for domstolene.

I tilfælde af betydelig overhængende fare for de ansattes eller andres sikkerhed kan Arbejdstilsynet påbyde, at de tilstedeværende fjerner sig fra farezonen, at brugen af en maskine ophører eller at arbejdet i det hele taget standses.

5.3.2.3. Lovgivningsvirksomhed

Udover at udføre tilsynsvirksomhed og vejlede virksomheder, offentligheden og arbejdsmarkedets organisationer om arbejdsmiljø deltager Arbejdstilsynet ligeledes i lovgivningsarbejdet. Det fremgår således bl.a. af arbejdsmiljølovens §72, at Arbejdstilsynet har til opgave at:

- bistå Beskæftigelsesministeriet med forberedelse af regler i henhold til loven
- udstede forskrifter i henhold til bemyndigelse fra Beskæftigelsesministeren

5.3.3. Sammenligning af Fødevarestyrelsen, Arbejdstilsynet og Finanstilsynet

Ovenfor har vi gennemgået henholdsvis Fødevarestyrelsens og Arbejdstilsynets opgaver, beføjelser og sanktionsmuligheder. I lighed med Finanstilsynet fungerer disse to offentlige instanser som kontrol- og tilsynsmyndighed på deres område. I forbindelse med deres kontrol- og tilsynsvirksomhed er de tillagt relativt store beføjelser til at få adgang til de virksomheder,

¹²⁶ Lov om arbejdsmiljø, §§77-77a

¹²⁷ Bekendtgørelse om anvendelse af administrativt bødeforelæg ved overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen, §2

som der føres tilsyn med. Der kræves ingen ransagningskendelse for at få adgang til fortroligt materiale i de virksomheder, som er underlagt tilsyn.

Alle tre kontrol- og tilsynsmyndigheder er tillagt sanktionsmuligheder, og alle tre myndigheder deltager i lovgivningsarbejdet i form af at assistere det ministerium, som de er underlagt, med at udarbejde lovforslag. Alle tre myndigheder er ligeledes blevet tillagt beføjelse til at udstede bekendtgørelser for det lovgivningsområde, som de arbejder indenfor.

Vi kan således konkludere, at de beføjelser, som Finanstilsynet er tillagt indenfor lovgivningsområdet og tilsynsområdet, ikke er usædvanlige i forhold til andre offentlige danske myndigheder. Tværtimod er den organisering og fordeling af opgaverne, som Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finanstilsynet har valgt stort set identisk med de tilsvarende imellem Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet og imellem Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Fødevarestyrelsen.

5.4. PRAKTISKE PROBLEMER VEDRØRENDE FINANSTILSYNET

Hidtil i dette projekt har vi behandlet de beføjelser, som Finanstilsynet er blevet tildelt igennem lovgivningen. Igennem vores løbende kontakt til ledelse og revisorer i pengeinstitutter har vi konstateret, at den generelle utilfredshed med Finanstilsynet ikke nødvendigvis direkte skyldes de beføjelser, som Finanstilsynet er blevet tildelt, men måske i højere grad hvordan Finanstilsynet vælger at udnytte disse beføjelser.

Vi vil derfor i dette afsnit påpege de praktiske problemstillinger, som ledelsen og revisorerne i pengeinstitutterne oplever i den løbende kontakt med Finanstilsynet. Det mest åbenlyse eksempel herpå er reglerne om behandling af nedskrivninger på kundeengagementer i den nye regnskabsbekendtgørelse, som trådte i kraft for regnskabsår fra og med 1. januar 2005. Den nye regnskabsbekendtgørelse har medført konflikter imellem Finanstilsynet på den ene side og ledelsen og revisorerne i pengeinstitutterne på den anden side.

Herudover oplever pengeinstitutterne, at de pålægges uforholdsmæssigt store administrative byrder i form af indberetninger, udarbejdelse af skriftlige forretningsgange og regler om skriftlig dokumentation i øvrigt.

5.4.1. Ny regnskabsbekendtgørelse om nedskrivninger¹²⁸

Den nye regnskabsbekendtgørelse om nedskrivninger trådte i kraft den 1. januar 2005. En nedskrivning er et beløb, som føres som udgift i pengeinstituttets regnskab for at tage højde for de forventede tab, som pengeinstituttet har beregnet sig til. Når man før nedskrev på udlån i forbindelse med værdioptagelse af udlånene i pengeinstituttets balance, brugte man udtrykket ”hensættelse”. Værdiansættelsen før 1. januar 2005 byggede på forsigtighedsprincippet, hvilket medførte, at pengeinstitutterne hensatte større beløb til tab, end en neutral tredjemand ville gøre. Herved var pengeinstitutternes resultater og egenkapital reelt undervurderede.

Fra 1. januar 2005 skal udlån værdiansættes efter ”neutralitetsprincippet” ifølge den nye regnskabsbekendtgørelse om nedskrivninger. Mange pengeinstitutter havde før i tiden foretaget

¹²⁸ Dansk Bankvæsen, s. 289

for store hensættelser på deres engagementer. Hensættelserne blev anset som en ”buffer”, som kunne bruges til resultatudjævning i dårlige år. Den nye regnskabsbekendtgørelse bygger på de samme tendenser, som har vundet indpas i såvel den internationale regnskabsregulering (IFRS) som den nye danske årsregnskabslov. Der er således større fokus på neutralitet og markedsværdi.

5.4.1.1. Nedskrivning på udlån mv. i regnskaberne¹²⁹

I forbindelse med årsrapporten, halvårsregnskabet og kvartalsregnskabet skal pengeinstituttet opgøre deres nedskrivninger. Opgørelsen skal således foretages hvert kvartal efter samme metode som ved aflæggelse af årsrapporten.

De enkelte engagementer skal hver især gennemgås¹³⁰ og have en individuel bedømmelse med hensyn til risiko og herunder tilbagebetalings sandsynligheden. Nedskrivninger på disse engagementer kaldes ”individuelle nedskrivninger”, da hvert engagement vurderes individuelt.

Pengeinstitutterne kan ligeledes nedskrive på porteføljer af ensartede lån¹³¹ på baggrund af statistiske beregninger og debitorrisiko. Det kan f.eks. være billån, anlægslån til vognmænd eller lån til landmænd, der har griseproduktion. Disse nedskrivninger benævnes gruppevis nedskrivninger. De gruppevis nedskrivninger omfatter nedskrivninger som følge af hændelser, som *er* indtruffet men endnu ikke rapporteret til pengeinstituttet (IBNR¹³²). Det er f.eks. tilfældet, hvis der er udbrudt svinepest i Danmark. Pengeinstituttet ved, at de vil lide tab på nogle af engagementerne med svinebønder, men ingen af disse landmænd har rapporteret om faldende indtjening endnu.

Når der foretages en nedskrivning, skal pengeinstituttet fratække beløbet på den aktivpost, som den vedrører, så den reelle værdi fremgår af årsrapporten.

¹²⁹ Dansk Bankvæsen, s. 290

¹³⁰ Bekendtgørelse om finansielle rapporter for kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber m.fl., §51 stk. 1

¹³¹ Bekendtgørelse om finansielle rapporter for kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber m.fl., §53 stk. 1

¹³² Incurred But Not Reported

5.4.1.2. *Nedskrivninger i praksis*¹³³

Pengeinstituttet skal opgøre nedskrivninger hvert kvartal og indberette disse til Finanstilsynet. Opgørelsen af nedskrivningerne sker i samarbejde med den enkelte kunderådgiver, som kender kunden, og en kreditmedarbejder som har et mere bredt kendskab til f.eks. udviklingen i kundens branche. Opgørelsen af nedskrivninger er således en tidskrævende proces, som involverer hovedparten af personalet i pengeinstitutterne. Finanstilsynet kræver, at der foreligger en forretningsgang, der beskriver hvordan pengeinstitutterne håndterer opgørelsen af nedskrivningerne.

For at et pengeinstitut kan foretage en nedskrivning, skal der være sket en hændelse i det enkelte engagement, som medfører en dårligere tilbagebetalingsevne. Det kaldes på fagsprog: ”objektive evidence” (OEI-hændelse). Et eksempel på en OEI hændelse kan være en skilsmisse hos en familie. Familien skal skilles, villaen skal højst sandsynlig sælges, og der er pludselig kun én indkomst hos hver af ægtefællerne til at finansiere en husstand. Debtors betalingsevne er blevet forringet. Andre typiske eksempler er længerevarende sygdom, arbejdsløshed, psykisk nedbrud mv.

Lovgivningen¹³⁴ oplister følgende eksempler, hvor der altid er indtruffet en OEI-hændelse. Listen er ikke udtømmende:

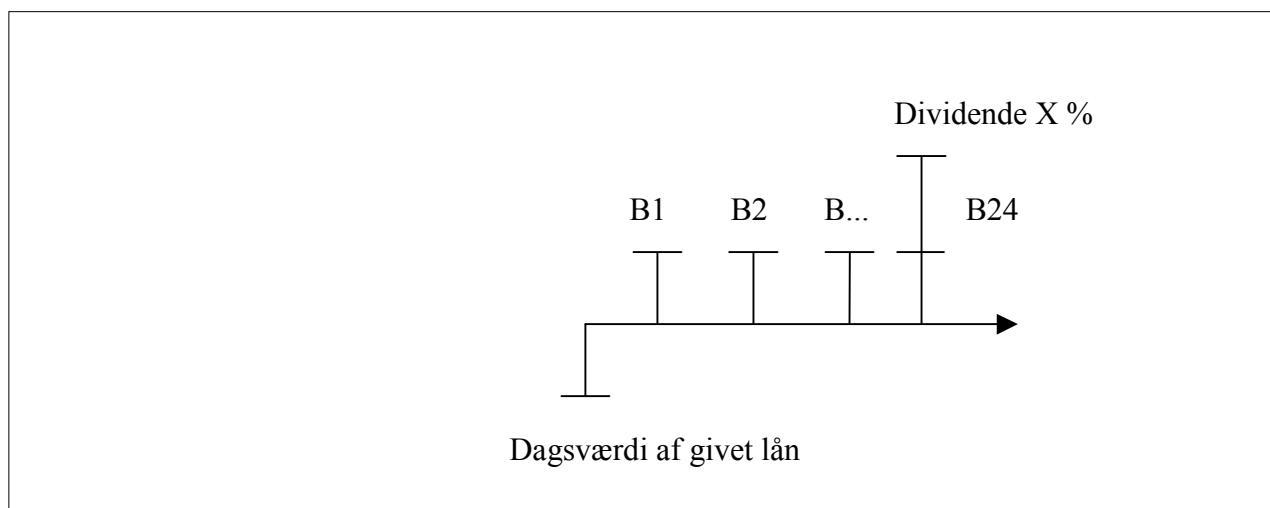
- låntager er i betydelige økonomiske vanskeligheder,
- låntagers kontraktbrud, eksempelvis i form af manglende overholdelse af betalingspligt for afdrag og renter,
- virksomheden yder låntager lempelser i vilkårene, som ikke ville være overvejet, hvis det ikke var på grund af låntagers økonomiske vanskeligheder, eller
- det er sandsynligt, at låntager vil gå konkurs eller bliver underlagt anden økonomisk rekonstruktion.

Individuel nedskrivning

Modellen nedenfor viser, hvordan et pengeinstitut kan beregne dagsværdien af et givet lån og dermed størrelsen af den individuelle nedskrivning.

¹³³ Dansk Bankvæsen, s. 290

¹³⁴ Bekendtgørelse om finansielle rapporter for kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber m.fl., §51 stk. 2



Figur 3 - Nedskrivningsmodel

Nedskrivningen beregnes ved, at der bliver opstillet en betalingsrække på f.eks. 24 måneder¹³⁵, hvor det forventede afdrag i månederne tilbagediskonteres til beregningstidspunktet med kalkulationsrenten, som svarer til den effektive rente på lånet. Perioden på de 24 måneder er udvalgt, fordi det i det konkrete eksempel skønnes at være den periode, hvor kunden fortsat kan overholde sine forpligtelser overfor pengeinstituttet. Det skønnes, at kunden ikke vil kunne indfri sine resterende forpligtelser overfor pengeinstituttet, når der er gået 24 måneder. Derfor beregner pengeinstituttet den dividende¹³⁶ i den 24. måned, som pengeinstituttet regner med at kunne få fra kunden. Denne tilbagediskonteres ligeledes til beregningstidspunktet.

Den samlede nedskrivning udgør forskellen mellem det tilbagediskonterede lån og lånets nominelle størrelse på beregningstidspunktet. Modellen og metoden til beregning af nedskrivningerne afhænger af det enkelte pengeinstitut. Finanstilsynet stiller ikke direkte krav til, hvor lang en tilbagebetalingstid man benytter ved beregning af nedskrivningerne.

Gruppevise nedskrivninger

Der skal foretages vurdering af gruppevise nedskrivninger på alle pengeinstituttets engagementer, som der ikke er foretaget individuel nedskrivning på. Dog skal der ikke foretages gruppevise nedskrivninger på engagementer, som ikke kan indpasses i en gruppe. Kravene til inddelingen i grupper er: *"Gruppevis vurdering foretages på grupper af udlån og*

¹³⁵ Praktisk eksempel fra et pengeinstitut – det enkelte pengeinstitut fastlægger selv periodens længde

¹³⁶ Denne dividende udgør 2% i ovennævnte eksempel

*tilgodehavender, der har ensartede karakteristika med hensyn til kreditrisiko.*¹³⁷. Det kan f.eks. være vognmænd i Nordjylland eller privatkunder med rentetilpasningslån.

Når pengeinstituttet har en ensartet gruppe, der opfylder ovenstående krav, kan de foretage gruppevis nedskrivninger. En gruppevis nedskrivning kan f.eks. blive aktuel, hvis nye krav til vognmænd vedrørende hviletider og prisstigninger på dieselolie medfører en overordnet dårligere indtjening i branchen.

Beregningen af selve den gruppevis nedskrivning foretages efter samme princip som de individuelle nedskrivninger. Nutidsværdien af engagementerne beregnes ved en tilbagediskontering af de forventede fremtidige betalingsmønstre, og der fastsættes en dividende. Beregningen skal tage udgangspunkt i pengeinstituttets historiske erfaringer med tab på denne gruppe af engagementer. Satserne og løbetiderne varierer fra pengeinstitut til pengeinstitut.

Problemer i praksis for pengeinstitutter

Umiddelbart fremstår de ovenfor beskrevne regler og principper om opgørelse af nedskrivninger som simple og fornuftige. Men den praktiske anvendelse af principperne har givet store problemer i pengeinstitutterne. Pengeinstitutterne har igennem mange år været præget af forsigtighedsprincippet ved vurdering af engagementer. Denne kultur i pengeinstitutterne er blevet understøttet af Finanstilsynet, som på inspektionsbesøgene har krævet stor forsigtighed ved vurderingen af engagementer og krævet, at der blev foretaget hensættelser til tab ved den mindste indikation for, at der var risiko for tab.

Dette forsigtighedsprincip blev fra dag-til-dag erstattet af et neutralitetsprincip, og samtidig skulle enhver nedskrivning dokumenteres med en beregning og ikke, som det tidligere havde været praksis, et (tilfældigt) skønnet beløb.

Opgørelsen af de gruppevis nedskrivninger er dog et større problem for pengeinstitutterne. Et pengeinstitut skal kunne opdele engagementerne i grupper med ensartede kreditrisici for at kunne anvende reglerne om gruppevis nedskrivninger. Herudover skal der være indtruffet en objektiv indikation (OEI) på, at gruppens betalingsevne er forringet. Det største problem er dog,

¹³⁷ Bekendtgørelse om finansielle rapporter for kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber m.fl., §53 stk. 2

at faldet i betalingsevnen skal kunne måles pålideligt. Der skal altså foreligge et historisk datagrundlag, som kan dokumentere, hvad konsekvensen af den indtrådte OEI forventes at blive.

Dette detaljerede datagrundlag forefindes ikke på nuværende tidspunkt i pengeinstitutterne. De enkelte pengeinstitutter har derfor forsøgt at udarbejde modeller til at foretage alternative skøn over de gruppevise nedskrivninger i forbindelse med årsrapporterne for 2005 og 2006. I visse tilfælde har enkelte pengeinstitutter og brancheforeninger forelagt deres modeller for Finanstilsynet til godkendelse. Alle disse modeller er blevet kasseret af Finanstilsynet. Pengeinstitutterne har derfor forsøgt at søge assistance hos Finanstilsynet til udarbejdelse af anvendelige modeller, men Finanstilsynet har afvist ethvert samarbejde.¹³⁸

Konsekvensen af den store usikkerhed om de nye regnskabsregler var, at Fondsrådet udstedte påbud om korrektion af en række pengeinstitutters årsrapporter for 2005. Fondsrådet godkendte således ikke de af pengeinstitutterne anvendte modeller til opgørelse af gruppevise nedskrivninger. Vi vil nedenfor gennemgå to af disse afgørelser for at illustrere problemernes omfang.

*Afgørelse 1*¹³⁹

Et pengeinstitut har indregnet gruppevise nedskrivninger på baggrund af statistik over tab for årene 1999 til 2004 i pengeinstituttet, og forskellen mellem et gennemsnittet heraf og de foretagne individuelle nedskrivninger blev indregnet som gruppevise nedskrivninger. Nedskrivningerne var således udelukkende baseret på generelle historiske skøn, og der var ikke taget hensyn til objektive indikatorer.

Fondsrådets afgørelse:

Fondsrådet påpegede overfor pengeinstituttet, at måden, hvorpå de gruppevise nedskrivninger i årsrapporten var opgjort på, ikke var i overensstemmelse med de internationale regnskabsstandarder samt regnskabsbekendtgørelsens § 53. Fondsrådet påtalte overfor pengeinstituttet, at de ikke havde opstillet eksplicitte betalingsrækker til brug for at beregne de gruppevise nedskrivninger. De blev derfor påbudt at gøre det fremover. Fondsrådet påbød ligeledes jfr. LFV §374 stk. 5, at pengeinstituttet skulle udarbejde en ny årsrapport for 2005, da

¹³⁸ Oplyst ved interview af flere direktører i pengeinstitutter (se afsnit 5.4.2)

¹³⁹ Afgørelse fra Fondsrådet, www.ftnet.dk/sw22611.asp

pengeinstituttet ikke kunne dokumentere nogen objektive indikationer, der ville værdiforringe betalingsevnen hos debitorerne.

Afgørelse 2¹⁴⁰

Et pengeinstitut havde ifølge Fondsrådet opgjort de gruppevise nedskrivninger og hensatte forpligtelser i årsrapporten for 2005 med forkerte begrundelser. Pengeinstituttet redegjorde for tre forhold, som var grundlaget for at pengeinstituttet havde forøget de gruppevise nedskrivninger i året:

1. Renteudviklingen ultimo 2005, som ville medføre stagnerende og faldende huspriser samt et fald i værdien af boligudlejningsejendomme
2. Udviklingen i det lokale erhvervsliv med stigende arbejdsløshed til følge
3. Finanstilsynets skrivelse om risikoen på ejendomsmarkedet ved en eventuel prisboble

Fondsrådets afgørelse:

Med hensyn til punkt 1 mente Fondsrådet ikke, at der kunne konstateres stagnerende og faldende priser på huse samt boligudlejningsejendomme. Punkt 2 blev ligeledes afvist, da Fondsrådet mente, at arbejdsløsheden tværtimod var faldende. Fondsrådet fandt ikke, at punkt 3 kunne begrunde en nedskrivning, da der ikke var tale om en indtruffen begivenhed, som medførte at betalingsevnen blev forværret hos debitorerne.

Fondsrådet påpegede ligeledes i denne afgørelse, at der manglede dokumentation for sammenhængen imellem de udefrakommende hændelser og fremtidige tab på pengeinstituttets udlån. Herudover påpegede Fondsrådet, at pengeinstituttet ikke havde opstillet de krævede eksplicitte betalingsrækker ved beregningen af de gruppevise nedskrivninger.

5.4.1.3. Opsummering og vores vurdering

Ovenstående afgørelser viser tydeligt, at pengeinstitutterne ikke har forstået indholdet af de nye regnskabsbestemmelser om nedskrivninger. Ovenstående afgørelser er ikke udtryk for særligt sjuskede pengeinstitutter men tegner et generelt billede af, hvordan de fleste pengeinstitutter havde fortolket og anvendt regnskabsbestemmelserne i årsrapporten for 2005.

¹⁴⁰ Afgørelse fra Fondsrådet, www.ftnet.dk/sw22565.asp

Efter langvarige drøftelser i branchen og fortolkning af de afsagte afgørelser fra Fondsrådet har pengeinstitutterne opnået en bedre forståelse for de nye reglers indhold i løbet af 2006. Men der er stadig stor tvivl om, hvordan reglerne om gruppevise nedskrivninger skal anvendes i praksis. Hvordan måler man faldet i betalingsevnen for en gruppe (f.eks. vognmænd) pålideligt på grundlag af en indtruffet OEI (f.eks. stigende oliepriser)? Og hvordan opstiller man fremtidige betalingsrækker for en gruppe på 200 vognmænd?

De enkelte pengeinstitutter har forsøgt at udvikle modeller, men Finanstilsynet vil ikke godkende disse modeller. Ingen pengeinstitutter kender derfor konklusionen, hvis netop deres offentliggjorte årsrapport for 2006 bliver udvalgt til kontrol af Fondsrådet.

Efter vores mening er det en fuldstændig urimelig situation at stille såvel ledelsen som revisorerne i pengeinstitutterne i. Ledelsen i pengeinstitutterne ved ikke, om den aflagte årsrapport er rigtig eller forkert, og hvordan skal revisorerne påføre årsrapporten en erklæring, når ingen ved, hvordan regnskabsbestemmelserne skal fortolkes. Diskussionerne om de nye regnskabsbestemmelser er et eksempel på den generelle utilfredshed, som pengeinstitutterne udtrykker i forhold til samarbejdet med Finanstilsynet.

5.4.2. Øvrige praktiske problemer

Den generelle utilfredshed med Finanstilsynet skyldes ikke udelukkende de nye regnskabsregler om nedskrivninger. Utilfredsheden skyldes også de administrative byrder, som pengeinstitutterne oplever, at Finanstilsynet pålægger dem. For at få et bedre indblik i branchens generelle holdning til Finanstilsynet vil vi gennemføre en undersøgelse blandt ledelsesmedlemmerne i danske pengeinstitutter.

En undersøgelse af ledelsen i danske pengeinstitutters holdning til Finanstilsynet kan gennemføres på flere forskellige måder, og vi vil nedenfor argumentere for den valgte fremgangsmåde.

5.4.2.1. Planlægning af undersøgelsen

Undersøgelsesform

Vi mener overordnet, at vores undersøgelse kan gennemføres på to forskellige måder. I form af et spørgeskema eller ved interviews. Fordelen ved anvendelse af et spørgeskema er, at respondenterne føler sig anonym og mindre forpligtet af sin besvarelse, som antages at indgå i en større gruppe af besvarelser. Endvidere er besvarelsen ikke tidskrævende og er dermed billig for såvel spørger som respondent. Det muliggør en større population i undersøgelsen og giver derfor statistisk set et mere sikkert resultat. Ulempen ved spørgeskemaundersøgelse er, at det er nødvendigt at gruppere besvarelserne på en skala, og at der derfor ikke forekommer mere subjektive besvarelser (f.eks. kan en respondent ikke svare: ”generelt er jeg meget tilfreds med Finanstilsynet, men jeg mener ikke, at de har tilstrækkelig kompetence til at udføre regnskabskontrol”).

Fordele og ulemper ved interviews er de samme som spørgeskemaundersøgelser – med modsat fortegn. Interviews er tidskrævende og dyre, og derfor er populationen mindre. Resultatet bliver derfor statistisk set mindre præcist. Fordelen er, at respondentens subjektive meninger bliver registreret og indgår i undersøgelsen. Endvidere er det muligt for spørgeren at fortolke respondentens besvarelse ud fra kropssprog, ordvalg mv. Spørgeren har ligeledes mulighed for at stille supplerende spørgsmål, hvis det viser sig, at respondenterne har en særligt interessant holdning til et emne.

Vi har valgt at gennemføre vores undersøgelse som interview. Vi har behov for at fortolke respondenternes besvarelse af spørgsmålene, og hovedparten af vores spørgsmål kan ikke besvares f.eks. på en skala fra et til fem men kræver subjektive besvarelser. Det er også vores opfattelse, at vi kan forøge vores eget kendskab til samspillet mellem ledelsen og Finanstilsynet ved at gennemføre interviews, og derved kan de gennemførte interviews bidrage til andre afsnit i dette projekt.

Populationens størrelse

Valget af interview som undersøgelsesform begrænser populationens størrelse i undersøgelsen. Først og fremmest har vi kun mulighed for at gennemføre et vidst antal interviews indenfor projektperioden. Herudover har sparekassedirektører, bankdirektører, kreditchefen osv. i forvejen

en overfyldt kalender, og vi mener kun, at vi kan tillade os at bruge 1-2 timer af deres tid på et interview, hvis deres holdninger indgår direkte i dette projekt.

Der foregår løbende en erfaringsudveksling imellem direktionsmedlemmerne i danske pengeinstitutter igennem ERFA-grupper og brancheorganisationer, og vi forventer derfor, at der ikke vil være store afvigelser imellem holdningerne blandt respondenterne. Det medfører, at undersøgelsens resultat er relativt pålideligt, selvom antallet af respondenter er begrænset. Vi har derfor valgt at gennemføre vores interviews med en population på 5-10 respondenter.

Respondenter

Den direkte kontakt til Finanstilsynet varetages oftest af den øverste ledelse i pengeinstitutterne. Vi vil derfor forsøge at gennemføre interviews med direktører, underdirektører og kreditchef. Derimod har det ingen relevans at inddrage afdelingsledere i undersøgelsen, da disse kun sjældent er i direkte berøring med Finanstilsynet. Bestyrelsen i pengeinstitutterne kommunikerer ligeledes kun sjældent med Finanstilsynet, og vi vil derfor ikke inddrage bestyrelsesmedlemmer i vores undersøgelse.

For at opnå en repræsentativ population burde vores undersøgelse omfatte direktionsmedlemmer i såvel små som store pengeinstitutter. Det er dog ikke lykkedes os at finde direktionsmedlemmer i de ti største pengeinstitutter, som ønsker at deltage i undersøgelsen, og undersøgelsen vil således kun omfatte mindre og mellemstore pengeinstitutter. Dette er selvfølgelig en svaghed i undersøgelsen. Samtidig mener vi dog, at de mest interessante holdninger til Finanstilsynets virksomhed netop findes i de små og mellemstore pengeinstitutter, som skal bruge forholdsmæssigt flere ressourcer på at opfylde Finanstilsynets krav. Det er en mindre belastning for f.eks. Danske Bank eller Nordea, at der skal ansættes en eller to ekstra medarbejdere til at sikre overholdelsen af Finanstilsynets krav.

Vi vil således udvælge vores population på 5-10 respondenter blandt direktører, underdirektører og kreditchef i mindre og mellemstore pengeinstitutter.

Undersøgelsens gennemførelse

Det var oprindeligt vores hensigt at gennemføre vores undersøgelse ved at udarbejde et detaljeret spørgeskema, som vi ville benytte til at udspørge respondenterne. Efterfølgende har vi droppet denne ide, da vi frygtede, at et sådant spørgeskema ville fastlåse diskussionen i forbindelse med interviewet på den indgangsvinkel, som vi havde valgt. I stedet ønskede vi at få en åben diskussion med respondenterne, som måske kunne afdække andre problemstillinger end dem, som vi på forhånd havde udvalgt. Vi har derfor valgt at udarbejde et mødeoplæg (se bilag 1), som på forhånd blev fremsendt til respondenterne. Mødeoplæget giver respondenterne mulighed for at forberede sig på de emneområder, som vi vil drøfte i forbindelse med interviewet. Men samtidig fastlåser det ikke respondenterne i en bestemt ”tankegang”.

Udover det fremsendte mødeoplæg har vi som forberedelse til vores interviews nedskrevet en række stikord og spørgsmål i en mødedisposition (se bilag 2). Mødedispositionen skal fungere som en huskeliste, som sikrer, at diskussionen i forbindelse med interviewet inddrager de områder og problemstillinger, som vi gerne vil drøfte med respondenterne.

Mødeoplægget er formuleret i et neutralt sprogbrug for at undgå, at respondenternes holdninger på forhånd bliver påvirket i en positiv eller negativ retning. Mødedispositionen, som ikke bliver forelagt respondenterne, indeholder derimod en række subjektive udsagn. Det er derfor vigtigt, at vi under interviewene er opmærksomme på at benytte en spørgeteknik, som ikke afslører vores egen subjektive holdning til problemstillingerne.

Anonymitet

Ledelsen i pengeinstitutter er normalt tilbageholdende med at udtrykke offentlig kritik af Finanstilsynet. Pengeinstitutterne har en – måske ubegrundet – frygt for, at offentlig kritik af Finanstilsynet vil medføre øget opmærksomhed fra Finanstilsynets side imod det pågældende pengeinstitut. Vi har derfor aftalt med alle deltagerne i undersøgelsen, at de har fuld anonymitet i forhold til deres udtalelser og deres deltagelse i undersøgelsen.

Vi mener ikke, at denne anonymitet er et problem i forhold til undersøgelsens validitet. Undersøgelsen gennemføres ved personlige interviews, og vi mener ikke, at der er risiko for, at respondenterne vil komme med usande udsagn under dække af deres anonymitet.

5.4.2.2. Resultat af undersøgelsen

Vores interviews med ledelsesmedlemmer i mindre og mellemstore pengeinstitutter afdækkede generelt set de problemstillinger, som vi havde forventet. Vi havde forventet, at de interviewede direktører og kreditchefer havde en kritisk holdning til Finanstilsynets arbejde, men vi blev alligevel overrasket på dette område.

De interviewede kreditchefer og direktører havde en meget kritisk holdning til Finanstilsynet, og udtalelser som *"Finanstilsynet er en reel trussel imod vores fremtidige eksistens"*, og *"vi kunne aldrig finde på at ringe til Finanstilsynet for at søge rådgivning"* illustrerer meget tydeligt den generelle holdning.

Vores interviews afdækkede følgende emner og problemstillinger, som vi vil analysere yderligere:

- Inspektionsbesøg (Finanstilsynets fokus og arbejdsform)
- Manglende samarbejdsvilje fra Finanstilsynet side
- Retssikkerhed
- Administrative byrder (belastningen for pengeinstitutterne og deres tidsforbrug)
- Problemerne for de helt små institutter

Vi vil analysere disse problemstillinger yderligere nedenfor. Denne analyse vil vi afslutte med en række forslag til forbedring af det fremtidige samarbejde imellem Finanstilsynet og pengeinstitutterne.

Alle holdninger, udtalelser mv. i de efterfølgende afsnit stammer – medmindre andet er angivet – fra vores interviews med ledelsesmedlemmer i danske pengeinstitutter.

5.4.2.3. Finanstilsynets holdning til problemstillingerne

Pengeinstitutternes holdning til Finanstilsynets arbejde er meget ensidig, og det var også den naturlige respons, som vi forventede at få på vores interviews. Pengeinstitutterne vil til enhver tid ønske at blive underlagt så lidt kontrol som muligt. For at få et mere nuanceret billede af

samarbejdet imellem Finanstilsynet og pengeinstitutterne vil vi derfor også undersøge Finanstilsynets holdning til problemstillingerne.

Vi har på forhånd kontaktet to inspektører i Finanstilsynet, som har udtrykt velvillighed til at svare på spørgsmål vedrørende Finanstilsynets arbejde. Efter gennemførelsen af vores interviews af ledelsesmedlemmer i pengeinstitutter har vi udarbejdet en række spørgsmål til de pågældende medarbejdere i Finanstilsynet. Spørgsmålene fremgår af bilag 3.

Spørgsmålene er ikke udarbejdet efter samme neutrale skabelon, som vi benyttede til spørgsmålene til ledelsesmedlemmerne i pengeinstitutterne. Vi ønsker at høre Finanstilsynets holdninger til de problemstillinger, som pengeinstitutterne har anført overfor os. For at sikre at medarbejderne fra Finanstilsynet svarer direkte på disse problemstillinger, har vi gengivet problemstillingerne i spørgeskemaet.

Vi fremsendte spørgeskemaet til de to medarbejdere i Finanstilsynet, som på forhånd havde tilkendegivet, at de var villige til at svare på vores spørgsmål. Da medarbejderne så indholdet af spørgsmålene, ændrede de dog holdning og ønskede ikke at deltage i undersøgelsen.

Vores erfaring med kontakten til Finanstilsynet er således den samme, som pengeinstitutterne har tilkendegivet overfor os. Medarbejderne i Finanstilsynet er meget tilbageholdende med at fremkomme med egne holdninger og deres egen stillingtagen til problemstillinger. De efterfølgende afsnit indeholder derfor desværre ikke Finanstilsynets holdning til de fremførte problemstillinger.

5.4.2.4. Inspektionsbesøg

Pengeinstitutternes direkte kontakt med Finanstilsynet finder hovedsageligt sted i forbindelse med inspektionsbesøg. I praksis finder inspektionsbesøgene sted hvert 4. år – ganske som Finanstilsynet oplyser – og vi har i vores interviews både haft kontakt til pengeinstitutter, som netop har overstået et inspektionsbesøg, og institutter som sidst har haft besøg af Finanstilsynet for henholdsvis 2, 3 og 4 år siden.

Frygt for inspektionsbesøg

Finanstilsynets inspektioner er en begivenhed, som har stor bevågenhed på direktionsgangene i pengeinstitutterne. Når indkaldelsen af materiale forud for inspektionsbesøget modtages fra Finanstilsynet, bliver hele ledelsesgruppen straks orienteret, og kreditafdelingen begynder at udarbejde det ønskede materiale til Finanstilsynet. Indkaldelsen kan også mærkes blandt direktørerne. ”De mere urutinerede direktører er skræmte i flere måneder forud for Finanstilsynets besøg – det kan simpelthen ikke være meningen”, udtaler en af de mere ”rutinerede” direktører, som vi har interviewet.

Selvom pengeinstitutterne i deres daglige arbejde gør alt, hvad de kan, for at overholde love og bekendtgørelser, frygter de Finanstilsynets inspektører, og hvilke anmærkninger og påtaler deres inspektionsbesøg giver anledning til. Typisk bliver alle forretningsgange, retningslinjer mv. gennemgået forud for inspektionen for at sikre, at de overholder lovgivningen.

Indkaldelse af materiale

1-2 måneder før selve inspektionsbesøget udsender Finanstilsynet en indkaldelse af materiale til inspektionsbesøget. Pengeinstituttet skal indenfor ganske få dage efter indkaldelsen indsende information om pengeinstituttets ti største engagementer. Herudover skal pengeinstituttet indsende en række andre redegørelser og specifikationer indenfor 3-4 uger. Det drejer sig om detaljerede oplysninger om alle større engagementer, kopier af forretningsgange, det seneste budget og økonomisk rapportering for de seneste perioder. Indkaldelsen af materiale er kun i begrænset omfang tilpasset det enkelte pengeinstitut.

I et mellemstort pengeinstitut er tidsforbruget til udarbejdelsen af det ønskede materiale – hovedsageligt den detaljerede information om de største engagementer – op til én måned i pengeinstituttets kreditafdeling. Finanstilsynets frist på 3-4 uger kan derfor være svær at overholde.

Holdningen til hyppigheden af inspektionsbesøgene er forskellig. I de helt små pengeinstitutter er holdningen, at meget omfattende inspektionsbesøg hvert 4. år er hensigtsmæssigt. Det skyldes, at disse pengeinstitutter ofte må søge eksternt rådgivning hos f.eks. revisorer for at sikre, at det indsendte materiale overholder lovgivningen. I de mellemstore pengeinstitutter, som selv har

kompetencen til at udarbejde det ønskede materiale, er der ønske om oftere og mindre inspektionsbesøg, så den meget store arbejdsbelastning på kreditafdelingen i op til én måned forud for inspektionsbesøget undgås.

Fokus er ændret

Finanstilsynets fokusområder ved inspektionsbesøgene har ændret sig. Førhen har Finanstilsynets fokus hovedsageligt været rettet direkte mod den mest risikofyldte post i pengeinstitutterne – kreditrisikoen på udlån. Således blev det meste af tiden i forbindelse med inspektionsbesøgene benyttet til gennemgang af engagementer og herunder forespørgsler til kreditafdelingen omkring baggrunden for de foretagne vurderinger. En mindre del af tiden blev benyttet til gennemgang af investeringsområdet og solvens og herunder pengeinstituttets placering af midler.

I dag fokuserer Finanstilsynet stadig på kreditrisikoen på engagementer i forbindelse med inspektionsbesøgene. Men gennemgangen bliver foretaget på forhånd før selve inspektionsbesøget. På selve inspektionsbesøget rapporterer inspektørerne resultatet af deres undersøgelser vedrørende engagementer til ledelsen. Denne rapportering indeholder en grundig gennemgang af nogle få engagementer og ellers kun nogle generelle kommentarer. De enkelte engagementer drøftes således ikke med kreditafdelingen.

I stedet benyttes hovedparten af inspektionsbesøget til at gennemgå forretningsgange. De pågældende forretningsgange omfatter hvidvaskning/terrorloven og §71-forretningsgangene. Forretningsgangene er fremsendt til Finanstilsynet på forhånd. På inspektionsbesøget fokuseres der på, om forretningsgangene efterleves i praksis. Dette kontrolleres ved interviews med medarbejderne og ved stikprøvevis kontrol af kundesager.

Pengeinstitutterne er uforstående overfor Finanstilsynets nye fokus. Pengeinstitutterne oplever stadig, at vurderingen af engagementer er det vigtigste risikoområde i deres virksomhed, og forstår ikke, at der ikke er større fokus herpå. Samtidig er både de små og mellemstore pengeinstitutter stadigvæk så små, at der arbejdes i små og flade organisationer, hvor der ikke er langt fra yngste medarbejder til direktøren. Indarbejdelsen af funktionsadskillelse og detaljerede

forretningsgange virker derfor som et unødvendigt ressourceforbrug. Ressourcer som i stedet kunne være brugt på at udvikle pengeinstituttet.

Pengeinstitutterne har forelagt deres holdninger for Finanstilsynet. Finanstilsynet har ikke svaret entydigt på pengeinstitutternes undren over det nye fokus, men har dog i enkelte tilfælde indikeret, at ændringerne skyldes et nyt fokus i den danske lovgivning omkring forretningsgange, som igen stammer fra EU. Denne vurdering kan vi bekræfte, da §71 i lov om finansiel virksomhed løbende er blevet ændret i takt med vedtagelsen af EU-direktiver.

Inspektørerne

I de små og mellemstore pengeinstitutter gennemføres inspektionsbesøgene af et team på to personer fra Finanstilsynet. Inspektørerne er typisk teoretisk uddannet uden praktisk erfaring fra pengeinstitutter eller andre finansielle virksomheder. Ifølge ledelsen i de interviewede pengeinstitutter er denne teoretiske tilgang tydelig i forbindelse med inspektionerne. De færreste inspektører er således i stand til (eller ønsker) at indgå praktiske kompromisser. En forretningsgang kan f.eks. ikke godkendes, hvis den ikke indeholder præcis de punkter, som lovgivningen foreskriver. Så er det underordnet, om netop disse punkter ikke er relevante i det pågældende pengeinstitut, eller om indholdet af de pågældende punkter fremgår i en anden forretningsgang.

Hvis der opstår tvivlstilfælde i forbindelse med fortolkningen af lovgivningen, og om pengeinstituttet overholder denne, må inspektørerne ofte kontakte eksperter på kontoret i København. Pengeinstitutterne oplever også, at dette er en forandring i forhold til tidligere. ”I 90’erne kunne embedsmændene selv tage ansvar. Det gennemsyrede hele organisationen, at der skulle træffes beslutninger her og nu”, udtaler et ledelsesmedlem til os.

Der sker løbende rotation af inspektørerne, og det hører derfor til sjældenhederne, at den samme inspektør foretager inspektion i et pengeinstitut mere end én gang. Det kan godt undre, da inspektørerne ville have fordel ved at kende pengeinstituttet og ledelsen ved det 2. og 3. inspektionsbesøg. Tidligere har der været tilknyttet faste inspektører til nogle pengeinstitutter, og dette resulterede i en øget kontakt imellem pengeinstituttet og inspektøren – også i perioden imellem inspektionerne.

Pengeinstitutterne oplever, at der er stor forskel på grundigheden hos Finanstilsynets inspektører. Det er således pengeinstitutternes indtryk, at antallet af påtaler og bemærkninger er meget forskelligt afhængigt af hvilke inspektører, der foretager inspektionen. Det kan være en positiv overraskelse at modtage orienteringsbrevet om det forestående inspektionsbesøg, hvis den udpegede inspektør er ”den rigtige”.

Risikobaseret tilsyn

Vi har tidligere i dette projekt beskrevet, hvordan Finanstilsynet arbejder med et risikobaseret tilsyn, hvor en gennemgang af indberetningerne fra pengeinstitutterne afgør, hvornår der skal gennemføres et tilsynsbesøg.

De interviewede ledelsesmedlemmer er ikke helt enige om, hvorvidt der er tale om risikobaseret tilsyn i praksis. Et enkelt ledelsesmedlem udtaler således til os: ”*Finanstilsynet burde genere de 10 procent (af pengeinstitutterne), som ikke har tilstrækkelig egenkapital*”. De øvrige ledelsesmedlemmer, vi har interviewet, er dog enige om, at der reelt er tale om et risikobaseret tilsyn, hvor nogle pengeinstitutter med høj risiko er underlagt inspektionsbesøg hvert eneste år.

Opsummering og vores vurdering

Kalenderne på direktionsgangene i pengeinstitutterne indeholder 48 måneder – de 48 måneder der går imellem hvert inspektionsbesøg fra Finanstilsynet. Vi er fuldstændig enige med pengeinstitutterne. Det kan ikke være rigtigt, at pengeinstitutterne skal gå rundt og direkte frygte at Finanstilsynet kommer på inspektionsbesøg. De samme pengeinstitutter som i det daglige gør alt, hvad de kan, for at overholde lovgivningen.

Finanstilsynets indkaldelse af materiale er en stor byrde for pengeinstitutterne, men inspektørerne skal jo også have mulighed for at kontrollere pengeinstituttet til bunds, så denne fremgangsmåde kan vi ikke være uenige i. Det kan dog diskuteres, om det ikke ville være mere hensigtsmæssigt at gennemføre oftere og mindre omfattende inspektionsbesøg. Vi mener, at den nuværende hyppighed af inspektionsbesøgene er fornuftig.

Finanstilsynets fokus i inspektionsbesøgene har ændret sig. Det er der ingen tvivl om. Dette ændrede fokus afspejler den ændring, der er sket i den finansielle lovgivning og herunder de krav til indretningen af pengeinstituttet (forretningsgange og funktionsadskillelse), der følger af §71 i lov om finansiell virksomhed. Finanstilsynets opgave er at kontrollere, at pengeinstitutterne overholder lovgivningen. Derfor kan Finanstilsynets nye fokus godt forsvares. Uagtet dette nye fokus i den finansielle lovgivning mener vi dog, at Finanstilsynet stadig bør fokusere på de mest risikofyldte områder. De områder som kan medføre tab, og i sidste ende kan påføre indskyderne tab. Derfor bør fokus efter vores mening stadig være kreditrisikoen på udlån og risikoen på egenbeholdningen af værdipapirer. Når disse områder er kontrolleret, kan inspektørerne foretage stikprøvekontrol af pengeinstitutternes forretningsgange.

Inspektørerne har en meget teoretisk tilgang til deres tilsynsarbejde og har tilsyneladende kun begrænsede beføjelser til at træffe egne beslutninger. Herudover fungerer de kun som kontrollanter og yder ikke rådgivning overfor pengeinstitutterne. Vi mener, at samarbejdet imellem inspektører og pengeinstituttet kunne forbedres, hvis der blev tilknyttet en fast inspektør til det enkelte pengeinstitut. Denne inspektør kunne således fungere som løbende rådgiver for pengeinstituttet ved udarbejdelse af nye forretningsgange mv. Vi kunne forestille os, at denne inspektør ikke var bange for at give klare svar, hvis han vidste, at han selv skulle foretage det næste inspektionsbesøg. Det kan selvfølgelig diskuteres, om en fast tilknyttet inspektør ville få et uafhængighedsproblem. Det mener vi dog ikke er tilfældet, idet kommunikationen imellem pengeinstituttet og inspektøren ikke ville være særlig hyppig, og der stadig kun skal gennemføres inspektionsbesøg hvert 4. år.

Samlet set vurderer vi, at den nuværende praksis for gennemførelse af inspektionsbesøg er fornuftig. Dog er det problematisk, at pengeinstitutterne i så høj grad frygter inspektionsbesøgene og ikke føler, at inspektørerne kan forstå de praktiske problemstillinger, som pengeinstitutterne står overfor. Herudover mener vi, at Finanstilsynet bør overveje, om det store fokus på forretningsgange i forbindelse med inspektionsbesøgene er hensigtsmæssigt.

5.4.2.5. Manglende samarbejdsvilje fra Finanstilsynet side

Finanstilsynet fremstår udelukkende som et kontrolorgan, og pengeinstitutterne savner, at de kan få løbende rådgivning og herunder rådgivning til, hvordan nye regler skal fortolkes og forslag til,

hvordan modeller skal udarbejdes. I stedet udvikler pengeinstitutterne hver især deres egen model og oplever ofte, at Finanstilsynet efterfølgende kasserer modellen på inspektionsbesøg. Pengeinstitutterne får ingen feedback på, hvordan modellerne kunne udarbejdes i stedet. Finanstilsynet henviser således bare til de regler, som den egenudviklede model ikke overholder.

Bruges ikke til rådgivning

Flere af vores respondenter var enige i, at de slet ikke brugte Finanstilsynet løbende som sparringspartner. En af dem udtalte: *"Vi kunne aldrig finde på at ringe til Finanstilsynet i dag"*. Det samarbejde, som der tidligere har været mellem pengeinstitutterne og Finanstilsynet, er helt væk i dag. Det er pengeinstitutternes indtryk, at medarbejderne i Finanstilsynet sjældent giver konkrete svar, og at de generelt har svært ved at tage ansvar. Pengeinstitutterne er ligeledes bange for at eventuelle spørgsmål, som de stiller til Finanstilsynet, vil blive noteret og brugt imod dem ved næste inspektionsbesøg.

Før i tiden har Finanstilsynet været en god sparringspartner. Pengeinstitutterne kendte ofte nogle af medarbejderne i Finanstilsynet, fordi de samme medarbejdere havde deltaget i flere inspektionsbesøg i træk, eller der løbende havde været en kommunikation med de pågældende medarbejdere. Dette medførte et godt samarbejde mellem pengeinstituttet og de enkelte medarbejdere i Finanstilsynet, og de brugte hinanden jævnligt til sparring og rådgivning. Medarbejderne hos Finanstilsynet var førhen også mere villige til at tage ansvar og gav mere konkrete svar, som pengeinstitutterne kunne forholde sig til. Disse tendenser kendetegnede hele organisationen i Finanstilsynet i 90'erne.

De ledelsesmedlemmer, som vi interviewede, havde et stort ønske om at kunne bruge Finanstilsynet som rådgiver i forbindelse med fortolkningen af regler og den praktiske opfyldelse af disse. En enkelt respondent foreslog, at der blev tilknyttet en fast medarbejder fra Finanstilsynet til det enkelte pengeinstitut. Denne medarbejder kunne således fungere som det løbende kommunikationsled imellem pengeinstituttet og Finanstilsynet. Den samme medarbejder kunne deltage i inspektionsbesøgene og ville dermed på forhånd have et stort kendskab til pengeinstituttets forhold.

Årsagen til den manglende rådgivning fra Finanstilsynets side kan man kun gætte på. Et af de interviewede ledelsesmedlemmer var af den opfattelse, at Finanstilsynets fremtoning var politisk bestemt fra Økonomi- og Erhvervsministeriet side. Finanstilsynet skal overholde en resultatkontrakt, som er indgået med ministeriet, og i denne kontrakt giver det ”flere point” at foretage standardiserede inspektionsbesøg end at udføre løbende rådgivning. Samtidig er Finanstilsynet tilsyneladende blevet mere topstyret, og de enkelte medarbejderes bemyndigelse til at træffe selvstændige beslutninger er samtidig blevet mindre.

Pengeinstitutternes indtryk af Finanstilsynet som en lukket organisation uden ønske om at kommunikere med omverdenen blev bekræftet i forbindelse med udarbejdelsen af dette projekt, hvor vi – som omtalt ovenfor – havde store problemer med at få Finanstilsynet og Finanstilsynets medarbejdere til at udtale sig.

Nægter at hjælpe med modeller

Den nye regnskabsbekendtgørelse¹⁴¹ indeholder krav om, at pengeinstitutterne skal udarbejde modeller til at beregne nedskrivninger på udlån. Pengeinstitutterne har i flere omgange forsøgt at få assistance fra Finanstilsynet til udarbejdelsen af disse modeller, men Finanstilsynet har ikke villet udarbejde retningslinjer for modellernes indhold. I stedet har Finanstilsynet kasseret alle de modeller, som de er blevet præsenteret for.

På europæisk plan arbejdes der i øjeblikket med et nyt sæt solvensregler – Basel2. Disse regler vil medføre yderligere administrative byrder, og brancheforeningen, Lokale Pengeinstitutter, ønsker at komme disse problemer i forkøbet. De arbejder derfor med at udarbejde en model til beregningen af solvens i henhold til Basel2-reglerne. Lokale Pengeinstitutter har taget kontakt til Finanstilsynet for at samarbejde om udarbejdelsen af denne model. Men Finanstilsynet har kategorisk afvist et sådant samarbejde.

Pengeinstitutterne er forundrede over Finanstilsynets manglende samarbejdsvilje til løbende at assistere med udarbejdelsen af modeller til overholdelse af nye regler. Pengeinstitutterne vil foretrække, at eventuelle fejl i modellerne bliver rettet i forbindelse med udarbejdelsen af

¹⁴¹ Trådte i kraft 1. januar 2005

modellerne, og ikke først når Finanstilsynet kontrollerer modellerne i forbindelse med inspektionsbesøgene.

Opsummering og vores vurdering

Finanstilsynet fungerer udelukkende som et kontrolorgan og yder ikke løbende rådgivning og sparring til pengeinstitutterne. Den manglende rådgivning skyldes dels at pengeinstitutterne ikke tør spørge Finanstilsynet til råds af frygt for efterfølgende fokus på pengeinstituttet. Men det skyldes også, at Finanstilsynets medarbejdere er meget tilbageholdende med at give klare og brugbare svar til pengeinstitutterne.

Finanstilsynet ønsker ikke at deltage i udarbejdelsen af modeller til opfyldelsen af nye krav og regler. I stedet godkender eller afviser Finanstilsynet de færdige modeller, når brancheforeningerne præsenterer disse for Finanstilsynet, eller når Finanstilsynet kontrollerer disse i forbindelse med inspektionsbesøg.

Vi er i lighed med pengeinstitutterne forundrede over Finanstilsynets manglende samarbejdsvilje og herunder manglende rådgivning og kommunikation med pengeinstitutterne. Finanstilsynet vil tilsyneladende hellere uddele påbud og påtaler frem for at undgå lovovertrædelser i pengeinstitutterne ved at samarbejde i den løbende proces. Efter vores mening bør det ikke være en målsætning i sig selv at uddele så mange påtaler og påbud som muligt. I stedet bør flere af Finanstilsynets ressourcer bruges på at hjælpe de enkelte pengeinstitutter.

Det første skridt i denne retning kunne tages ved, at tilknytte en fast medarbejder fra Finanstilsynet til det enkelte pengeinstitut. Dermed vil kommunikationen imellem Finanstilsynet og pengeinstituttet blive forbedret, og alene dette ville medføre øget samarbejde.

5.4.2.6. Retssikkerhed

Vi har tidligere i dette projekt påpeget det u hensigtsmæssige i, at Finanstilsynet har bemyndigelse til at deltage i processen med at udarbejde lovforslag og udstede bekendtgørelser og samtidig fører kontrol med overholdelse af reglerne i form af deres tilsynsbesøg. Pengeinstitutterne er frustrerede over Finanstilsynets store beføjelser men fokuserer ikke så meget på denne dobbeltrolle. Pengeinstitutterne føler i højere grad, at deres retssikkerhed bliver

krænket, fordi Finanstilsynets afgørelser og udtalelser er endelige og uden reelle ankenmuligheder. Herudover er det en frustration i pengeinstitutterne, at Finanstilsynets arbejde – herunder Finanstilsynets servicefunktion overfor Økonomi- og Erhvervsministeriet – finansieres af de finansielle virksomheder.

Finanstilsynets afgørelser kan ikke anfægtes

De ledende medarbejdere i de danske pengeinstitutter føler ikke, at der eksisterer en egentlig retssikkerhed i forbindelse med Finanstilsynets afgørelser. De kan således ikke genkende de generelle principper, som findes i det danske retssystem. En direktør udtalte overfor os: *”Finanstilsynet er de rene konger – de bestemmer altid i sidste ende”*.

Denne frustration over den manglende retssikkerhed skyldes to forhold. For det første skyldes det Finanstilsynets reelle beføjelser, hvor Finanstilsynet har beføjelser til at træffe endelige afgørelser i enhver sag eller tvist indenfor lov om finansiell virksomhed og tilhørende bekendtgørelser. Derudover giver det anledning til frustration at opleve den retorik og manglende forhandlingsvilje, som Finanstilsynet optræder med. De interviewede ledelsesmedlemmer gav udtryk for, at Finanstilsynet i forbindelse med påbud og afgørelser ofte havde den indstilling, at *”... I er velkommen til at komme med al jeres argumentation og begrundelser, men vi har truffet vores afgørelse, og den kan ikke ændres”*.

Finanstilsynet vil sandsynligvis henvise til Erhvervsankenævnet, hvis de blev konfronteret med ovenstående kritik. Vi har tidligere i dette projekt beskrevet, hvordan Erhvervsankenævnet er ubrugeligt i praksis pga. de lange sagsbehandlingstider. Denne holdning blev bekræftet i et af vores interviews, hvor et ledelsesmedlem udtalte: *”Erhvervsankenævnet er ren teori”*. I praksis er det ikke muligt at vente 12-18 måneder på at få afgjort, om et nyt produkt må markedsføres, eller om en regnskabspost skal behandles efter det ene eller det andet princip.

Det samme ledelsesmedlem gav udtryk for, at Erhvervsankenævnet var en så integreret del af Finanstilsynet, at det var formålsløst at anke Finanstilsynets afgørelser. Dette burde ikke være tilfældet, da Erhvervsankenævnet er sammensat af en række uafhængige medlemmer herunder advokater, revisorer og repræsentanter fra pengeinstitutterne. Men Erhvervsankenævnets

sekretariat varetages af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og ankenævnet kan derfor godt fremstå som en integreret enhed af Finanstilsynet og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Finansieringen af Finanstilsynet

Finanstilsynets arbejde finansieres igennem bidrag fra de virksomheder, som er underlagt tilsyn. Disse bidrag er reguleret direkte i lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynets arbejde er således 100% selvfinansierende og ikke afhængig af bevillinger fra den danske stat. Indtægter og udgifter i Finanstilsynet fordeler sig således:

	F 2007	Budget	Diffe- rence	BO1 2008	BO2 2009	BO3 2010
Nettoudgiftsbevilling	-0,3	-0,3	0,0	-0,3	-0,3	-0,3
Indtægt	159,5	159,5	0,0	161,1	157,3	152,5
Udgift (omkostninger)	163,3	163,3	0,0	164,9	161,1	156,3
0. Hjælpefunktioner, generel ledelse og administration (og pensioner)	70,1	70,1	0,0	73,4	71,1	68,0
1. Tilsyn	65,4	65,4	0,0	64,1	63,1	61,9
2. Regulering	24,2	24,2	0,0	23,8	23,3	22,8
3. Information	3,6	3,6	0,0	3,6	3,6	3,6
Årets resultat	-4,1	-4,1	0,0	-4,1	-4,1	-4,1

Figur 4: Finanstilsynets budget for 2007

(kilde: Finanstilsynets resultatkontrakt for 2007)

Finansrådet er meget utilfreds med, at hele finansieringen af Finanstilsynet er blevet pålagt de finansielle virksomheder, og har flere gange påpeget dette overfor Økonomi- og Erhvervsministeren, som ikke har været lydhør overfor kritikken. Igennem årene er en stor del af embedsmændene i Økonomi- og Erhvervsministeriet, ifølge et af de ledelsesmedlemmer vi har interviewet, blevet forflyttet til Finanstilsynet, hvor de arbejder med det samme lovgivningsarbejde, som de tidligere udførte i ministeriet. Dermed finansieres hele udgiften til udarbejdelse af love og regler på det finansielle område nu af de finansielle virksomheder selv.

Selvom selve bidraget til Finanstilsynets drift er relativt beskedent for det enkelte pengeinstitut, er der ingen tvivl om, at det udgør et ekstra irritationsmoment, at Finanstilsynets arbejde – herunder lovgivningsarbejde for Økonomi- og Erhvervsministeriet – finansieres af de finansielle virksomheder. Især i en situation hvor pengeinstitutterne i øvrigt er meget utilfredse med samarbejdet med Finanstilsynet.

Ny praksis vedrørende solvenskrav

I forbindelse med overgangen til de nye regnskabsbestemmelser den 1. januar 2005 blev der indført nye solvensregler ved en lovændring¹⁴² i december 2004. Førhen var det generelle solvenskrav, at basiskapitalen¹⁴³ skulle udgøre mindst 8% af de risikovægtede poster¹⁴⁴.

Med de nye regnskabsregler blev det tidligere forsigtighedsprincip ved indregning og måling af udlån afskaffet, og pengeinstitutternes egenkapital blev derfor forøget. For at modvirke denne udvikling indførtes nye solvensregler. Udover det generelle krav på 8% skal ledelsen i det enkelte pengeinstitut opgøre et *individuel solvensbehov*¹⁴⁵ under hensyntagen til pengeinstitutts risikoprofil. Det individuelle solvensbehov skal mindst udgøre 8%, og ved manglende overholdelse af solvensbehovet skal dette omgående indberettes til Finanstilsynet. Det opgjorte individuelle solvensbehov skal indberettes til Finanstilsynet hvert kvartal.

Herudover har Finanstilsynet mulighed for at fastsætte et højere solvenskrav¹⁴⁶ end det, som den enkelte virksomhed har fastsat. *"Dette vil ske, hvis Finanstilsynet finder, at det af bestyrelsen og direktionen opgjorte individuelle solvensbehov ... ikke er tilstrækkelig"*¹⁴⁷. Ved fastlæggelsen af det højere solvenskrav vil Finanstilsynet ligeledes vurdere pengeinstitutts risikoprofil, og herunder vil Finanstilsynet vurdere ledelsens kvalitet og risikovillighed.

Primo 2007 har Finanstilsynet for første gang udnyttet bemyndigelsen til at fastsætte et højere solvenskrav og har meddelt dette til en finansiel virksomhed¹⁴⁸. Vi har interviewet et ledelsesmedlem i et børsnoteret pengeinstitut, som frygter, hvad konsekvensen af et forhøjet solvenskrav vil blive for en børsnoteret virksomhed. I henhold til de børsretlige regler vil en sådan meddelelse formentlig være så væsentlig, at den skal offentliggøres.

¹⁴² Lov om ændring af lov om finansiel virksomhed (mv.), LOV nr. 1383 af 20/12/2004

¹⁴³ Basiskapitalen udgør som udgangspunkt den bogførte egenkapital

¹⁴⁴ De risikovægtede poster er en omregnet værdi af instituttets aktiver i forhold til den risiko aktiverne indeholder

¹⁴⁵ Lov om finansiel virksomhed, §124 stk. 3

¹⁴⁶ Lov om finansiel virksomhed, §124 stk. 4

¹⁴⁷ Forslag til ændring af Lov om finansiel virksomhed, L64, Folketinget 2004-05, bemærkninger til pkt. 25-27

¹⁴⁸ Afgørelsen er ikke offentliggjort, men Finansrådet har fået kendskab til afgørelsen igennem den pågældende finansielle virksomhed

En fondsbørsmeddelelse ville indeholde en formulering om, at Finanstilsynet ikke er enige i det af pengeinstituttet opgjorte solvensbehov og derfor har fastsat et højere solvenskrav. Man kan kun gætte på, hvilke konsekvenser en sådan fondsbørsmeddelelse vil få for pengeinstituttets børskurs – og hvordan pengeinstituttets kunder og samarbejdspartnere vil reagere. Finanstilsynet mener altså, at risikoen i det pågældende pengeinstitut er højere, end pengeinstituttets ledelse vil erkende.

Pengeinstitutterne mener, at ovennævnte bemyndigelse til Finanstilsynet er en gennemgribende indgriben i pengeinstituttets selvstændighed. At en ekstern myndighed ud fra en subjektiv vurdering skal bestemme, hvor stor risikoen er i et pengeinstitut, og dermed hvor stor egenkapitalen skal være.

Bemyndigelsen ligner sanktionsmuligheden i §350 i lov om finansiel virksomhed (se afsnit 5.2.4 om sanktionsmuligheder), men denne sanktionsmulighed kan kun benyttes, hvis Finanstilsynet kan se indikationer på, at indskyderne er i fare for at lide tab. Dette krav er der ikke i reglerne om fastlæggelse af højere solvenskrav, og Finanstilsynet kan således uden yderligere begrundelser fastlægge højere solvenskrav.

Udover de konsekvenser, som et forhøjet solvenskrav vil medføre i forhold til børskurs, samarbejdspartnere og kunder, vil solvenskravet oftest også medføre at pengeinstituttet skal foretage store strategiske ændringer for at overholde det nye solvenskrav. Risikobehæftede forretningsområder og engagementer skal måske afhændes, og midlerne placeres i mindre risikobehæftede aktiver. Og når sådanne strategiske forandringer skal ske med en meget kort tidsfrist, vil det blive svært for pengeinstituttet at opnå en optimal pris for de afhændede forretningsområder og engagementer.

Opsummering og vores vurdering

Der er ingen tvivl om, at pengeinstitutterne savner retssikkerhed i forbindelse med afgørelser truffet af Finanstilsynet. Den manglende retssikkerhed består både af den reelle retssikkerhed og den mere subjektive retssikkerhed (Finanstilsynets fremtoning). Det er selvfølgelig ikke hensigtsmæssigt, at Finanstilsynet ”fremstår som konger” og ikke er forhandlingsvillige og

lydhøre overfor pengeinstitutternes argumenter og forklaringer. Men det største problem er den manglende reelle retssikkerhed.

Vi er enige med pengeinstitutterne i, at der er problemer med den reelle retssikkerhed. Afgørelser truffet af Finanstilsynet kan indbringes for Erhvervsankenævnet, men den lange sagsbehandlingstid heri gør, at denne anken mulighed er uanvendelig. Typisk udsteder Finanstilsynet et påbud (f.eks. om forbedring af it-sikkerheden) og anfører en tidsfrist, indenfor hvilken påbuddet skal være efterlevet for at undgå yderligere sanktioner. En anke til Erhvervsankenævnet vil typisk ikke få opsættende virkning, og derfor er virksomheden under alle omstændigheder nødt til at overholde påbuddet (og f.eks. forbedre it-sikkerheden øjeblikkeligt). Erhvervsankenævnets afgørelse vil derfor være ubrugelig, når den træffes 12-18 måneder senere. I principielle afgørelser (f.eks. inddragelse af tilladelser, afsættelse af direktører mv.) er retssikkerheden dog intakt, da Finanstilsynet er forpligtet til at forelægge disse for Det Finansielle Virksomhedsråd.

At driften af Finanstilsynet finansieres igennem bidrag fra pengeinstitutterne udgør et ekstra irritationsmoment. Beløbet er så beskedent, at det ikke kan genkendes i pengeinstitutternes solide årsrapporter, og det bør derfor ikke opfattes som et egentligt problem efter vores mening. Vi er dog enige i, at når finansieringen af Finanstilsynet kombineres med det generelle dårlige samarbejde imellem pengeinstitutterne og Finanstilsynet og herunder Finanstilsynets manglende evne til at yde rådgivning, så er det et problem.

De nye regler om højere solvenskrav er en yderligere indgriben i pengeinstitutternes selvstændighed. Omfanget af reglerne afhænger selvfølgelig af, i hvor stort omfang Finanstilsynet vælger at benytte reglerne, men i lovgivningen er der ingen begrænsninger i Finanstilsynets muligheder. Når disse muligheder sammenholdes med et Erhvervsankenævn, som er uanvendeligt i praksis, tegner der sig et dystert billede af manglende retssikkerhed. Når solvensreglerne betragtes fra Finanstilsynets side, er der ikke tvivl om, at der er tale om et meget effektivt redskab til at kontrollere de pengeinstitutter, som påtager sig store risici og udfordrer grænserne i den finansielle lovgivning. Vi har fuld forståelse for dette behov, men vi mener dog, at retssikkerheden bør sikres i form af en effektiv anken mulighed til en uafhængig instans. Det

kunne være krav om forelæggelse for Det Finansielle Virksomhedsråd eller behandling af sagen i Erhvervsankenævnet med opsættende virkning.

Samlet set er det vores vurdering, at der er problemer med retssikkerheden indenfor den finansielle sektor. Så snart der træffes afgørelser, som ikke er så principielle, at de skal forelægges Det Finansielle Virksomhedsråd, har pengeinstitutterne ingen reelle ankemuligheder, og Finanstilsynets afgørelser er endelige og kan ikke efterprøves. Med denne manglende retssikkerhed forstår vi fuldt ud den frygt, som ledelsen i pengeinstitutterne har for Finanstilsynet. En frygt som gør, at pengeinstitutterne aldrig kontakter Finanstilsynet på egen foranledning, at ingen kritiserer Finanstilsynet offentligt, og som medfører nervøsitet i pengeinstitutterne i månederne forud for et inspektionsbesøg.

5.4.2.7. Administrative byrder (belastningen for pengeinstitutterne og deres tidsforbrug)

Generelt var der stor utilfredshed blandt vores respondenter med hensyn til de administrative byrder, som den finansielle lovgivning og Finanstilsynets tilsynsvirksomhed pålægger pengeinstitutterne. Vi havde en formodning om, at de administrative byrder var store, men vi regnede ikke med, at alle respondenter ville klage over omfanget.

Indberetninger

Pengeinstitutterne klagede generelt over, hvor omfangsrige de kvartalsvise indberetninger til Finanstilsynet er. Hvert kvartal skal der ske indberetning af kvartalsregnskabet, de ti største engagementer samt beholdningen af værdipapirer og risikoen på disse. Indberetningen tager 1-2 uger i et mellemstort pengeinstitut. En direktør i et velkonsolideret pengeinstitut kunne ikke forstå, at et pengeinstitut med så lav risiko skulle bruge tid på indberette data hvert eneste kvartal. Når direktøren konfronterede Finanstilsynet med dette under et inspektionsbesøg, var Finanstilsynets forklaring: *"Vi er et ekspeditionskontor for EU"*. Underforstået at indberetningskravene var et resultat af vedtagne direktiver i EU.

Flere af direktørerne påpegede, at hovedparten af de informationer, som Finanstilsynet forespørger, vil kunne hentes automatisk fra pengeinstitutternes datacentraler, og herved vil pengeinstitutterne slippe for en stor administrativ byrde.

Forretningsgange

Udover det store administrative arbejde med udarbejdelsen af indberetninger er den største administrative byrde ifølge pengeinstitutterne de omfattende krav til udarbejdelse af forretningsgange. Der skal foreligge en forretningsgang for alle produkter og ydelser. Det betyder, at ved hver lancering af en ny kampagne eller kontotype skal der udarbejdes en udførlig forretningsgang. F.eks. har pengeinstitutterne lanceret et nyt produkt i foråret 2007 – højrentekontoen. En konto, som giver en rente på ca. 4%, når pengene er bundet fra marts 2007 til marts 2008. Sådant en indlånsaftale burde ikke indebære de store administrative problemer, men på grund af de strenge krav fra Finanstilsynet, bruger et mellemstort pengeinstitut mere end en uges arbejde på at forberede detaljerede forretningsgange for produktet, før det kan lanceres. Derudover skal pengeinstituttet udarbejde detaljerede analyser af risici og konsekvenser af det nye produkt. Dette medfører en konkurrencefordel for de store pengeinstitutter, som kan lancere nye produkter med dags varsel.

Inspektionsbesøg

Udover det løbende administrative arbejde med indberetninger og forretningsgange har pengeinstitutter et stort tidsforbrug i forbindelse med inspektionsbesøgene, som typisk gennemføres hvert 4. år. I gennemsnit varer et inspektionsbesøg ca. 1-2 uger i et mellemstort pengeinstitut, hvor adskillige medarbejdere, direktionen og bestyrelsen er indblandet. Kreditafdelingen bruger ofte en lille måned på at gøre materialet klar til Finanstilsynet og er ligeledes inddraget i arbejdet, når Finanstilsynet er på besøg.

Korte frister

Generelt har vores respondenter klaget over de korte svarfrister, som Finanstilsynet giver. Pengeinstitutterne frygter, at manglende overholdelse af svarfristerne vil medføre øget fokus fra Finanstilsynet side og eventuelt resultere i hyppigere inspektion.

Ved indkaldelsen af materiale i forbindelse med inspektionsbesøg har pengeinstitutterne relativt korte svarfrister. Således skal pengeinstituttet i løbet af få dage udarbejde en detaljeret rapport over de ti største engagementer. Herudover har pengeinstituttet 3-4 uger til at udarbejde det resterende materiale. Kreditafdelingen skal typisk bruge én måned på at udarbejde det ønskede

materiale, og Finanstilsynets svarfrist er derfor svær at overholde. Dette medfører overarbejde i mange af pengeinstitutternes afdelinger.

Det samlede tidsforbrug

Mange af vores respondenter klagede over de ressourcer, som skal bruges for at opfylde Finanstilsynets krav. De mellemstore pengeinstitutter vurderer, at de kan spare en medarbejder i både regnskabsafdelingen og kreditafdelingen, hvis de ikke skal leve op til de strenge krav fra Finanstilsynet.

Derudover var der bred enighed om, at en stor del af direktionens tid ligeledes blev brugt på Finanstilsynets arbejde. Udviklingen og opdateringen af forretningsgangene er ligeledes en tidskrævende opgave i pengeinstitutterne. Den generelle vurdering var, at tidsforbruget hertil i et mellemstort pengeinstitut svarede til ca. én medarbejder.

De helt små pengeinstitutter er hårdere ramt af de administrative byrder. Det er en stor belastning for et pengeinstitut med f.eks. ti medarbejdere at skulle bruge ½-1 medarbejder udelukkende på at overholde Finanstilsynets krav. Det er i forvejen svært at skaffe kvalificeret arbejdskraft i disse små pengeinstitutter, og hvis det tidspressede personale skal bruge tiden på administrative byrder, er der mindre tid til at betjene nuværende kunder.

Mindre byrde for de største pengeinstitutter

De mellemstore pengeinstitutter har lettere ved at håndtere de administrative byrder end de helt små pengeinstitutter. Samtidig pointerer de mellemstore pengeinstitutter, at byrderne er mindre for de største pengeinstitutter. Et ledelsesmedlem udtaler således: "*Danske Banks tilsyn er meget lettere end vores*". De store pengeinstitutter har lettere ved at ansætte specialister, fordi de store banker er mere attraktive. Samtidig har de store pengeinstitutter mulighed for at opbygge separate afdelinger, som kun sørger for at lave nye forretningsgange, udvikle produkter og generelt forberede informationerne til Finanstilsynet. De store banker har også haft held til at ansætte de dygtigste medarbejdere fra Finanstilsynet. Ansættelsesvilkårene i en privat virksomhed som Danske Bank og Nordea er alt andet lige bedre end i Finanstilsynet, og det tiltrækker de dygtigste medarbejdere.

Resultatet af de store pengeinstitutters ansættelsespolitik er, at medarbejderne i de store pengeinstitutters specialafdelinger er mere erfarne og kompetente end medarbejderne i Finanstilsynet. I forbindelse med eventuelle diskussioner og tvister imellem de store pengeinstitutter og Finanstilsynet besidder de store pengeinstitutter en større kompetence og har derfor lettere ved at vinde diskussionen.

Opsummering og vores vurdering

Pengeinstitutterne er meget utilfredse med de administrative byrder, som de er underlagt. Vi havde på forhånd forventet at få netop dette svar i forbindelse med vores interviews. Vi er enige i, at tidsforbruget til indberetninger er stort. Samtidig mener vi dog, at indberetninger er nødvendige for, at Finanstilsynet kan foretage deres løbende screening af pengeinstitutterne. Denne screening danner grundlag for hele Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, og gør det muligt for Finanstilsynet at reagere hurtigt ved faresignaler i et pengeinstitut. Omfanget af indberetningerne kan altid diskuteres, men disse indberetninger er selve fundamentet for Finanstilsynets arbejde.

Derimod er vi meget kritiske overfor det store fokus på forretningsgange. I de mellemstore pengeinstitutter er organisationen relativt flad og den interne kommunikation meget direkte. Derfor er der ikke noget reelt behov for forkromede forretningsgange i disse pengeinstitutter. Det er tilstrækkeligt, at der foreligger forretningsgange på de mest overordnede områder. Hvis der f.eks. foreligger en overordnet forretningsgang for kreditvurderingen af en kunde, før der bevilges et engagement til denne, er der ikke brug for særskilte forretningsgange til boliglån, investeringskreditter og pensionskreditter.

Inspektionsbesøgene medfører et stort ressourceforbrug i pengeinstitutterne. Vi mener ikke, at dette er problem. Finanstilsynet kommer kun på inspektion hvert 4. år, og derfor er det helt i orden, at Finanstilsynets gennemgang er meget detaljeret. Dog vil vi foreslå, at Finanstilsynet generelt giver pengeinstitutterne længere svarfrister til indsendelse af materiale i forbindelse med inspektionsbesøg.

De mellemstore pengeinstitutter føler, at de administrative byrder svarer til 2-4 medarbejdere i deres organisation. Vores ovennævnte forslag til lettelse af disse byrder – hovedsageligt en

lempelse af kravene til forretningsgange – vil ikke medføre de store besparelser. Vi mener, at besparelsen vil svare til ca. én medarbejder.

5.4.2.8. Problemerne for de helt små institutter

Forud for vores interviews havde vi ikke særskilt vurderet forskellen på de mellemstore pengeinstitutter og de helt små pengeinstitutter. Det var vores opfattelse, at overholdelsen af den finansielle lovgivning var en stor opgave for begge grupper af pengeinstitutter. Det har efterfølgende vist sig, at belastningen er markant større i de helt små pengeinstitutter. Således udtaler direktøren for et af de helt små pengeinstitutter: *”Finanstilsynet er en reel trussel imod vores fremtidige eksistens”*.

Kravene til de små pengeinstitutters forretningsgange og indberetninger er de samme, som de er til de mellemstore pengeinstitutter, og i pengeinstitutter med helt ned til 10 medarbejdere er det en markant belastning at skulle overholde disse regler. Vi må indrømme, at ovenstående udtalelse var lidt af et chok for os. Især fordi udtalelsen kom fra direktøren i et pengeinstitut, som er meget velkonsolideret og har en fornuftig indtjening. Det er uforståeligt, at et lille veldrevet pengeinstitut, som både ledelse, medarbejdere og kunder ønsker skal bevare sin selvstændighed, kan blive tvunget til at fusionere med et større pengeinstitut pga. øgede administrative byrder.

Løbende i takt med indførslen af nye regler og administrative byrder har de små pengeinstitutter forsøgt at appellere til Finanstilsynet. På dette område er Finanstilsynets holdning dog meget entydig. *”Hvis I ikke kan håndtere de nye regler, må I fusionere med nogen der kan”*.

Risikoprofilen i de små institutter

Finanstilsynet udfører sit tilsynsarbejde ud fra en model om risikobaseret tilsyn. Vi har derfor valgt at undersøge hvilke risikoområder, der er i de helt små pengeinstitutter. Altså hvilke risici der kan medføre, at indskyderne lider tab. Vi mener overordnet, at der reelt kun er egentlige risici for tab i forbindelse med kreditrisikoen på udlån og fondsrisikoen på egne værdipapirbeholdninger. Vi har undersøgt de konkrete risici på disse områder i et pengeinstitut, som vi har udvalgt.

Kreditrisiko på udlån

Det pågældende pengeinstitut har en egenkapital i niveauet 50 mio. kr. Pengeinstitutts forretningsgang tilsiger, at alle bevillinger (nye engagementer og forhøjelse af eksisterende engagementer) på mere end kr. 750.000 skal godkendes af bestyrelsen, og alle bevillinger på mere end kr. 250.000 skal forelægges bestyrelsen. Herudover er pengeinstitutts strategi, at der hovedsageligt indgås engagementer med privatkunder. Der er således ikke tvivlsomme iværksættervirksomheder og kun få landbrug iblandt kunderne. De indbyggede forretningsgange og bevillingsgrænser minimerer dermed kreditrisikoen på udlån. Der vil selvfølgelig altid være en risiko for, at hele lokalområdet oplever en økonomisk krise (f.eks. på Als hvis Danfoss lukker) og dermed påfører pengeinstituttet markante tab.

Fondsrisikoen på egenbeholdningen af værdipapirer

Direktøren har meget begrænsede beføjelser til at investere i værdipapirer og må f.eks. ikke eksponere sig betydeligt i udenlandske valutaer. Herudover skal der ske rapportering af ændringerne i egenbeholdningen af værdipapirer på hvert enkelt bestyrelsesmøde. Risikoen for at opleve pludselige og markante tab på værdipapirbeholdningerne er dermed effektivt afdækket.

I et typisk lille pengeinstitut som det ovenfor skitserede er de væsentlige risikoområder således effektivt afdækket, og samtidig medfører den velkonsoliderede egenkapital, at pengeinstituttet klart og tydeligt overholder solvensreglerne. Risikoen, for at indskyderne lider tab, er dermed så godt som ikke eksisterende. Vi vil foreslå, at der indføres et særskilt regelsæt for sådanne små lav-risiko pengeinstitutter.

En model

Et lempeligere regelsæt for de helt små pengeinstitutter skal efter vores mening tage udgangspunkt i et højere solvenskrav. Risikoen for at indskyderne lider tab er mindre, hvis pengeinstitutterne har en høj solvens, og dermed er det forsvarligt at lempe reglerne for disse små pengeinstitutter. De nye lempeligere regler skal være frivillige og kan kun anvendes af de helt små pengeinstitutter (f.eks. med en balancesum mindre end EUR 100 mio.)

Et nyt regelsæt for de små pengeinstitutter kunne f.eks. indeholde følgende elementer:

- Højere solvenskrav
- En begrænsning på størrelsen af enkeltengagementer (nedsættes fra 20% til 5% af egenkapitalen)
- Detaljerede krav til placeringen af egenbeholdningen af værdipapirer
- Færre krav til forretningsgange
- Markant færre indberetninger – Finanstilsynet bemyndiges til at hente oplysninger automatisk i pengeinstitutternes datacentraler

De første tre punkter sikrer, at risikoen i pengeinstitutterne forbliver lav, og at pengeinstituttet ikke kan påtage sig store risici. Begrænsningen i størrelsen af enkeltengagementer vil få praktisk betydning i pengeinstitutterne. Denne begrænsning kan f.eks. betyde, at det lille pengeinstitut ikke kan stille garanti for optagelsen af et realkreditlån, og derfor må pengeinstituttet samarbejde med et større pengeinstitut om dette. Det er et af de kompromisser, som de små pengeinstitutter må acceptere, hvis de vil anvende de lempeligere regler.

Punkt fire og fem indeholder de reelle lempelser af reglerne. De små pengeinstitutter skal stadigvæk udarbejde et minimum af forretningsgange, men de skal ikke overholde de samme detaljerede krav, som er gældende i dag. Herudover vil vi foreslå, at hovedparten af indberetningerne til Finanstilsynet afskaffes. I stedet bør Finanstilsynet bemyndiges til at indhente oplysninger om pengeinstitutternes engagementer direkte i pengeinstitutternes datacentraler – uden at skulle informere pengeinstitutterne om dette. Derved kan Finanstilsynet foretage stikprøvevise kontroller af de små pengeinstitutter.

Opsummering og vores vurdering

De små pengeinstitutter har meget svært ved at overholde de nye lovkrav, som der løbende indføres, og deres eksistens er efterhånden truet af de store administrative byrder. De samme pengeinstitutter har et stort ønske om selvstændighed, er velkonsoliderede og har en fornuftig indtjening. Samtidig har de små pengeinstitutter en meget lav risikoprofil. Vi mener derfor, at der bør indføres et særligt lempeligt regelsæt for disse små pengeinstitutter. Regelsættet bør fastlægge firkantede krav til de risici, som de små pengeinstitutter kan påtage sig og samtidig lempe på de krav til forretningsgange og indberetninger, som er gældende i dag.

De mellemstore pengeinstitutter – som ikke kan benytte de nye lempeligere regler – vil sandsynligvis ikke bifalde ideen om en lempelse af reglerne. De vil føle det som en skævvridning af konkurrencevilkårene. Derfor er de lempeligere regler nødt til at indeholde en begrænsning af de små pengeinstitutters aktivitetsområde. Dette opnås med kravet om, at et enkeltengagement ikke kan overstige 5% af egenkapitalen. Dermed kan de små pengeinstitutter ikke deltage i konkurrencen om store privatengagementer og erhvervsengagementer.

Vi mener, at indførelsen af et lempeligere regelsæt for de små pengeinstitutter er realistisk. Det kræver dog en velvillighed fra lovgivernes side, da flere af vores forslag er en massiv forandring i forhold til den udvikling, der generelt er i lovgivningen på det finansielle område.

5.5. DELKONKLUSION

Finanstilsynet er en styrelse under Økonomi- og Erhvervsministeriet, som varetager tilsynet med finansielle virksomheder, assisterer ministeriet med udarbejdelse af lovforslag på det finansielle område og udfylder den finansielle lovgivning med bekendtgørelser og vejledninger.

Tilsynets tilsynsarbejde, som skal påse overholdelsen af lov om finansiell virksomhed, tager udgangspunkt i kontrol af indberetninger og gennemførelse af inspektionsbesøg hos de finansielle virksomheder.

Finanstilsynet har en række sanktionsmuligheder, som bl.a. indbefatter inddragelse af tilladelsen til at drive finansiell virksomhed. Alle principielle afgørelser skal forelægges Det Finansielle Virksomhedsråd, som er et uafhængigt organ. Finanstilsynets afgørelser kan indbringes for Erhvervsankenævnet. Erhvervsankenævnets lange sagsbehandlingstid gør dog, at ankenævnet ikke er praktisk anvendeligt.

Finanstilsynet er tillagt meget brede beføjelser indenfor såvel lovgivningsområdet som tilsynsområdet. Denne organisering af det finansielle område svarer til den tilsvarende organisering indenfor fødevarerikkerhed og Arbejdstilsynet, og Finanstilsynets beføjelser er således ikke usædvanlige efter danske forhold.

I forbindelse med interviews af ledelsesmedlemmerne i en række pengeinstitutter har vi afdækket en række problemstillinger i forbindelse med pengeinstitutternes samarbejde med Finanstilsynet. Vi ville gerne sammenholde pengeinstitutternes holdninger med Finanstilsynets holdninger, men medarbejderne i Finanstilsynet ønskede ikke at deltage i vores undersøgelse.

Indførelsen af en ny regnskabsbekendtgørelse pr. 1. januar 2005 har medført store frustrationer i pengeinstitutterne. Fondsrådet har pålagt en række pengeinstitutter at omgøre deres årsrapporter for 2005 vedrørende nedskrivninger, og i forbindelse med aflæggelsen af årsrapporter for 2006 er branchen stadig i tvivl om, hvordan reglerne skal fortolkes og anvendes i praksis. Pengeinstitutternes frustrationer skyldes også manglende samarbejdsvilje fra Finanstilsynets side.

Vores interviews afslørede endvidere følgende emner og problemstillinger:

- Inspektionsbesøg (Finanstilsynets fokus og arbejdsform)
- Manglende samarbejdsvilje fra Finanstilsynet side
- Retssikkerhed
- Administrative byrder (belastningen for pengeinstitutterne og deres tidsforbrug)
- Problemerne for de helt små institutter

Vi er enige i en stor del af de problemstillinger, som pengeinstitutterne fremfører. Nogle af pengeinstitutternes ankepunkter er vi dog ikke ubetinget enige i. Tidsforbruget til inspektionsbesøg og de administrative byrder vedrørende indberetninger er efter vores mening en nødvendighed for at sikre et effektivt tilsyn med de danske pengeinstitutter. Nedenfor vil vi opsummere de kritikpunkter og forbedringsforslag, som vi er enige i.

Det er efter vores mening problematisk, at pengeinstitutterne i så høj grad frygter Finanstilsynets inspektionsbesøg og ikke føler, at inspektørerne kan forstå praktiske problemstillinger. Herudover mener vi, at Finanstilsynets store fokus på forretningsgange er uhensigtsmæssigt.

Vi er i lighed med pengeinstitutterne forundrede over Finanstilsynets manglende samarbejdsvilje og vilje til at yde rådgivning. Finanstilsynet vil tilsyneladende hellere uddele påbud og påtaler

end at undgå lovovertrædelser ved at yde løbende rådgivning. Vi vil foreslå, at hvert enkelt pengeinstitut tilknyttes en fast medarbejder i Finanstilsynet, som kan benyttes som et løbende kommunikationsled.

Det er vores vurdering, at der er problemer med retssikkerheden indenfor den finansielle sektor. Så snart der træffes afgørelser, som ikke er så principielle, at de skal forelægges Det Finansielle Virksomhedsråd, har pengeinstitutterne ingen reelle ankemuligheder, og Finanstilsynets afgørelser er endelige og kan ikke efterprøves. Vi mener ikke, at Erhvervsankenævnet er en reel og anvendelig ankemulighed.

De massive krav til udarbejdelse af forretningsgange er en massiv administrativ byrde. De detaljerede krav til forretningsgange er efter vores mening ikke hensigtsmæssige i små og mellemstore pengeinstitutter.

De små pengeinstitutters eksistens er truet af de nye lovkrav og de administrative byrder, som disse medfører. Vi vil foreslå, at der indføres et (frivilligt) nyt regelsæt for disse små pengeinstitutter. Det lempelige regelsæt skal indeholde begrænsninger i de små pengeinstitutters aktivitetsområder og muligheder for at påtage sig risici. Til gengæld skal de små pengeinstitutter pålægges færre byrder med hensyn til indberetninger og forretningsgange.

6. PERSPEKTIVERING

I dette projekt har vi konstateret, at pengeinstitutterne er underlagt restriktive love og regler som medfører store administrative byrder. Herunder har vi afdækket, at de helt små pengeinstitutter frygter for deres fremtidige selvstændighed. Projektet er hovedsageligt udarbejdet på grundlag af fortolkning af lovgivning og udtalelser fra ledelsen i pengeinstitutter og har således ikke inkluderet empiriske undersøgelser af, hvilke konsekvenser de særlige krav historisk set har haft.

I denne perspektivering vil vi undersøge de historiske konsekvenser af de særlige krav og administrative byrder. I hvor høj grad har disse byrder medført fusioner, sammenlægninger og lukning af pengeinstitutter?

Udviklingen i branchen

De seneste år er der sket store forandringer i pengeinstitutbranchen. *”For få år siden var der omkring 200 danske banker, sparekasser og andelskasser”*¹⁴⁹. Ved udgangen af 2005 havde Finanstilsynet registreret 167 pengeinstitutter¹⁵⁰ i Danmark mod 177¹⁵¹ pr. 31. december 2004. Denne ændring omfattede bl.a. 13 fusioner i årets løb.

Ifølge foreningen Lokale Pengeinstitutter skyldes det store antal fusioner i høj grad de øgede administrative byrder. Næstformanden for foreningen udtaler: *”For alle pengeinstitutter med under 50 ansatte er de stadig flere indberetninger en kæmpe belastning”*¹⁵² og *”Vi opfordrer løbende de mindste medlemmer til at slutte sig sammen for vedblivende at kunne klare kravene”*¹⁵³.

Bankanalytiker Bjarne Jensen mener, at der er flere årsager til, at pengeinstitutterne fusionerer. *”De administrative byrder er enorme for de små. Men kompetence er også en afgørende faktor for de små”*¹⁵⁴. De små pengeinstitutter har svært ved at finde tilstrækkelig kompetent arbejdskraft i det pressede arbejdsmarked. Samtidig har en lille sparekasse med 10-15

¹⁴⁹ Jyllands-Posten, Erhverv & Økonomi, 26. august 2006: ”Bankvæsen: Små banker drukner i bureaukrati”

¹⁵⁰ Beretning fra Finanstilsynet 2005

¹⁵¹ Beretning fra Finanstilsynet 2004

¹⁵² Jyllands-Posten, Erhverv & Økonomi, 26. august 2006: ”Bankvæsen: Små banker drukner i bureaukrati”

¹⁵³ Jyllands-Posten, Erhverv & Økonomi, 26. august 2006: ”Bankvæsen: Små banker drukner i bureaukrati”

¹⁵⁴ Berlingske Tidende, Business, 5. maj 2006: ”Dundrende underskud i flere småbanker”

medarbejdere ikke tilstrækkelig med specialister til at opfylde kundernes krav til rådgivning indenfor låneomlægning, investeringer og pensionsordninger.

Konsekvenserne af fusion

Hovedparten af de gennemførte fusioner har fulgt den samme skabelon. Fusionerne gennemføres typisk ved, at et større pengeinstitut overtager et mindre pengeinstitut. I forbindelse med fusionen etableres der en fond, som skal administrere købesummen. Fondens formål er at yde tilskud til lokale projekter og personer fra det geografiske område, hvor pengeinstituttet har haft sin base. En tidligere sparekassedirektør foreslår: *"Vi kunne være med i byfornyelse, bygge en spejderhytte, et hospice eller måske købe et par lejligheder i universitetsbyerne til de unge studerende"*¹⁵⁵.

Samtidig indføres der typisk klausuler i overdragelsesaftalen, som garanterer medarbejderne (livslang) ansættelse i det fusionerede pengeinstitut, og som sikrer, at pengeinstituttets filialer skal drives videre i en årrække. For kunderne er den eneste umiddelbare konsekvens af fusionen således et nyt logo på pengeinstituttets facade.

En alternativ model

Nogle små pengeinstitutter har fundet alternative løsninger til at fusionere med et større pengeinstitut. De har i stedet fundet ligeværdige partnere, som de kunne fusionere med. I foråret 2007 er en opsigtsvækkende fusion blevet gennemført i Østjylland.

Sparekasserne i Galten og Gjerlev har valgt at fusionere under navnet *Den lille sparekasse*, selvom afstanden mellem de to sparekasser er 60 km. Bestyrelsesformanden begrundede fusionen således: *"Vi bliver hele tiden pålagt nye administrative byrder ovenfra. Byrder som er lige store uanset vores størrelse. Nu kan vi deles om det arbejde"*¹⁵⁶. Det nye navn vil kun eksistere på papir, imens de to sparekasser fortsat vil benytte deres eksisterende navn og logo. Sparekassen vil fortsat blive drevet som en garantsparekasse med to separate repræsentantskaber i henholdsvis Galten og Gjerlev, som begge udpeger fire medlemmer til sparekassens bestyrelse.

¹⁵⁵ Jyllands-Posten, Erhverv og økonomi, 25. august 2006: "Bunkebryllup i finansens forgylder små lokalsamfund"

¹⁵⁶ Randers Amtsavis, 17. marts 2007: "Sparekasse-forlovelse"

Sammenfatning

Konsekvenserne af de store administrative byrder til indberetninger og forretningsgange i pengeinstitutterne er allerede tydelige i praksis. Adskillige pengeinstitutter er allerede fusioneret, og de små pengeinstitutters frygt for at miste selvstændigheden er således velbegrundet. Dog kan man diskutere, om det er en katastrofe at lokale pengeinstitutter bliver opkøbt af større pengeinstitutter. Hverken kunder eller medarbejdere vil opleve de store omvæltninger. Samtidig bliver lokalsamfundet tilført et stort kapitaltilskud i form af en fond, som kan støtte lokale projekter og initiativer.

Hvis de små pengeinstitutter virkelig vil beholde deres selvstændighed, kan de udnytte modellen fra Galten og Gjerlev. De to sparekasser har bevaret deres selvstændighed og har samtidig begrænset de administrative byrder ved at gennemføre en papirfusion.

7. KONKLUSION

Emnet i dette projekt har været ledelse, revision og tilsyn med pengeinstitutter. Ledelsen og revisionen i pengeinstitutter er pålagt særligt restriktive regler, og pengeinstitutterne er underlagt tilsyn fra Finanstilsynets side. Disse regler udspringer af et ønske om at sikre indskydernes midler og generelt opretholde et sikkert pengevæsen.

Ledelse

Ledelsen i et pengeinstitut skal overholde de generelle regler i aktieselskabsloven. Herudover er den pålagt særlige regler i lov om finansiel virksomhed (LFV) om ledelsens egnethed, beføjelser, forpligtelser og ansvar.

De vigtigste særlige forpligtelser for ledelsen i et pengeinstitut udspringer af LFV §71. Denne bestemmelse indeholder krav om skriftlige forretningsgange på alle væsentlige aktivitetsområder. Herudover er der begrænsninger i ledelsens muligheder for at udøve andre hverv, deltage i spekulationsforretninger og indgå i transaktioner med det pengeinstitut, som de sidder i ledelsen for.

Især reglerne om skriftlige forretningsgange og retningslinjer medfører administrative byrder for de finansielle virksomheder. Efter vores mening er reglerne om skriftlige forretningsgange på de væsentligste aktivitetsområder hensigtsmæssige. Disse regler har sikret, at de fleste pengeinstitutter har opbygget en fornuftig organisationsstruktur.

Finanstilsynet varetager kontrollen af de forbrugerbeskyttende regler om god skik i pengeinstitutter, og Forbrugerombudsmanden har således ingen beføjelser på det finansielle område. Kontrollen varetages hovedsageligt i form af tilsynsbesøg hos de finansielle virksomheder. Vi er ikke enige i den seneste kritik i medierne af manglende forbrugerbeskyttelse. Vi mener, at kombinationen af Pengeinstitutankenævnet og Finanstilsynets særlige tilsyn med god-skik reglerne sikrer kunderne en god retsstilling. Vi mener dog, at god-skik reglerne bør indeholde faste beløbsgrænser for, hvornår indgåede aftaler skal foreligge på skrift.

Revision

Den eksterne revisors arbejde er reguleret i revisorloven og retningslinjer for revisors etiske adfærd. Herudover indeholder lov om finansiel virksomhed og en særskilt bekendtgørelse¹⁵⁷ yderligere krav til den eksterne revisor. Udover den eksterne revisor skal mellemstore og store pengeinstitutter have en intern revisionsafdeling. Den eksterne og interne revisor reviderer årsrapporten og afgiver herudover en række supplerende erklæringer til Finanstilsynet.

Revisionsprotokollen er et vigtigt lovfæstet kommunikationsmiddel imellem den eksterne revisor og bestyrelsen. Finanstilsynet har udarbejdet detaljerede krav til revisionsprotokollens udformning i pengeinstitutter og herunder krav om, at revisionsprotokollen indsendes til Finanstilsynets straks efter godkendelsen af årsrapporten. Vi frygter, at de særlige krav til revisionsprotokollen mindsker revisors rapportering til bestyrelsen, og det er efter vores mening meget kritisabelt, at Finanstilsynet således har fjernet dette kommunikationsmiddel imellem revisor og bestyrelse.

Den eksterne revisor er ifølge lov om finansiel virksomhed forpligtet til at underrette Finanstilsynet om oplysninger, som er af afgørende betydning for pengeinstituttets fortsatte drift. Underretningspligten omfatter også oplysninger, som er omfattet af revisors tavshedspligt overfor andre klienter end pengeinstituttet.

Tilsyn

Finanstilsynet er en styrelse under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Finanstilsynet foretager tilsyn med finansielle virksomheder, deltager i lovgivningsarbejdet og udfylder den finansielle lovgivning med bekendtgørelser og vejledninger. Finanstilsynet har meget store beføjelser, som både omfatter tilsyn og lovgivning indenfor det finansielle område. Denne organisering svarer til organiseringen indenfor fødevarer og Arbejdstilsynet og er således ikke usædvanlig efter danske forhold.

Finanstilsynet skal påse overholdelsen af lov om finansiel virksomhed. Denne tilsynsopgave varetages ved inspektionsbesøg samt kontrol af indberetninger fra de finansielle virksomheder. Finanstilsynet er tillagt en række sanktionsmuligheder og kan således udskifte såvel direktør som

¹⁵⁷ Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder

ekstern revisor og inddrage den finansielle virksomheds tilladelse. Alle principielle afgørelser skal forelægges Det Finansielle Virksomhedsråd, og Finanstilsynets afgørelser kan indbringes for Erhvervsankenævnet.

Pengeinstitutterne oplever problemer med det praktiske samarbejde med Finanstilsynet. Igennem interviews med ledelsesmedlemmer i pengeinstitutter har vi afdækket nedenstående problemstillinger. Vi har forelagt problemstillingerne for medarbejdere fra Finanstilsynet, men disse ønskede ikke at bidrage med deres holdning.

- Inspektionsbesøg (Finanstilsynets fokus og arbejdsform)
- Manglende samarbejdsvilje fra Finanstilsynet side
- Retssikkerhed
- Administrative byrder (belastningen for pengeinstitutterne og deres tidsforbrug)
- Problemerne for de helt små institutter

Vi er ikke enige i alle pengeinstitutternes kritikpunkter, og vi mener f.eks. at tidsforbruget til inspektionsbesøg og indberetninger er nødvendigt for at sikre et effektivt tilsyn. Derimod mener vi, at det er problematisk, at pengeinstitutterne i så høj grad frygter Finanstilsynets inspektionsbesøg.

Pengeinstitutterne savner samarbejdsvilje fra Finanstilsynets side og ønsker i højere grad at benytte Finanstilsynet som rådgivere. Vi forstår ikke, at Finanstilsynet ikke fokuserer mere på løbende rådgivning frem for udstedelse af påbud. Vi vil foreslå, at der tilknyttes en fast medarbejder fra Finanstilsynet til det enkelte pengeinstitut. Denne medarbejder vil kunne fungere som det løbende kommunikationsled mellem pengeinstituttet og Finanstilsynet.

Retssikkerheden for pengeinstitutterne er ikke sikret godt nok. Afgørelser, som ikke er principielle, skal ikke forelægges for Det Finansielle Virksomhedsråd. Dermed er Finanstilsynets afgørelse endelig og urokkelig. Pengeinstitutterne kan indbringe afgørelsen for Erhvervsankenævnet, men denne ankemulighed er uanvendelig grundet den lange sagsbehandlingstid.

Finanstilsynets krav til udarbejdelse af forretningsgange er en massiv administrativ byrde. De generelle krav i LFV §71 om skriftlige forretningsgange på de væsentligste forretningsområder er fornuftige. Men i praksis stiller Finanstilsynet yderligere krav om omfanget af forretningsgange, og disse er ikke hensigtsmæssige i små og mellemstore pengeinstitutter.

De små pengeinstitutter har problemer med at overholde de nye lovkrav, som løbende opstår, og deres eksistens er derfor truet. Vi vil foreslå, at der indføres et (frivilligt) nyt regelsæt for små pengeinstitutter, som mindsker kravene til indberetninger og forretningsgange. Derimod skal de små pengeinstitutter overholde højere solvenskrav, og de må ikke påtage sig store risici.

Sammenfatning

Efter at have arbejdet indgående med reglerne for ledelse, revision og tilsyn med pengeinstitutter er det vores vurdering, at den nuværende regulering af pengeinstitutterne overordnet set er fornuftig. Vi mener dog, at der er problemer med Finanstilsynets fremtoning i praksis. Finanstilsynet bør være mere samarbejdsvillige, og Finanstilsynet har for store beføjelser til at træffe endelige afgørelser uden reelle ankemuligheder.

De små pengeinstitutter har store problemer med at overholde de detaljerede krav. Det bør derfor overvejes, om der i fremtiden skal være små pengeinstitutter i Danmark. I så fald bør der indføres lempeligere regler for disse små pengeinstitutter.

8. RESUME

Dette projekt er skrevet som afslutning på cand. merc. aud studiet på Aalborg Universitet. Projektet omhandler danske pengeinstitutters ledelse, revision og tilsyn.

Ledelse

Reglerne for finansielle virksomheder og herunder pengeinstitutter er samlet i lov om finansiell virksomhed (LFV). En ledelse består af en bestyrelse og en direktion i overensstemmelse med de generelle regler i aktieselskabsloven. I LFV findes der en meget mere detaljeret regulering af ledelsens arbejdsopgaver, rettigheder og forpligtelser i finansielle virksomheder.

Lovgivningen indeholder strenge krav til ledelsens egnethed og herunder krav til de enkeltes bestyrelsesmedlemmers praktiske erfaring. Den væsentligste forskel i forhold til ”almindelige” virksomheder er de omfattende objektive krav om, at forretningsgange, retningslinjer og beslutninger skal foreligge skriftligt, og ledelsens begrænsninger mht. spekulationsforretninger, udøvelse af andre hverv og transaktioner med den virksomhed, som de sidder i ledelsen for.

SUMMARY

This project is written as the final paper of the cand.merc.aud study at Aalborg University. The project describes the management, auditing and supervision of Danish financial institutions.

Management

The rules for financial companies and among them financial institutions can be found in the Danish law: “lov om finansiell virksomhed” (LFV). A management consists of a board of directors and a (group of) manager(s) according to the general rules in “aktieselskabsloven”. LFV contains detailed regulation of tasks, rights and obligations of the management in financial companies.

The legislation contains strict demands for the qualification of the management including demands for the practical experience of the members of the board of directors. The essential difference compared to ordinary companies are the comprehensive objective demands for, that the procedures, instructions and decisions must be available in written form, and the restriction of the management concerning speculative transactions, other duties and transactions with the financial institution.

Revision

Den eksterne revisor i pengeinstitutter er underlagt de samme generelle regler, som gælder i andre virksomheder end pengeinstitutter. Derudover er revisor underlagt en række særlige krav jf. LFV samt regler defineret af Finanstilsynet i en særskilt bekendtgørelse om revisionens gennemførelse. Udover den eksterne revisor skal alle mellemstore og store pengeinstitutter have en intern revisionsafdeling.

Den eksterne revisor skal underrette Finanstilsynet om oplysninger, som er af afgørende betydning for pengeinstituttets fortsatte drift. Denne underretningspligt omfatter også oplysninger, som er omfattet af revisors tavshedspligt overfor andre klienter end det pågældende pengeinstitut.

Finanstilsynet har udarbejdet meget detaljerede krav til revisionsprotokollens udformning i pengeinstitutter, og revisionsprotokollen vedrørende årsrapporten skal indsendes til Finanstilsynet. Derved er det unikke kommunikationsmiddel mellem revisor og bestyrelsen blevet mindre anvendeligt.

Audit

The external auditor in financial institutions is subjective to the same general rules, which apply to other companies than financial companies. The auditor is also subjective to a number of specific demands according to LFV and rules defined by the Danish Financial Supervisory Authority (Danish FSA). In addition to the external auditor all medium and large financial institutions must have an internal auditing department.

The external auditor must notify the Danish FSA about information, which are crucial for the continued operation of the financial institution. This duty includes confidential information, which are normally secured by the professional secrecy of the auditor.

The Danish FSA has made a detailed regulation about the contents of the auditing records including a demand that the auditing records has to be forwarded to the Danish FSA. This unique mean of communication between auditor and the board of directors has therefore become less usable.

Tilsyn

Finanstilsynet arbejdsopgaver omfatter både reguleringsvirksomhed og tilsynsvirksomhed. Finanstilsynet fører tilsyn med, at den finansielle lovgivning overholdes af de finansielle virksomheder. Tilsynsvirksomheden kan opdeles i henholdsvis aktivt og passivt tilsyn. Det aktive tilsyn består af såkaldte inspektionsbesøg hos de finansielle virksomheder, hvor Finanstilsynet får mulighed for at møde ledelsen i den finansielle virksomhed og foretage en dybdegående gennemgang af virksomhedens forhold. Det passive tilsyn består i overvågning af de finansielle virksomheder ved gennemgang af indberetninger.

Pengeinstitutterne er meget utilfredse med Finanstilsynets praktiske udførelse af deres tilsyn. Således fremstår Finanstilsynet udelukkende som et kontrolorgan og yder ikke rådgivning til pengeinstitutterne. Herudover er Finanstilsynet bemyndiget til at træffe endelige afgørelser uden egentlige ankemuligheder. Pengeinstitutterne føler, at dette er en trussel imod deres retssikkerhed.

Supervision

The Danish FSA performs regulation and supervision. The Danish FSA supervise that the financial companies observe the financial legislation. The supervision can be divided into an active and passive supervision. The active supervision carries out inspections in the financial companies. During the inspection the Danish FSA have the opportunity to meet the management in the financial company and can carry out a detailed review of the company. The passive supervision includes reviews of the reports submitted by the financial companies.

The Financial institutions are very dissatisfied with the way the Danish FSA carry out their supervision. The Danish FSA is only a supervisor and doesn't perform consulting for the financial institutions. Furthermore the Danish FSA can make final decisions and rulings, which cannot be appealed by the financial institutions. The financial institutions feel that their justice is threatened.

9. LITTERATURLISTE

Bøger

- Andersen, Paul Krüger, "Aktie- og anpartsselskabsret", 8. udgave, Jurist- og Økonomforbundet, 2004
- Baldvinsson C, Bender T, Busck-Nielsen K, Nytoft Rasmussen F, "Dansk Bankvæsen", 5. udgave, Forlaget Thomson, 2005
- Elling J, "Årsrapporten – teori og regulering", 1. udgave, Gads Forlag, 2002
- Füchsel K, Gath P, Bo Langsted L, Skovby J, "Revisor – Regulering & rapportering", 1. udgave, Forlaget Thomson, 2005
- Kiertzner L, "Håndbog i årsrapport", 1. udgave, REVIFORA, 2004

Beretninger og rapporter

- Erhvervsankenævnets årsberetning 2005
- Beretning fra Finanstilsynet 2004
- Beretning fra Finanstilsynet 2005
- Årsrapport fra Finanstilsynet 2005
- Finanstilsynets resultatkontrakt for 2007

Lovgivning, bekendtgørelser mv.

- Lov om Finansiell virksomhed, LBK nr. 286 af 04/04/2006
- Forslag til Lov om Finansiell Virksomhed, L176, Folketinget 2002/03
- Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder m.v. samt finansielle koncerner, BEK nr. 1363 af 11/12/2006
- Bekendtgørelse om forretningsorden for Det Finansielle Virksomhedsråd, BEK nr. 1363 af 15/12/2004
- Bekendtgørelse om Erhvervsministeriets Erhvervsankenævn, BEK nr. 1154 af 18/12/1994
- Bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, BEK nr. 1046 af 27/10/2004
- Vejledning til bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, VEJ nr. 9695 af 20/12/2004
- Vejledning om krav i den finansielle lovgivning til direktørers og bestyrelsesmedlemmers egnethed og hæderlighed (fit & proper) og krav til godkendelse af ejere af kvalificerede andele, VEJ nr. 9473 af 27/07/2005
- Vejledning for pengeinstitutter iht. §71 stk. 1 nr. 1-3 og 5 i LFV, VEJ nr. 9681 af 04/11/2005
- Forslag til ændring af Lov om finansiell virksomhed (mv.), L64, Folketinget 2004-05
- Lov om ændring af lov om finansiell virksomhed (mv.), LOV nr. 1383 af 20/12/2004
- Lov om en garantifond for indskydere og investorer, LBK nr. 1066 af 10/12/2003
- Bekendtgørelse af årsregnskabsloven, LBK nr. 647 af 15/06/2006
- Bekendtgørelse om finansielle rapporter for kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber m.fl., BEK nr. 1466 af 13/12/2006
- Lov om aktieselskaber, LBK nr. 649 af 15/06/2006

Lov om statsautoriserede og registrerede revisorer, LOV nr. 302 af 30/04/2003
Revisionsstandard RS 265 – Revisionsprotokollen, FSR's Revisionstekniske Udvalg
Bekendtgørelse om statsautoriserede og registrerede revisorers erklæringer mv.
(erklæringsbekendtgørelsen), BEK nr. 1537 af 22/12/2004
Retningslinjer for revisors etiske adfærd, FRS december 2006

Lov om arbejdsmiljø, LBK nr. 268 af 17/03/2005
Bekendtgørelse om anvendelse af administrativt bødeforelæg ved overtrædelse af
arbejdsmiljølovgivningen, BEK nr. 107 af 28/02/2002

Lov om fødevarer, LBK nr. 526 af 24/06/2005

Artikler

Børsen, Investor, 20. februar 2006: "Forbrugerbeskyttelsen halter"

Børsen, Finans, 16. marts 2006: "S vil stramme regler for god skik"

Finansfokus nr. 4, december 2002: "Forbrugerombudsmand sat skakmat"

Jyllands-Posten, Erhverv & Økonomi, 26. august 2006: "Bankvæsen: Små banker drukner i bureaukrati"

Berlingske Tidende, Business, 5. maj 2006: "Dundrende underskud i flere småbanker"

Jyllands-Posten, Erhverv og økonomi, 25. august 2006: "Bunkebryllup i finanserne forgylder små lokalsamfund"

Randers Amtsavis, 17. marts 2007: "Sparekasse-forlovelse"

Århus Stiftstidende, Østjylland, 4. april 2007: "Galten Sparekasse i nyt samarbejde"

Randers Amtsavis, 14. april 2007: "Den lille sparekasse er en realitet"

10. BILAG

BILAG 1 – MØDEOPLÆG, LEDELSE

MØDEOPLÆG

Interview vedrørende Finanstilsynet

Deltagere:

Direktør xxx xxxxx, Bank xxx
Alex M. Kristensen, Nielsen & Christensen
Norbert Maciag, Sparekassen Hobro

Tidspunkt:

xxx. marts 2007 kl. 10.00

Sted:

Bank xxx

Indledning

Ifølge aftale fremsendes hermed mødeoplæg forud for vores møde vedrørende Finanstilsynet. På mødet vil vi drøfte nedenstående emner og problemstillinger vedrørende jeres samarbejde med og generelle holdning til Finanstilsynet.

Vi vil benytte din besvarelse i forbindelse med vores afgangsprøve på Aalborg Universitet vedrørende "Ledelse, revision og tilsyn med pengeinstitutter". Din deltagelse i projektet vil være 100% anonym, og vi vil således ikke oplyse dit eller pengeinstituttets navn i projektet.

Disposition

1. Hvad er - efter din mening – Finanstilsynets formål?
 - I forhold til pengeinstitutterne
 - I forhold til forbrugerne
 - I forhold til samfundet som helhed
2. Hvad er din generelle holdning til Finanstilsynet?
3. Hvad fokuserer Finanstilsynet på ved inspektionsbesøg?
 - Er du enig i Finanstilsynets fokus – og har dette fokus ændret sig de seneste år?
 - Hvor stort et ressourceforbrug har I, i forbindelse med forberedelsen af materiale til Finanstilsynet forud for et inspektionsbesøg?
 - Er inspektionsbesøg standardiserede eller tilpasset det enkelte institut?
4. I hvilke situationer er I typisk i kontakt med Finanstilsynet (udover inspektionsbesøg)?
 - føler I at Finanstilsynet er rådgivere eller kun kontrollanter?
5. Hvordan vil du karakterisere Finanstilsynet og Finanstilsynets medarbejdere?
 - teoretikere eller praktikere
 - regelrette eller forhandlingsvillige
 - samarbejdspartnere eller modspillere
6. Hvad er din holdning til, at Finanstilsynet både udarbejder bekendtgørelser og vejledninger, og efterfølgende fører tilsyn med disse?
7. Har du konkrete forslag til hvordan tilsynet med pengeinstitutter kunne forbedres?
 - mindske administrative byrder
 - fokusere mere på risikoområder og risikobehæftede virksomheder
 - fokusere mere på substans frem for formalia

BILAG 2 – MØDEDISPOSITION, LEDELSE

INTERVIEW MED LEDELSESMEDLEMMER

MØDEDISPOSITION

Finanstilsynets formål

Hvad mener du er Finanstilsynets formål ?

- Beskytte samfundet
 - Sikre et solidt pengevesen

- Beskytte forbrugerne
 - Sikre mod tab
 - Sikre at forbrugerne får en fair behandling (god-skik regler)

- Beskytte pengeinstitutterne
 - Sikre at der er fair konkurrence
 - at ingen institutter tager uforholdsmæssigt store risici
 - Sikre pengeinstitutterne mod sig selv
 - at alle institutter har en forsvarlig forretningsproces (bevillingsrammer mv)
 - at modvirke at et institut tager ”livsfarlige risici” (f.eks. efter pres fra aktionærer, bestyrelse, incitamentsprogrammer mv.)

Hvordan er din generelle holdning til Finanstilsynet?

- Vigtig samarbejdspartner
- Nødvendigt onde
- Unødvendigt kontrolorgan
- En direkte gene for pengeinstituttet

Inspektionsbesøg

Hvad fokuserer Finanstilsynet på ved inspektionsbesøg?

Har tilsynets fokus ændret sig med tiden?

Mener du at Finanstilsynets fokus er det rigtige?

Er materialet til Finanstilsynet ved inspektioner umiddelbart tilgængeligt – eller skal der udarbejdes særlige rapporter og supplerende materiale kun til Finanstilsynets brug ?

Hvor stor en del af pengeinstitutter er inddraget i at fremfinde materiale til Finanstilsynet

- Hvad er tidsforbruget til dette?

Hvor ofte er der inspektion?

- Hvordan vurderer du hyppigheden af inspektionerne?
- Er den afhængig af pengeinstituttets risikoprofil?

Anden kontakt med Finanstilsynet

I hvilke situationer er I ellers i kontakt med Finanstilsynet?

- Opfølgning på foretagne indberetninger?

Bruges Finanstilsynet som ”rådgiver” ?

- Ved fortolkning af regler
- Andre tvivlsspørgsmål

Karakteriser Finanstilsynet

Hvordan vil du karakterisere Finanstilsynets og medarbejderne fra tilsynet?

- Har de en praktisk tilgang / teoretisk tilgang?
 - Er de regelrette – eller forstår de praktiske kompromisser?
- Er de tæt på branchen?
 - Udviklingstendenser i branchen
 - Forståelse for de daglige problemstillinger i praksis
 - Forståelse for pengeinstitutternes tankegang
- Er de medspillere eller modspillere?
- Hvordan vurderer du generelt medarbejdernes (i tilsynet) kompetence
 - Hvordan vurderer du kompetencen indenfor specifikke områder ?
 - regnskab
 - organisatoriske forhold (forretningsgange mv.)
 - kreditområdet
- Fokuserer Finanstilsynet på praktiske problemer?
 - Gives påtaler typisk ifm. praktiske problemer eller mere formelle fejl?
 - mgl forretningsgange

- Er det et problem at Finanstilsynet både udformer bekendtgørelser og vejledninger og kontrollerer at disse overholdes?
 - Hvordan påvirker det retssikkerhedsfølelsen?
 - Har I konkret oplevet problemer ifm. dette – f.eks. ved fortolkning af en bekendtgørelse eller vejledning?
- Hvad er jeres årlige tidsforbrug på Finanstilsynet
 - Hvor mange ”mandeår” kunne I spare, hvis Finanstilsynet blev afskaffet?

Afslutning

Hvad kan Finanstilsynet gøre for at forbedre forholdet til pengeinstitutterne?

- Færre inspektionsbesøg
- Færre administrative byrder
 - Forretningsgange
 - Indberetninger
- Flytte fokus til praktiske problemstillinger
- Mere risikobaseret tilsyn
 - Mere tilsyn med risikobehæftede virksomheder
 - Fokuserer tilsyn på risikobehæftede områder

Hvad er din holdning til at opsplitte Finanstilsynet i et lovgivende og et udøvende tilsyn?

Har du i øvrigt ”solstrålehistorier” eller negative oplevelser med Finanstilsynet

BILAG 3 – SPØRGESKEMA, FINANSTILSYNET

Vi er 2 studerende på cand.merc.aud-studiet (revisor-kandidat) på Aalborg Universitet, som skriver speciale om pengeinstitutter og herunder samarbejdet mellem pengeinstitutterne og Finanstilsynet.

I forbindelse med vores speciale har vi gennemført interviews med en række mindre og mellemstore pengeinstitutter. Medarbejderne i pengeinstitutterne har påpeget en række uhensigtsmæssigheder og forbedringsforslag i forhold til pengeinstitutternes samarbejde med Finanstilsynet. Disse holdninger og forbedringsforslag vil vi gerne have belyst fra en anden synsvinkel.

Vi håber derfor, at du vil hjælpe os, ved at overveje nedenstående spørgsmål, og efterfølgende drøfte disse spørgsmål med os pr. telefon. Din deltagelse i projektet vil være 100% anonym, og vi vil omtale vores interview med dig som ”*interview med en medarbejder i Finanstilsynet*”.

Vi har fuld forståelse for, hvis du ikke har mulighed for at svare på alle nedenstående spørgsmål. Vi vil gerne på forhånd takke for din assistance.

1. Vi har fået oplyst i pengeinstitutterne, at de aldrig bruger Finanstilsynet som rådgivere/sparringspartnere. F.eks. ringer pengeinstitutterne aldrig til Finanstilsynet, når de er i tvivl om fortolkningen af nye regler mv. Pengeinstitutterne frygter, at deres spørgsmål vil medføre øget fokus på dette område ved næste inspektionsbesøg.
 - a. Vil det blive registreret hos jer, hvis et pengeinstitut stiller spørgsmål til tolkningen af love og bekendtgørelser?

Nogen af pengeinstitutterne har foreslået, at der tilknyttes en fast medarbejder fra Finanstilsynet til hvert enkelt pengeinstitut, og at denne medarbejder fungerer som kommunikationsled imellem pengeinstituttet og Finanstilsynet

 - b. Hvad er din holdning til dette forslag?
2. Gennem vores interviews med pengeinstitutterne har vi fået indtryk af, at Finanstilsynets fokus i forbindelse med inspektionsbesøg har ændret sig. Førhen var fokus i inspektionen i højere grad enkeltengagementer og pengeinstituttets interne revision, hvor pengeinstitutterne i dag oplever, at der i højere grad er fokus på forretningsgange og overholdelse af disse.
 - a. Er du enig i at fokus har ændret sig?
 - b. Hvis fokus har ændret sig – hvad er årsagen hertil?
3. Det var en gennemgående holdning i pengeinstitutterne, at de pengeinstitutter, som har de største risici, burde underlægges en hyppigere og grundigere kontrol fra Finanstilsynets side.
 - a. I hvor høj grad opererer I med et risikoorienteret tilsyn – altså hyppigere kontrol med høj-risiko pengeinstitutter?

4. Vi har oplevet en stor frustration i de helt små pengeinstitutter (såkaldte gruppe-4 institutter), som føler at de nye regler vedrørende pengeinstitutter i form af regnskabsbekendtgørelsen, god-skik reglerne, de nye solvensregler samt generelle krav til forretningsgange truer disse pengeinstitutters eksistensgrundlag. Disse pengeinstitutter føler, at de er nødt til at fusionere med andre institutter, for at kunne overholde reglerne.
- Har du også oplevet denne frustration fra pengeinstitutternes side?
 - Er du enig i, at det er blevet – og i fremtiden vil blive - sværere at være et lille pengeinstitut i Danmark?

Disse små pengeinstitutter har overfor os foreslået, at der indføres lempeligere krav til de små solide pengeinstitutter.

En model kunne være, at indføre lempeligere krav til pengeinstitutter under en vis beløbsgrænse, og samtidig indføre krav om at disse pengeinstitutter har en højere solvens, og krav om at disse pengeinstitutter kun må påtage sig meget begrænsede risici indenfor valuta, aktier og ejendomme. Risikoen for konkurs i disse pengeinstitutter vil dermed blive minimeret, og det kan derfor forsvares at have et lempeligere tilsyn med disse pengeinstitutter.

- Mener du at en sådan en ordning er realistisk?
 - Har du alternativt forslag til, hvordan der kunne gennemføres lempelser i regler eller tilsyn for helt små pengeinstitutter?
5. Set fra en ekstern synsvinkel er det vores opfattelse, at Finanstilsynet har 2 overordnede roller. I foretager tilsyn med finansielle virksomheder, og I deltager i udarbejdelsen af love og bekendtgørelser.
- Er dette en korrekt opfattelse?
 - Hvordan er Finanstilsynet internt organiseret? Er der en klar opdeling imellem tilsynsmedarbejdere og de medarbejdere, som udarbejder love og bekendtgørelser – eller sker der overlapninger herimellem?

Enkelte pengeinstitutter har overfor os påpeget, at de synes, at det er et problem, at Finanstilsynet fra en ekstern synsvinkel fremstår som både lovgivende og tilsynsførende. De foreslår derfor, at Finanstilsynet opdeles i 2 særskilte enheder.

- Hvad er din holdning til en sådan opsplnitning – og mener du at en opsplnitning vil ændre noget i jeres arbejdsform?